



## Határozatok Tára

HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE

FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2021. április 15.<sup>1</sup>

**C-18/20. sz. ügy**

**XY,**

**a Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl  
részvételével**

(a Verwaltungsgerichtshof [legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség – Menekültpolitika – Nemzetközi védelem iránti kérelem – A korábbi menekültügyi eljárás végleges lezárását megelőzően már fennálló körülményekre való hivatkozás – A korábbi eljárásban a kérelmezőnek felróhatóan elő nem terjesztett új tények figyelembevételét kizáró nemzeti szabályozás – 2013/32/EU irányelv – Ismételt kérelem – A 40. cikk (1)–(4) bekezdése – A 42. cikk (2) bekezdése – Elfogadhatóság – Eljárási szabályok – Jogvesztő határidők – A 13. cikk (1) bekezdése – Ítélt dolog – 2005/85/EK irányelv – A 34. cikk (2) bekezdésének b) pontja – 2011/95/EU irányelv – A 4. cikk (2) bekezdése”

### **I. Bevezetés**

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria) terjesztette elő és az a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló 2013/32/EU irányelv<sup>2</sup> 40. cikke (2)–(4) bekezdésének, valamint 42. cikke (2) bekezdésének értelmezésére vonatkozik. Az előbbi rendelkezések többek között azokat a feltételeket rögzítik, amelyeket a tagállamok annak érdekében állapíthatnak meg, hogy a nemzetközi védelem iránti ismételt kérelmet<sup>3</sup> ítélt dologként elfogadhatatlannak lehessen nyilvánítani.

2. Ezt a kérelmet az XY iraki állampolgár és a Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (szövetségi idegenrendészeti és menekültügyi hivatal, Ausztria; a továbbiakban: szövetségi hivatal) között folyamatban lévő felülvizsgálati eljárás keretében a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Ausztria) azon határozatának jogszerűsége tárgyában terjesztették elő, amely az XY által előterjesztett ismételt kérelmet ítélt dolog miatt az osztrák jog alapján elfogadhatatlannak nyilvánította. Ez a bíróság lényegében úgy ítélte meg, hogy az XY által

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

<sup>2</sup> 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.).

<sup>3</sup> Amint az a jelen indítvány 26. pontjában és 7. lábjegyzetében szerepel, az ismételt kérelem a nemzetközi védelem iránti korábbi kérelem ügyében hozott jogerős határozat után benyújtott további kérelem.

ismételt kérelmének alátámasztása érdekében hivatkozott tény – vagyis hogy mindig is homoszexuális volt – már az első nemzetközi védelem iránti kérelmére vonatkozó eljárás során is fennállt, anélkül hogy arra XY ezen eljárás során hivatkozott volna, ily módon pedig e tény nem volt új.

3. Az alapeljárásban a kérdést előterjesztő bíróságnak ezen elfogadhatatlannak nyilvánítás jogszerűségéről kell határoznia. E tekintetben kétségei vannak az ítélt dologra vonatkozó, ezen elutasítást eredményező osztrák jognak a 2013/32 irányelv fent említett rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségét, valamint az ezen elvtől való, az osztrák jogban előírt eltéréseket illetően, amelyek lehetővé teszik új tények és bizonyítékok felhozását. E tárgyban három kérdést terjesztett elő előzetes döntéshozatalra.

4. Elemzésem végén kifejttem azokat az okokat, amelyek miatt mindenekelőtt úgy vélem, hogy a 2013/32 irányelv 40. cikkének (2) és (3) bekezdése értelmében az ismételt kérelem alapulhat olyan új körülményeken és tényeken, amelyek *már* a nemzetközi védelem iránti korábbi kérelemre vonatkozó eljárás során is fennálltak, de amelyekre ezen eljárás keretében nem hivatkoztak (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés).

5. Ezt követően a 2013/32 irányelv 40. cikkének (3) bekezdésével nem ellentétes, hogy az ismételt kérelem érdemi vizsgálatát a korábbi kérelemmel kapcsolatos olyan eljárás *újból megnyitása* keretében folytassák le, mint amelyet az osztrák jog előír, amennyiben az ezen irányelv II. fejezetéből eredő követelményeket tiszteletben tartják, aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata az alapeljárásban. Ezenkívül ugyanezen irányelv 42. cikkének (2) bekezdése, többek között az említett irányelv 40. cikkének (2)–(4) bekezdésével összefüggésben, tiltja az osztrák jogban előírtakhoz hasonló jogvesztő határidők megállapítását (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés).

6. Végül, abban az esetben, ha a kérdést előterjesztő bíróság úgy ítélné meg, hogy az osztrák jogban előírt *újból megnyitás* nem felel meg a 2013/32 irányelv II. fejezetéből eredő követelményeknek, és ily módon az ismételt kérelmet egy *újabb* közigazgatási eljárás keretében kell megvizsgálni, úgy vélem, hogy a 2013/32 irányelv 40. cikkének (4) bekezdésével ellentétes az, hogy a kérelmezőnek felróhatóság hiányára vonatkozó feltételt alkalmazzanak egy ilyen új eljárás keretében, kivéve, ha ezt a feltételt a nemzeti jog kifejezetten és a jogbiztonság követelményeinek megfelelő módon előírja. A kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálatra is figyelemmel úgy tűnik, hogy az alapügyben szóban forgóhoz hasonló helyzetben nem ez a helyzet (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés).

## II. Jogi háttér

### A. Az uniós jog

#### 1. A 2013/32 irányelv

7. A 2013/32 irányelv (36) preambulumbekszdése a következékképpen szól:

„(36) Abban az esetben, ha a kérelmező új bizonyítékot vagy érvet nem tartalmazó ismételt kérelmet nyújt be, aránytalan volna arra kötelezni a tagállamokat, hogy egy új, teljes körű vizsgálati eljárást folytassanak le. Ezekben az esetekben a tagállamoknak lehetőséget kell adni arra, hogy a *res judicata* elvvel összhangban egy kérelmet elfogadhatóság hiányában elutasítsanak.”

8. Ezen irányelv „Elfogadhatatlan kérelmek” címet viselő 33. cikke (2) bekezdésének szövege a következő:

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

[...]

d) a kérelem ismételt kérelemnek minősül, amely esetében nem merültek fel új körülmények vagy tények, vagy a kérelmező nem adott elő ilyeneket annak megvizsgálásával kapcsolatban, hogy a kérelmező a 2011/95/EU irányelv<sup>[4]</sup> értelmében nemzetközi védelemre jogosult személynek minősül-e; vagy

[...]”

9. Az említett irányelv „Ismételt kérelem” című 40. cikkének (1)–(4) bekezdése a következőket írja elő:

„(1) Ha egy tagállamban egy személy nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be, és ezt követően ugyanabban a tagállamban további előterjesztéseket vagy ismételt kérelmet nyújt be, a tagállam ezeket a további előterjesztéseket vagy az ismételt kérelem elemeit a korábbi kérelem elbírálásának vagy a felülvizsgálat, illetve fellebbezés alatt álló határozat elbírálásának keretei között bírálja el, amennyiben a hatáskörrel rendelkező hatóságok e keretek között számításba vehetik és mérlegelhetik a további előterjesztések vagy ismételt kérelem valamennyi elemét.

(2) A nemzetközi védelem iránti kérelemnek a 33. cikk (2) bekezdésének d) pontja alapján történő elfogadhatóságát megállapító határozat meghozatal céljából az ismételt nemzetközi védelem iránti kérelmet mindenekelőtt előzetes elfogadhatósági vizsgálatnak kell alávetni a tekintetben, hogy felmerültek-e, vagy a kérelmező előadott-e olyan, a vizsgálattal kapcsolatos új körülményeket vagy tényeket, amelyek alapján a kérelmező a [2011/95] irányelv értelmében nemzetközi védelemre jogosultnak minősül.

<sup>4</sup> A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2011. L 337., 9. o.; helyesbítések: HL 2017. L 167., 58. o.; HL 2019. L 19., 20. o.).

(3) Amennyiben a (2) bekezdésben említett előzetes elfogadhatósági vizsgálat megállapítja, hogy olyan új körülmények vagy tények merültek fel, vagy a kérelmező olyan új körülményeket vagy tényeket adott elő, amelyek jelentősen növelik annak valószínűségét, hogy a [2011/95] irányelv értelmében a kérelmező nemzetközi védelemre jogosult személynek minősül, a kérelmet a II. fejezettel összhangban tovább kell vizsgálni. A tagállamok az ismételt kérelem további vizsgálatának más okait is meghatározhatják.

(4) A tagállam rendelkezhet úgy, hogy csak azokban az esetekben vizsgálja tovább a kérelmet, ha az érintett kérelmező rajta kívül álló ok miatt az előző eljárásban nem volt képes az e cikk (2) és (3) bekezdésében meghatározott helyzeteket kihasználni, különösen a 46. cikk alapján a hatékony jogorvoslathoz fűződő jogának gyakorlása útján.”

10. Ugyanezen irányelv „Eljárási szabályok” című 42. cikkének (2) bekezdése a következőket írja elő:

„A tagállamok nemzeti jogszabályaikban szabályozhatják a 40. cikk szerinti előzetes elfogadhatósági eljárást. E szabályozás többek között:

- a) kötelezheti az érintett kérelmezőt arra, hogy nevezzen meg olyan tényeket, vagy szolgáltatson olyan bizonyítékokat, amelyek indokolják az új eljárást;
- b) lehetővé teheti, hogy az előzetes elfogadhatósági eljárást – a 40. cikk (6) bekezdésében említett esetek kivételével – kizárólag a rendelkezésre álló írásos beadványok alapján, a személyes meghallgatás mellőzésével folytassák le.

E szabályok nem akadályozhatják meg a kérelmező új eljáráshoz való hozzáférését, és nem eredményezhetik az ilyen hozzáférés tényleges megghiúsulását vagy súlyos korlátozását.”

## **2. A 2005/85/EK irányelv**

11. 2015. július 21-i hatállyal a 2013/32 irányelv hatályon kívül helyezte és felváltotta a 2005/85/EK irányelvet.<sup>5</sup> Az utóbbiban a 2013/32 irányelv 42. cikke (2) bekezdésének megfelelő rendelkezést a 34. cikk (2) bekezdése tartalmazta. E rendelkezés szerint:

„A tagállamok nemzeti jogszabályaikban szabályozhatják a 32. cikk szerinti előzetes elfogadhatósági eljárást. E szabályozás többek között:

- a) kötelezheti az érintett kérelmezőt arra, hogy nevezzen meg olyan tényeket, vagy szolgáltatson olyan bizonyítékokat, amelyek indokolják az új eljárást;
- b) előírhatja, hogy az érintett kérelmező az új információkat azt követően, hogy azokhoz hozzájutott, meghatározott határidőn belül nyújtsa be;
- c) lehetővé teheti, hogy az előzetes elfogadhatósági eljárást kizárólag a rendelkezésre álló írásos beadványok alapján, a személyes meghallgatás mellőzésével folytassák le.

<sup>5</sup> A menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei irányelv (HL 2005. L 326., 13. o.; helyesbítés: HL 2006. L326., 35. o.), amelyet a 2013/32/EU irányelv 53. cikke hatályon kívül helyezett.

Ezek a feltételek nem akadályozhatják meg a menedékkérőnek az új eljáráshoz való hozzáférését, és nem eredményezhetik az ilyen hozzáférés tényleges megfiúsulását vagy súlyos korlátozását.”

### **3. A 2011/95 irányelv**

12. A 2011/95 irányelv „A tények és körülmények értékelése” című 4. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőket írja elő:

„(1) A tagállamok a kérelmező kötelezettségének tekinthetik, hogy a lehető leggyorsabban bemutasson a nemzetközi védelem iránti kérelem megalapozásához szükséges valamennyi bizonyítékot. A kérelem szempontjából jelentőséggel bíró bizonyítékok értékelését – a kérelmező közreműködésével – a tagállam végzi.

(2) Az (1) bekezdésben említett bizonyítékok közé tartoznak a kérelmező által az alábbiak tekintetében szolgáltatott információk, valamint ezek alátámasztására a kérelmező birtokában lévő dokumentumok: a kérelmező életkora, háttere – ideértve az érintett hozzátartozókat is –, személyazonossága, állampolgársága(i), korábbi tartózkodási helye(i), illetve a korábbi tartózkodási helye(i) szerinti ország(ok), menedékjog iránt korábban benyújtott kérelmei, utazásának útvonala, úti okmányai, továbbá nemzetközi védelem iránti kérelmének indokai.”

### **B. Az osztrák jog**

#### **1. A közigazgatási eljárásról szóló általános törvény**

13. Az Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (a közigazgatási eljárásról szóló általános törvény; a továbbiakban: AVG) 68. és 69. §-a a következőképpen rendelkezik:

„68. §

(1) Az érintettek olyan kérelmeit, amelyek – a 69. és 70. §-ban hivatkozott esetek kivételével – a keresettel meg nem támadható vagy már meg nem támadható határozat módosítására irányulnak, ítélt dolog miatt el kell utasítani, ha a hatóság nem látja indokoltnak az e § (2)–(4) bekezdése szerinti végzés meghozatalát.

[...]

Az eljárás újbóli megnyitása

69. §

(1) Az érintett határozattal lezárt eljárás újbóli megnyitása iránti kérelmének helyt kell adni, ha a határozat ellen nincs vagy már nincs helye jogorvoslatnak, és:

[...]

2. ha olyan új tények vagy bizonyítékok merülnek fel, amelyeket az érintettnek fel nem róhatóan nem lehetett a korábbi eljárásban felhozni, és amelyek önmagukban vagy az eljárás más eredményeivel összefüggésben valószínűleg olyan határozathoz vezettek volna, amelynek rendelkező része eltérő tartalommal bírna; vagy

[...]

(2) Az újbóli megnyitás iránti kérelmet két héten belül kell benyújtani a határozatot hozó közigazgatási szervhez. A határidő attól az időponttól kezdődik, amikor a kérelmező tudomást szerzett az újbóli megnyitás indokáról; ha azonban ez az időpont a határozat szóbeli közlését követően, de a határozat írásbeli változatának közlését megelőzően következik be, a határidő csak e közléssel kezdődik. A határozat elfogadásától számított három év elteltével az újbóli megnyitás iránti kérelmet már nem lehet benyújtani. A kérelmezőnek kell igazolnia a törvényes határidő tiszteletben tartását bizonyító körülményeket.

[...]”

## **2. A közigazgatási perrendtartásról szóló törvény**

14. A Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény; a továbbiakban: VwGVG) 32. §-a a következőket mondja ki:

„(1) Az érintett közigazgatási bírósági határozattal lezárt eljárás újbóli megnyitása iránti kérelmének helyt kell adni, ha

[...]

2. olyan új tények vagy bizonyítékok merülnek fel, amelyeket az érintettnek fel nem róhatóan nem lehetett a korábbi eljárásban felhozni, és amelyek önmagukban vagy az eljárás más eredményeivel összefüggésben valószínűleg olyan határozathoz vezettek volna, amelynek rendelkező része eltérő tartalommal bírna; vagy

[...]

(2) Az újbóli megnyitás iránti kérelmet két héten belül kell benyújtani a közigazgatási bírósághoz. A határidő attól az időponttól kezdődik, amikor a kérelmező tudomást szerzett az újbóli megnyitás indokáról; ha azonban ez az időpont az ítélet szóbeli közlését követően, de az ítélet írásbeli változatának közlését megelőzően következik be, a határidő csak e közléssel kezdődik. Az ítélet meghozatalától számított három év elteltével az újbóli megnyitás iránti kérelmet már nem lehet benyújtani. A kérelmezőnek kell igazolnia a törvényes határidő tiszteletben tartását bizonyító körülményeket.

[...]”

## **III. Az alapeljárás, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás**

15. 2015. július 18-án XY iraki állampolgár, síita muzulmán vallású személy benyújtotta az első nemzetközi védelem iránti kérelmet. 2018. január 29-i határozatával a szövetségi hivatal elutasította ezt a kérelmet. 2018. július 27-i ítéletével a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) megalapozatlannak ítélte az XY által a szövetségi hivatal határozatával

szemben benyújtott keresetet. Ez az ítélet jogerőre emelkedett.<sup>6</sup>

16. A szövetségi hivatal 2018. január 29-i határozatának elfogadásához vezető közigazgatási eljárás, valamint XY által a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) előtt indított közigazgatási eljárás során XY több alkalommal lényegében pusztán azon körülménnyel indokolta a nemzetközi védelem iránti kérelmét, hogy ha visszatérne Irakba, fennállna annak veszélye, hogy megölik, mert megtagadta, hogy a síita milíciák oldalán harcoljon, amelyek erre felszólították, továbbá mivel a háború miatt az iraki belső helyzet nagyon rossz.

17. 2018. december 4-én XY nemzetközi védelem iránti ismételt kérelmet terjesztett elő.

18. Ezen eljárás keretében azt állította, hogy első kérelme során nem jelölte meg azokat a valós okokat, amelyek miatt nemzetközi védelmet kér. Azt állította ugyanis, hogy egész életében homoszexuális volt, ami Irakban és „vallásában” tilos, és kijelentette, hogy mostanáig azért nem tudta megjelölni e valós okokat, mert féltette életét. Csak az Ausztriába való megérkezését követően értette meg – egy olyan egyesület támogatásának köszönhetően, ahova legalább 2018 júniusától járt –, hogy semmitől nem kellene tartania, ha felfedné homoszexualitását.

19. 2019. január 28-i határozatával a szövetségi hivatal többek között az AVG 68. §-ának (1) bekezdése alapján ítélt dolog miatt elfogadhatatlannak nyilvánította XY ismételt kérelmét.

20. XY a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) előtt keresetet indított e határozattal szemben. Ezt a keresetet az ismételt kérelem elutasítását vitató részében újfent elutasította a 2019. március 18-i ítélet.

21. Az egyetlen indok, amely miatt a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) helybenhagyta a szövetségi hivatal határozatát, az, hogy XY homoszexualitása már az első menekültügyi eljárás során is fennállt, és hogy XY – bár tudomása volt homoszexualitásáról – nem hivatkozott arra már ebben az első eljárásban. Következésképpen a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) szerint a menedékjog iránti első kérelemre vonatkozó határozat jogereje e ténybeli elemre is kiterjedt.

22. Ezt követően felülvizsgálati eljárást indítottak a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság), vagyis a kérdést előterjesztő bíróság előtt.

23. Ezen eljárás keretében XY vitatja ismételt kérelmének elfogadhatatlanná nyilvánítását, többek között azzal az indokkal, hogy az Ausztriában hatályos jog e tekintetben ellentétes a 2013/32 irányelv 40. cikkével.

<sup>6</sup> XY a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) 2018. július 27-i ítéletével szemben fellebbezést nyújtott be a Verfassungsgerichtshofhoz (alkotmánybíróság, Ausztria). Ez utóbbi a 2018. szeptember 25-i végzésével elutasította a fellebbezést, 2018. október 25-i végzésével pedig egy ismételt kérelem nyomán a Verwaltungsgerichtshofra (legfelsőbb közigazgatási bíróság) ruházta a kereset elbírálására vonatkozó hatáskört. Ezen ítélettel szemben a Verwaltungsgerichtshofnál (közigazgatási bíróság) semmilyen felülvizsgálati kérelmet nem vettek nyilvántartásba.

24. E körülmények között a Bírósághoz 2020. január 16-án beérkezett 2019. december 18-i határozatával a kérdést előterjesztő bíróság az eljárást felfüggesztette, és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) Kiterjed-e [a 2013/32 irányelv] 40. cikkének (2) és (3) bekezdésében foglalt, »felmerült[...] vagy a kérelmező [által] előadott[...]« »új körülmények vagy tények« megfogalmazás az olyan körülményekre is, amelyek már a korábbi menekültügyi eljárás jogerős lezárása előtt is fennálltak?

Az első kérdésre adott igenlő válasz esetén:

- 2) Abban az esetben, ha olyan új tények vagy bizonyítékok merülnek fel, amelyekre a korábbi eljárásban a külföldin kívül álló ok miatt nem lehetett hivatkozni, elegendő-e annak lehetősége, hogy a menedékkérő perújítást kérelmezhet a korábbi, jogerősen befejezett eljárás tekintetében?
- 3) Elutasíthatja-e a hatóság az ismételt kérelem érdemi vizsgálatát egy olyan nemzeti jogszabály alapján, amely a közigazgatási eljárás tekintetében általános hatályú alapelvet határoz meg, abban az esetben, ha a menedékkérőnek felróható, hogy a korábbi menekültügyi eljárásban nem terjesztette elő az újonnan felhozott jogalapokkal kapcsolatos érvelését, jóllehet a tagállam – mivel nem fogadott el különös szabályozást – nem ültette át megfelelően az eljárási irányelv 40. cikke (2) és (3) bekezdésében foglalt rendelkezéseket, és ennek következtében nem élt kifejezetten az eljárási irányelv 40. cikkének (4) bekezdésében biztosított azon lehetőséggel sem, hogy az ismételt kérelem érdemi vizsgálata esetében kivételt alkalmazzon?”

25. Az osztrák, a cseh, a német, a francia, a magyar és a holland kormány, valamint az Európai Bizottság terjesztett elő írásbeli észrevételeket. A francia kormány kivételével ugyanezek az érdekeltek válaszoltak a Bíróság 2020. november 12-i írásbeli kérdéseire.

#### IV. Elemzés

26. Az „ismételt kérelem” meghatározása szerint a nemzetközi védelem iránti korábbi kérelem ügyében hozott jogerős határozat után benyújtott további kérelem.<sup>7</sup> Amint azt a jelen indítvány bevezetőjében jeleztem, a 2013/32 irányelv 40. cikkének (2)–(4) bekezdése rögzíti azokat a feltételeket, amelyeket a tagállamok annak érdekében állapíthatnak meg, hogy a nemzetközi védelem iránti ismételt kérelmet ítélte dologként elfogadhatatlannak lehessen nyilvánítani.

27. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy az osztrák jogalkotó nem fogadott el a 2013/32 irányelv 40. cikkének végrehajtását szolgáló különös szabályokat. Az osztrák jognak a közigazgatási eljárást szabályozó általános rendelkezéseit kell tehát alkalmazni annak

<sup>7</sup> Lásd a 2013/32 irányelv 2. cikkének q) pontját, amely szerint az „ismételt kérelem” „a korábbi nemzetközi védelem iránti kérelem ügyében hozott jogerős határozat után benyújtott további kérelem, ideértve azon eseteket is, amikor a kérelmező kifejezetten visszavonta a kérelmét, valamint azon eseteket is, amikor az eljáró hatóság a 28. cikk (1) bekezdésével összhangban a kérelem hallgatóságos visszavonása miatt azt elutasította”. Az e fogalommeghatározásban szereplő „jogerős határozat” fogalmát a 2. cikk e) pontja a következőképpen határozza meg: „döntés arról, hogy a harmadik ország állampolgára, vagy a hontalan személy részére a menedékjogot vagy kiegészítő védelmet a [2011/95] irányelv alapján megadják-e, és amely ellen a továbbiakban az ezen irányelv V. fejezetében biztosított jogorvoslatnak nincs helye, tekintet nélkül arra, hogy ez a jogorvoslat a kérelmező számára lehetővé teszi-e az érintett tagállam területén maradást mindaddig, amíg kérelmét el nem bírálták.”

értékelése céljából, hogy a védelem iránti ismételt kérelem ítélt dolog miatt elfogadhatatlan-e.<sup>8</sup> Előzetes döntéshozatalra előterjesztett három kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kívánja megtudni, hogy a 2013/32 irányelvvel ellentétes-e az osztrák jog.

28. Az előterjesztett kérdések megválaszolása érdekében először is érdemes ismertetni a szóban forgó osztrák jog magyarázatát, ahogyan azt az előzetes döntéshozatal iránti kérelem, valamint az osztrák kormány által e tekintetben tett pontosítások alapján értelmezem.

#### **A. A szóban forgó osztrák jogról**

29. Egyrészt az AVG 68. §-ának (1) bekezdése, másrészt pedig ugyanezen törvény 69. §-a (1) bekezdésének 2. pontja és (2) bekezdése képezi az annak értékelése céljából alkalmazandó osztrák rendelkezéseket, hogy az ismételt kérelmet ítélt dolog miatt mint elfogadhatatlant el kell-e utasítani. E rendelkezéseket a közigazgatási eljárásokban kell alkalmazni. Hasonló rendelkezéseket kell alkalmazni a közigazgatási bíróságok előtti eljárások során is.<sup>9</sup>

30. Az AVG 68. §-a (1) bekezdésének értelmében az érintettek olyan kérelmeit, amelyek a keresettel meg nem támadható vagy már meg nem támadható határozat módosítására irányulnak, ítélt dolog miatt el kell utasítani. Az AVG 69. §-a (1) bekezdésének 2. pontja az ezen elvtől való eltérést ír elő. Így azon tények és bizonyítékok figyelembevételének lehetővé tétele érdekében, amelyek már a végleges határozat meghozatalának időpontjában is léteztek, de amelyekre az érintett félnek nem felróható okokból nem hivatkoztak, e rendelkezés az ott és az AVG 69. §-ának (2) bekezdésében előírt feltételek mellett a már lezárt eljárás újbóli megnyitását írja elő. A befejezett eljárás ilyen újbóli megnyitása ily módon lehetővé teszi az ítélt dolog figyelmen kívül hagyását.

31. A jelen ügy szempontjából két releváns szempont következik abból, ha e rendelkezéseket ismételt kérelmekkel összefüggésben alkalmazzák.

32. *Először is* annak meghatározásához, hogy az ismételt kérelem az AVG 68. §-a (1) bekezdésének értelmében vett ítélt dolog miatt elfogadhatatlan-e, meg kell vizsgálni, hogy ez az ismételt kérelem olyan tényeken vagy bizonyítékokon alapul-e, amelyek már a korábbi kérelemre vonatkozó eljárás befejezése *előtt* fennálltak (az osztrák jogban ezek megnevezése *nova reperta*), illetve olyan tényeken vagy bizonyítékokon, amelyek csak az első eljárás lezárását *követően* keletkeztek (az osztrák jogban ezek megnevezése *nova producta*).

33. Az olyan ismételt kérelmet ugyanis, amely olyan tényeken vagy bizonyítékokon alapul, amelyek csak az első menedékjog iránti kérelemre vonatkozó eljárás lezárását *követően* keletkeztek (*nova producta*), nem érinti az AVG 68. §-a (1) bekezdésének értelmében vett ítélt dolog. Az ilyen tényekre és bizonyítékokra nem vonatkozik a korábbi kérelemről szóló határozat, így azokra egy új eljárásban mint új ügyben lehet hivatkozni.

<sup>8</sup> Az osztrák kormány pontosította, hogy az osztrák jogalkotó úgy vélte, hogy nem szükséges különös rendelkezéseket elfogadni a nemzetközi védelem iránti ismételt kérelmek elbírálására vonatkozóan, mivel a közigazgatási eljárásokra vonatkozó osztrák szabályok olyan intézkedéseket írnak elő, amelyek lehetővé teszik a 2013/32 irányelv 40. cikkében foglalt előírásoknak való megfelelést.

<sup>9</sup> A kérdést előterjesztő bíróság szerint a közigazgatási bíróságok előtti eljárások keretében az AVG 68. §-ának (1) bekezdése analógia útján alkalmazandó, míg az AVG 69. §-a (1) bekezdésének 2. pontjához és (2) bekezdéséhez hasonló rendelkezést tartalmaz a VwGVG jelen indítvány 14. pontjában hivatkozott 32. §-a (1) bekezdésének 2. pontja és (2) bekezdése. Az alábbi elemzésben az egyértelműség kedvéért csak az AVG rendelkezéseire hivatkoztam.

34. Ezzel szemben azok a tények vagy bizonyítékok, amelyek már az első kérelemre vonatkozó eljárás befejezése *előtt* is fennálltak (*nova reperta*) – főszabály szerint – az AVG 68. §-ának (1) bekezdése értelmében vett ítélt dolog körébe tartoznak, függetlenül attól, hogy azokra ezen eljárás keretében hivatkoztak-e, vagy sem. Mindazonáltal olyan új tényekre vagy bizonyítékokra lehet hivatkozni a korábbi eljárás újbóli megnyitása keretében, amelyek ugyan már az említett eljárás során is fennálltak, de amelyekre a kérelmezőnek nem felróható okokból nem hivatkoztak ezen eljárás keretében, amennyiben teljesülnek az AVG 69. §-a (1) bekezdésének 2. pontjában és (2) bekezdésében előírt feltételek.

35. *Másodszor*, a fentiekből az következik, hogy attól függően különbözik az új körülményekre vagy tényekre való hivatkozás lehetősége, hogy az ismételt kérelem alapja *nova producta* vagy *nova reperta*. Így egy olyan ismételt kérelem esetében, amely *nova productán* alapul, az ismételt kérelem vizsgálatára *új* közigazgatási eljárás keretében kerül sor. Ezzel szemben a *nova repertán* alapuló ismételt kérelem esetében az ismételt kérelmet – amennyiben az az AVG 69. §-a (1) bekezdésének 2. pontjában és (2) bekezdésében foglalt feltételeknek megfelelően elfogadható – az első eljárás *újbóli megnyitása* keretében vizsgálják meg.

36. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre az osztrák jog e két szempontjára tekintettel kell választ adni.

***B. A 2013/32 irányelv 40. cikkének (2) és (3) bekezdésében szereplő, a „[felmerült] vagy a kérelmező [által előadott] új körülmények vagy tények” fogalmának értelmezéséről (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés)***

37. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy a 2013/32 irányelv 40. cikkének (2) és (3) bekezdésében szereplő, „[felmerült] vagy a kérelmező [által előadott] új körülmények vagy tények” fogalmát úgy kell-e értelmezni, hogy az csak azon körülményeket vagy tényeket foglalja magában, amelyek a menedékjog iránti korábbi kérelemre vonatkozó eljárás jogerős lezárását *követően* jöttek létre, vagy e fogalom magában foglalja azokat a körülményeket vagy tényeket is, amelyek ezen eljárás jogerős lezárását *megelőzően* is léteztek, de amelyekre a kérelmező annak során nem hivatkozott.

38. Elöljáróban megjegyzem, hogy a 2013/32 irányelv 40. cikke két szakaszból álló vizsgálati eljárást vezet be. Így ezen irányelv 40. cikkének (2) bekezdése értelmében az ismételt kérelmet mindenekelőtt előzetes vizsgálatnak kell alávetni annak megállapítása érdekében, hogy az elfogadható-e az ugyanezen irányelv 40. cikkének (2) és (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett 33. cikke (2) bekezdésének d) pontja alapján.

39. Ez az előzetes elfogadhatósági vizsgálat annak megállapításából áll, hogy felmerültek-e olyan új körülmények vagy tények, vagy a kérelmező előadott-e olyan új körülményeket vagy tényeket, amelyek jelentősen növelik annak valószínűségét, hogy a 2011/95 irányelv értelmében a kérelmező nemzetközi védelemre jogosult személynek minősül. Ha az ismételt kérelem ezen értékelés alapján elfogadható, akkor azt ezután a 2013/32 irányelv 40. cikke (3) bekezdésének megfelelően érdemben kell vizsgálni annak megállapítása érdekében, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelemnek a 2011/95 irányelv értelmében valóban helyt kell-e adni.

40. A „[felmerült] vagy a kérelmező [által előadott] új körülmények vagy tények” fogalma tehát ezen első elfogadhatósági vizsgálatnál összefüggésben szerepel a 2013/32 irányelv 40. cikkének (2) és (3) bekezdésében. Ha ugyanis az ismételt kérelem nem tartalmaz új körülményt vagy tény, azt az ítélt dolog elve alapján elfogadhatatlannak kell tekinteni. Ezt fejti ki ezen irányelv

(36) preambulumbekzdése, amely szerint abban az esetben, ha a kérelmező új bizonyítékot vagy érvet nem tartalmazó ismételt kérelmet nyújt be, aránytalan volna arra kötelezni a tagállamokat, hogy egy új, teljes körű vizsgálati eljárást folytassanak le, így tehát a tagállamoknak lehetőséget kell adni arra, hogy a *res judicata* elvvel összhangban egy kérelmet elfogadhatóság hiányában elutasítsanak.<sup>10</sup>

41. Ily módon az ítélt dolog elvére tekintettel a kérdést előterjesztő bíróság első kérdése lényegében arra irányul, hogy a 2013/32 irányelv értelmében az ismételt kérelem csak akkor tekinthető-e elfogadhatónak, ha olyan tényeken vagy körülményeken alapul, amelyek az első eljárás lezárását *követően* keletkeztek. Ha ugyanis ez lenne a helyzet, abból az következne, hogy a 2013/32 irányelvvel nem ellentétes a szóban forgó osztrák jog, és ennél fogva az alapeljárásban vitatott elfogadhatatlannak nyilvánítás. Ily módon, amint azt a jelen indítvány 33. pontjában kifejtettem, a szóban forgó osztrák jog egyáltalán nem korlátozza azon ismételt kérelmek elfogadhatóságát, amelyek csak az első eljárás lezárását *követően* keletkezett tényeken és körülményeken (*nova producta*) alapulnak. Mivel az XY által az ismételt kérelmének alátámasztása érdekében hivatkozott tény – vagyis az, hogy mindig is homoszexuális volt – már a nemzetközi védelem iránti első kérelmére vonatkozó eljárás során is fennállt, anélkül hogy arra ezen eljárás keretében hivatkozott volna, e helyzetet nem érintené a 2013/32 irányelv.

42. Számomra, valamint a magyar kormány kivételével valamennyi érdekelt fél számára nem kétséges, hogy a 2013/32 irányelv 40. cikkének (2) és (3) bekezdésében szereplő, „[felmerült] vagy a kérelmező [által előadott] új körülmények vagy tények” fogalma magában foglalhat olyan körülményeket és tényeket, amelyek már a korábbi menekültügyi eljárás végleges lezárását *megelőzően* fennálltak, de amelyekre a kérelmező nem hivatkozott ezen eljárás keretében, és így módon az XY-éhoz hasonló, ilyen körülményeken és tényeken alapuló ismételt kérelem elfogadható lehet.

43. Egyrészt ugyanis ebbe az irányba mutat a 2013/32 irányelv 40. cikke (2) és (3) bekezdésének szövege. Az ily módon nem tesz semmilyen különbséget azon időpont szerint, hogy az újonnan felhozott tények vagy körülmények mikor „keletkeztek”. Ezzel szemben e rendelkezések az „[felmerült] vagy a kérelmező [által előadott] új körülmények vagy tények” tág kifejezést használják, amely e kifejezés szokásos jelentése szerint magában foglalhatja mind a korábbi kérelemre vonatkozó végleges határozat meghozatalát *követően* keletkező új körülményeket és tényeket, mind pedig azokat a körülményeket vagy tényeket, amelyek *már* a korábbi kérelemre vonatkozó eljárás során fennálltak, de amelyekre a kérelmező e kérelem keretében nem hivatkozott.

44. Másrészt ez az értelmezés a 2013/32 irányelv 40. cikkének (4) bekezdésére tekintettel különösen egyértelmű. E rendelkezés ugyanis lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy nemzeti jogukba foglaljanak egy olyan rendelkezést, amely előírja, hogy az ismételt kérelem csak akkor elfogadható, ha a kérelmező neki fel nem róható ok miatt az első eljárásban nem volt képes az e 40. cikk (2) és (3) bekezdés értelmében vett új körülmények és tények előterjesztésére. Nem róható fel a kérelmezőnek ugyanakkor az, hogy nem hivatkozott olyan körülményekre, amelyek az első eljárás idején még nem léteztek. Így az említett 40. cikk (4) bekezdésében említett új körülményeknek vagy tényeknek szükségképpen ki kell terjedniük azokra, amelyek már az első

<sup>10</sup> Ily módon a Bíróság elismerte, hogy az ítélt dolog elve úgy az uniós, mint a nemzeti jogrendekben jelentős szerepet tölt be. Ugyanis mind a jog, mind a jogviszonyok stabilitásához, illetve az igazságszolgáltatás megfelelő működésének biztosításához fontos, hogy ne lehessen többé vita tárgyává tenni azokat a bírósági határozatokat, amelyek a rendelkezésre álló jogorvoslatok kimerülését, illetve az azok előterjesztésére nyitva álló határidők elteltét követően jogerőre emelkedtek (lásd: 2018. október 24-i XC és társai ítélet, [C-234/17, EU:C:2018:853, 52. pont]).

eljárás végleges lezárását megelőzően is fennálltak. Ez utóbbi rendelkezés más szóval azt feltételezi, hogy a 40. cikk (2) és (3) bekezdése értelmében vett új körülmények és tények már az első menekültügyi eljárás során is fennálltak.

45. A fentiek alapján az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2013/32 irányelv 40. cikkének (2) és (3) bekezdése kiterjed az olyan körülményekre és tényekre is, amelyek már a korábbi kérelemre vonatkozó eljárás során is fennálltak, de amelyekre a kérelmező ebben az eljárásban nem hivatkozott.

46. A jelen indítvány 41. pontjára tekintettel ez a válasz nem teszi lehetővé annak meghatározását, hogy a 2013/32 irányelvvel ellentétes-e a szóban forgó osztrák jog. Ebből következik, hogy válaszolni kell az előzetes döntéshozatalra az e válasz esetére előterjesztett második kérdésre.

***C. A 2013/32 irányelv 40. cikke (3) bekezdésének és 42. cikke (2) bekezdésének értelmezéséről (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés)***

47. Amint azt a jelen indítvány 38. és 39. pontjában kifejtettem, a 2013/32 irányelv 40. cikkének (2) és (3) bekezdése két szakaszból álló vizsgálati eljárást vezet be: az annak meghatározására irányuló előzetes elfogadhatósági vizsgálatot, hogy az ismételt kérelem elfogadható-e, és adott esetben egy érdemi vizsgálatot, annak meghatározása érdekében, hogy ennek az ismételt kérelemnek a 2011/95 irányelv értelmében ténylegesen helyt kell-e adni. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés éppen a vizsgálat e második szakaszára vonatkozik. Így e kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2013/32 irányelv 40. cikkének (3) bekezdését<sup>11</sup> úgy kell-e értelmezni, hogy az e rendelkezésben említett ismételt kérelem érdemi vizsgálatára sor kerülhet a nemzetközi védelem iránti korábbi kérelemre vonatkozó eljárás *újboli megnyitása* keretében, vagy hogy az említett rendelkezés e célból *új eljárás* megindítását követeli meg.

48. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdést arra tekintettel terjesztették elő, hogy – amint azt a jelen indítvány 35. pontjában kifejtettem – az osztrák jogban az ismételt kérelem érdemi vizsgálatát csak akkor folytatják le *új* közigazgatási *eljárás* keretében, ha ez a kérelem *nova productán* alapul. Így tehát a *nova repertán* alapú ismételt kérelem esetében a kérelem érdemi vizsgálatát az első eljárás *újboli megnyitása* keretében kell lefolytatni. Az alapeljárásban XY azt állítja, hogy ez az újboli megnyitás ellentétes a 2013/32 irányelvvel. Kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság tehát lényegében azt kívánja megtudni, hogy a korábbi eljárásnak az AVG 69. §-a (1) bekezdésének 2. pontja szerinti *újboli megnyitása* összeegyeztethető-e a 2013/32 irányelv 40. cikkének (3) bekezdésével.

49. Véleményem szerint az ilyen újboli megnyitás 2013/32 irányelvvel való összeegyeztethetőségének megítélése érdekében nemcsak az újboli megnyitás ezen irányelv 40. cikkének (3) bekezdésével fennálló összeegyeztethetőségét kell értékelni (1. szakasz), hanem

<sup>11</sup> Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés a kérdést előterjesztő bíróság által megfogalmazott formájában nem utal egyetlen uniós jogi rendelkezésre sem. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból ugyanakkor kitűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság a 2013/32 irányelv 40. cikke (3) bekezdésének értelmezését illetően vet fel kérdést.

az elfogadhatóság vizsgálata során az újbóli megnyitás megvalósulása érdekében alkalmazandó feltételeknek a 2013/32 irányelvből e tekintetben eredő követelményekkel<sup>12</sup> fennálló összeegyeztethetőségét is (2. szakasz).

### 1. Az érdemi vizsgálatról

50. Az ismételt kérelem érdemi vizsgálatát illetően meg kell határozni, hogy a 2013/32 irányelv megköveteli-e *új eljárás* megindítását e célból, vagy elegendő az olyan *újbóli megnyitás*, mint amelyet az AVG 69. §-a (1) bekezdésének 2. pontja ír elő.

51. Úgy vélem, hogy a 2013/32 irányelv főszabály szerint nem ír elő semmilyen különleges eljárást az ismételt kérelem érdemi vizsgálatára.

52. Kétségtelen – amint arra a holland kormány rámutat –, hogy ezen irányelv 42. cikkének (2) bekezdése kifejezetten „új eljárást” említ az ismételt kérelem érdemi vizsgálata céljából. Mindazonáltal az említett irányelv egyetlen rendelkezése sem határozza meg, hogy mit kell az „új eljárás” alatt érteni. Ezzel szemben e kifejezés tartalma – véleményem szerint – levezethető a 2013/32 irányelv 40. cikkének (3) bekezdéséből, mivel ez utóbbi rendelkezés azt írja elő, hogy az ismételt kérelem érdemi vizsgálatát ezen irányelv II. fejezetével összhangban folytassák le.

53. E II. fejezet lényegében azokat az alapelveket és alapvető garanciákat állapítja meg, amelyeket a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk a nemzetközi védelem iránti kérelmek vizsgálata során. A 2013/32 irányelv 40. cikkének (3) bekezdéséből tehát az következik, hogy az ismételt kérelem érdemi vizsgálatára irányuló nemzeti eljárásnak garantálnia kell e garanciák és elvek figyelembevételét.

54. E követelményen kívül ez az irányelv nem ír elő különös eljárást a tagállamok számára e célból. A tagállamok tehát mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek, és nemzeti joguk sajátosságaira tekintettel ültethetik át a 2013/32 irányelv 40. cikkének (3) bekezdését.<sup>13</sup>

55. Amint azt a Bizottság helyesen állítja, a 2013/32 irányelvvel tehát főszabály szerint nem ellentétes az, ha egyrészt a nemzeti jogalkotó új közigazgatási eljárást ír elő az olyan új körülményeken vagy tényeken alapuló ismételt kérelmek tekintetében, amelyek csak az első eljárás végleges lezárását követően keletkeztek, másrészt pedig az, ha az első eljárás során *már* fennálló, de annak keretében nem előadott körülményekre vagy tényekre hivatkozó ismételt kérelmek tekintetében az első eljárás újbóli megnyitását irányozza elő.

56. Mindemellett ezt követően az a kérdés merül fel, hogy az AVG 69. §-a (1) bekezdésének 2. pontjában előírt, hasonló újbóli megnyitás megfelel-e a 2013/32 irányelv II. fejezetéből eredő követelményeknek.

<sup>12</sup> Amint azt kifejtem, ez utóbbi vizsgálat tekintetében egyrészt a 2013/32 irányelv 33. cikke (2) bekezdésének d) pontjával összefüggésben értelmezett 40. cikkének (2)–(4) bekezdésével, másrészt az ezen irányelv 42. cikkének (2) bekezdésével fennálló összeegyeztethetőség értékeléséről van szó. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Bíróság annak érdekében, hogy hasznos választ adjon a kérdést előterjesztő bíróságnak, figyelembe veheti az uniós jog azon rendelkezéseit, amelyekre a nemzeti bíróság kérdésében nem hivatkozott. Lásd többek között: 1990. március 27-i Bagli Pennacchiotti ítélet (C-315/88, EU:C:1990:139, 10. pont); 2007. november 8-i ING.AUER ítélet (C-251/06, EU:C:2007:658, 38. pont); 2017. március 7-i X és X ítélet (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, 39. pont).

<sup>13</sup> Lásd ebben az értelemben: 2011. július 28-i Samba Diouf ítélet (C-69/10, EU:C:2011:524, 29. pont).

57. A Bíróság rendelkezésére álló iratok e tekintetben nem tartalmaznak elegendő információt az újbóli megnyitásra irányuló eljárás részletszabályait illetően, és így nem teszik lehetővé ilyen értékelés lefolytatását, amely mindenféleképpen a kérdést előterjesztő bíróságra tartozik.

58. Megállapítom azonban, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből úgy tűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak az AVG 69. §-a (1) bekezdésének 2. pontjában előírt újbóli megnyitás 2013/32 irányelv II. fejezetében említett elvekkel és biztosítékokkal fennálló összeegyeztethetőségét illetően. Közelebbről: ez a bíróság rámutat, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmet benyújtó külföldi jogállása – még ha ismételt kérelemről van is szó – eltér a már lezárt eljárás újbóli megnyitását kérő külföldi jogállásától, például az eljárás időtartama alatt a kitoloncolással szembeni ideiglenes védelmet illetően.

59. E megállapítás értelmezésének módja kétségeket vethet fel. Véleményem szerint a kérdést előterjesztő bíróság által említett jogállásbeli különbség úgy érthető, hogy az az osztrák jogból eredő azon különbségre vonatkozik, amely szerint az ismételt kérelem *nova repertán* vagy *nova productán* alapul, tehát úgy, mint amelyből az derül ki, hogy az utóbbi kategóriába tartozó ismételt kérelmet benyújtó kérelmezőre kedvezőbb szabályok vonatkoznak, mint az első kategóriába tartozó ismételt kérelmet benyújtó kérelmezőre.

60. Arra az esetre, ha ez az értelmezés helytálló, megjegyzem, hogy a 2013/32 irányelv II. fejezetével nem feltétlenül ellentétes a jogállásbeli ilyen különbség. Egyrészt ugyanis ezen irányelv 5. cikke értelmében semmi nem zárja ki, hogy a tagállamok a 2013/32 irányelvből eredőknél kedvezőbb szabályokat állapítsanak meg, feltéve hogy e szabályok összeegyeztethetők ezen irányelvvel. Ami másrészt a kérelmező kiutasítással szembeni védelmét illeti, az ismételt kérelem vizsgálatának időtartama alatt, a 2013/32 irányelv II. fejezete lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy e kérelmező számára alacsonyabb szintű védelmet biztosítsanak a nemzetközi védelem iránti első kérelmet benyújtó kérelmező számára biztosított védelemnél.<sup>14</sup>

61. Ennélfogva, noha az osztrák jog kedvezőbb szabályokat ír elő a *nova productán* alapuló ismételt kérelmekre, mint amelyeket a 2013/32 irányelv az ismételt kérelmekre vonatkozóan követel meg, ezen irányelvvel tehát nem ellentétes az ilyen szabályozás, amennyiben a *nova repertán* alapuló ismételt kérelmeket illetően (is) tiszteletben tartja a 2013/32 irányelv II. fejezetéből eredő (minimum)követelményeket.

62. Ezenkívül az osztrák kormány e tekintetben a Bíróság egyik kérdésére adott válaszában pontosította, hogy ha egy ismételt kérelmet újbóli megnyitással összefüggésben érdemben vizsgálnak meg, az eljárást megszüntető közigazgatási határozat vagy a megfelelő peres határozat nem vált ki joghatásokat, az eljárást az e közigazgatási vagy bírósági határozat meghozatalát megelőző szakaszban újra megnyitják és azt ismét lefolytatják, így az új érvek teljes érdemi vizsgálat tárgyát képezik. Nincs tehát különbség aszerint, hogy az új körülményekre vagy tényekre már az első eljárás befejezése előtt, vagy csak ezen időpontot követően hivatkoztak. A 2013/32 irányelv II. fejezetében előírt garanciákat és elveket mind az új (második) eljárás, mind pedig az újból megindított (első) eljárás során teljes mértékben tiszteletben tartják.

<sup>14</sup> Ily módon a 2013/32 irányelv 9. cikke (1) bekezdésének megfelelően az a kérelmező, aki benyújtotta a nemzetközi védelem iránti első kérelmét, főszabály szerint jogosult arra, hogy a tagállamban maradjon mindaddig, amíg a felelős hatóság határozatot nem hoz a kérelméről. Ugyanakkor az olyan kérelmező esetében, aki ismételt nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be, az ezen irányelv 9. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett 41. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy az ott előírt feltételek mellett eltérjenek a 2013/32 irányelv 9. cikkének (1) bekezdésében előírt e szabálytól.

63. Figyelemmel többek között e válaszra, úgy tűnik tehát, hogy az AVG 69. §-a (1) bekezdésének 2. pontjában előírt újbóli megnyitás megfelel a 2013/32 irányelv II. fejezetében előírt követelményeknek. Ennek ellenőrzése azonban a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

## 2. Az elfogadhatósági vizsgálatról

64. A 2013/32 irányelv kimerítő jelleggel rögzíti azokat az elfogadhatósági feltételeket, amelyeket a tagállamok egy ismételt kérelem tekintetében megállapíthatnak.<sup>15</sup> Ezek a feltételek azok, amelyeket a jelen indítvány 38–39. és 44. pontjában felidéztem, és amelyeket ezen irányelv 33. cikke (2) bekezdésének d) pontjával összefüggésben értelmezett 40. cikkének (2)–(4) bekezdése ír elő. Az említett feltételekhez adódik az említett irányelv 42. cikkének (2) bekezdése, amely olyan eljárási szabályokat ír elő, amelyeket a tagállamok az ismételt kérelem elfogadhatóságának vizsgálatakor állapíthatnak meg.

65. Amint azt a jelen indítvány 34. pontja kifejti, az osztrák jogban előírt elfogadhatósági feltételeket az AVG 69. §-a (1) bekezdésének 2. pontja és (2) bekezdése határozza meg. E 69. cikk (1) bekezdésének 2. pontja kimondja, hogy a befejezett eljárást újból meg kell indítani, ha olyan új tények vagy bizonyítékok merülnek fel, amelyeket az érintettnek fel nem róhatóan nem lehetett a korábbi eljárás során felhozni, és amelyek önmagukban vagy az eljárás más eredményeivel összefüggésben valószínűleg olyan határozathoz vezettek volna, amelynek rendelkező része eltérő tartalommal bírna. Az említett cikk (2) bekezdése szerint az újbóli megnyitás iránti kérelmet kéthetes határidőn belül kell benyújtani azt követően, hogy a kérelmező tudomást szerzett az újbóli megnyitás indokáról, és a jogerős közigazgatási határozat meghozatalától számított három év elteltével nem nyújtható be újbóli megnyitás iránti kérelem.

66. Az érintett osztrák rendelkezés tehát lényegében három feltételt tartalmaz: i. a lezárt első eljárás eredménye megváltoztatásának valószínűségére vonatkozó feltételt, figyelemmel ezekre az új körülményekre vagy tényekre, ii. a kérelmezőnek felróhatóság hiányát és iii. a jogvesztő határidőket.

67. Ami e feltételeknek a 2013/32 irányelvvel való összeegyeztethetőségét illeti, úgy tűnik, hogy az első kettő valóban összeegyeztethető az ezen irányelv 40. cikkében előírt elfogadhatósági feltételekkel.

68. Ily módon úgy tűnik, hogy a nemzeti rendelkezés első feltétele megfelel a 2013/32 irányelv 40. cikkének (3) bekezdésében foglalt feltételnek, vagyis annak, hogy az új körülmények vagy tények jelentősen növeljék annak valószínűségét, hogy a kérelmező nemzetközi védelemre jogosult személynek minősül. Ami a nemzeti rendelkezés második feltételét illeti, úgy tűnik, hogy az a 2013/32 irányelv 40. cikke (4) bekezdésének felel meg, amely szerint a tagállam rendelkezhet

<sup>15</sup> Ez a pont lényegében a 2013/32 irányelv 33. cikke (2) bekezdésének d) pontjából következik, amely azt írja elő, hogy a tagállamok valamely ismételt kérelmet csak az e rendelkezésben említett helyzetben minősíthetnek elfogadhatatlannak, amelyet tehát az ezen irányelv 40. cikkének (2)–(4) bekezdésében előírt elfogadhatósági feltételekkel együttesen kell értelmezni. Lásd ugyanebben ez értelemben: Hogan főtanácsnok LH (Új körülmények vagy tények) ügyre vonatkozó indítványa (C-921/19, EU:C:2021:117, 33. pont).

ügy, hogy csak azokban az esetekben vizsgálja tovább érdemben a kérelmet, ha az érintett kérelmező rajta kívül álló ok miatt az előző eljárásban nem volt képes a korábbi eljárás során új körülményekre vagy tényekre hivatkozni.<sup>16</sup>

69. Ami az AVG 69. §-ának harmadik feltételét, vagyis a jogvesztő határidőket illeti, e feltétel ugyanakkor a 2013/32 irányelv 42. cikkének (2) bekezdésére, nem pedig ezen irányelv 40. cikkére figyelemmel kétséges.

70. Főszabály szerint ugyanis a jogvesztő határidők olyan elfogadhatósági feltételnek tekinthetők, amelynek összeegyeztethetőségét az említett 40. cikk alapján kell értékelni, valamint olyan eljárási szabálynak, amelynek összeegyeztethetőségét a 2013/32 irányelv 42. cikkének (2) bekezdésére tekintettel kell értékelni, amely olyan eljárási szabályokat ír elő, amelyeket a tagállamok az elfogadhatóság vizsgálatakor jogosultak meghatározni.

71. Véleményem szerint e feltétel értékelésének kiindulópontja az irányelv 40. cikke. E rendelkezés értelmezése egyértelmű, mivel kimerítő elfogadhatósági feltételeket ír elő,<sup>17</sup> és nem tartalmaz a jogvesztő határidők meghatározásával kapcsolatos feltételt. Első ránézésre úgy tűnik tehát, hogy az osztrák jogban előírt harmadik feltétel ellentétes a 2013/32 irányelvvel.

72. Mindazonáltal e harmadik feltételt a 2013/32 irányelv 42. cikkének (2) bekezdésére tekintettel is meg kell vizsgálni annak eldöntése érdekében, hogy ez a rendelkezés lehetővé teszi-e a tagállamok számára, hogy jogvesztő határidőket állapítsanak meg, amint azt lényegében az osztrák és a német kormány állítja.

73. Mindenekelőtt elismerem, hogy a szó szerinti értelmezés alapján a 2013/32 irányelv 42. cikkének (2) bekezdése arra engedhetne következtetni, hogy lehetővé teszi jogvesztő határidők megállapítását.

74. E rendelkezés első albekezdése ugyanis azt írja elő, hogy a tagállamok nemzeti jogszabályaikban szabályozhatják a 2013/32 irányelv 40. cikke szerinti előzetes elfogadhatósági vizsgálatra vonatkozó szabályokat, és nem kimerítő jelleggel utal két olyan szabályra, amelyeket a tagállamok e tekintetben előírhatnak.<sup>18</sup> Ezenkívül ezen irányelv 42. cikke (2) bekezdésének második albekezdése kimondja, hogy a tagállamok nem akadályozhatják meg a kérelmező új eljáráshoz való hozzáférését, és nem eredményezhetik az ilyen hozzáférés tényleges

<sup>16</sup> Amint azt a jelen indítvány 93–101. pontjában kifejtem, a 2013/32 irányelv 40. cikkének (4) bekezdése fakultatív rendelkezésnek minősül, így azt át kell ültetni a nemzeti jogba annak érdekében, hogy alkalmazni lehessen a felróhatóság hiányára vonatkozó ott előírt feltételt. E tekintetben az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően valamely irányelv ilyen rendelkezésének átültetéséhez nem feltétlenül szükséges új rendelkezések elfogadása, amennyiben a nemzeti jog már tartalmaz az ilyen rendelkezésnek megfelelő szabályt (lásd ebben az értelemben: 1995. március 23-i Bizottság kontra Görögország ítélet [C-365/93, EU:C:1995:76, 9. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat]), ami a jelen ügyben az osztrák kormány szerint fennáll (lásd a jelen indítvány 8. lábjegyzetét).

<sup>17</sup> Lásd a jelen indítvány 64. pontját és 15. lábjegyzetét.

<sup>18</sup> A 2013/32 irányelv 42. cikk (2) bekezdésének a) pontja szerint a tagállamok kötelezhetik az érintett kérelmezőt arra, hogy nevezzen meg olyan tényeket, vagy szolgáltatson olyan bizonyítékokat, amelyek indokolják az új eljárást. E rendelkezés b) pontja szerint a tagállamok lehetővé tehetik, hogy az előzetes elfogadhatósági eljárást – a 2013/32 irányelv 40. cikkének (6) bekezdésében említett esetek kivételével – kizárólag a rendelkezésre álló írásos beadványok alapján, a személyes meghallgatás mellőzésével folytassák le.

meghiúsulását vagy súlyos korlátozását. A 2013/32 irányelv 42. cikke (2) bekezdésének szövege tehát mérlegelési mozgásteret biztosít a tagállamok számára az eljárási szabályok meghatározását illetően.<sup>19</sup>

75. Ennek pontosítását követően ugyanakkor megállapítom, hogy – amint arra a Bizottság helyesen rámutat – a 2013/32 irányelv 42. cikke (2) bekezdésének keletkezéstörténete, és az az összefüggés, amelybe a korábbi irányelvhez képest ez a rendelkezés illeszkedik, egyértelműen arra utal, hogy az uniós jogalkotó nem kívánt lehetőséget biztosítani a tagállamoknak arra, hogy az ismételt kérelmek elfogadhatóságát határidő betartásától tegyék függővé.

76. E lehetőséget ugyanis a 2013/32 irányelv 42. cikkének (2) bekezdését megelőző rendelkezés, azaz a 2005/85 irányelv 34. cikke (2) bekezdésének b) pontja előírta. Ez utóbbi rendelkezés tehát kifejezetten lehetővé tette a tagállamok számára, hogy határidőt állapítsanak meg az új tények vagy körülmények előadására attól az időponttól kezdődően, amikor a kérelmező ezekhez az információkhoz hozzájutott. Az említett rendelkezést azonban nem vette át a 2013/32 irányelv 42. cikkének (2) bekezdése, így módon tehát a jogalkotó meg kívánta szüntetni ezt a lehetőséget. Ez egyértelműen következik a 2013/32 irányelv előkészítő munkálataiból.

77. Egyrészt a 2013/32 irányelv eredeti javaslatához csatolt dokumentumból – amelyben a Bizottság kifejtette az érintett módosításra vonatkozó indokait – kitűnik, hogy a visszaküldés tilalmának elvével való esetleges feszültség elkerülése érdekében hatályon kívül helyezik azt a korábbi rendelkezést, amely lehetővé tette a tagállamok számára jogvesztő határidő megállapítását, nevezetesen a 2005/85 irányelv 34. cikke (2) bekezdésének b) pontját.<sup>20</sup>

78. Másrészt úgy tűnik, hogy az uniós jogalkotó – a 2013/32 irányelvvel kapcsolatos jogalkotási tárgyalások során – kifejezetten elutasította e lehetőség ezen irányelvbe való beépítését. A német és a francia küldöttség, az Egyesült Királyság küldöttsége, valamint az Európai Unió Tanácsa ugyanis azt javasolta, hogy e lehetőséget építsék be, azzal az indokkal, hogy az lehetővé tenné a visszaélésszerű ismételt kérelmek elleni hatékonyabb fellépést.<sup>21</sup> Ez a javaslat azonban nem vezetett a rendelkezés Bizottság által javasolt módosításához.

<sup>19</sup> Ezzel együtt – ellentétben azzal, amit lényegében a német kormány állít – nem gondolom, hogy a 2013/32 irányelv 42. cikkének (2) bekezdése a tagállamok eljárási autonómiájának elvét fejezi ki, és hogy így e rendelkezésből az következik, hogy a tagállamokra hagyták, hogy eljárási autonómiájuk nevében jogvesztő határidőket állapítsanak meg, feltéve hogy tiszteletben tartják az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvét. Noha ugyanis igaz, hogy ezen irányelv 42. cikke (2) bekezdése második albekezdésének megfogalmazása hasonlíthat a tagállamok eljárási autonómiája elvének megfogalmazásához, e rendelkezés azonban más összefüggésbe illeszkedik: ez az elv így módon a jogalanyok uniós jogból eredő jogai védelmének biztosítását célzó *keresetek* eljárási szabályaira is alkalmazandó (lásd például: 2010. március 18-i Alassini és társai ítélet [C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, 47. pont]), míg az említett irányelv 42. cikkének (2) bekezdése egy *jóval korábbi szakaszra* vonatkozik, nevezetesen az ismételt kérelem illetékes közigazgatási hatóság általi (előzetes) vizsgálatára.

<sup>20</sup> Lásd a Tanács indokolását: a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelv elfogadása érdekében a Tanács által elfogadott közös álláspont, 2009. október 23., 14959/09 ADD 1, ASILE 82, CODEC 1231, 2009/0164 (COD) intézményközi dokumentum. A 2013/32 irányelvre irányuló eredeti javaslatban a 2013/32 irányelv 42. cikkének tartalmát a 36. cikk írta elő. Az utóbbi rendelkezést illetően a fent hivatkozott mellékletből az tűnik ki, hogy „[t]wo changes are proposed with regard to the procedural rules applicable in a preliminary examination procedure. Firstly, the optional provision allowing Member States to require submission of the new information within a time limit is deleted to avoid possible tension with the principle of non-refoulement [...]”. Ahogy én értelmezem ezt a pontot, mivel a nemzetközi védelemre jogosultként való elismeréshez a 2011/95 irányelvben előírt feltételek a visszaküldés tilalmának elvén alapulnak (lásd ezen irányelv (3) preambulumbekzdését és 21. cikkét), a Bizottság azt a helyzetet kívánta elkerülni, amelyben egy ismételt kérelmet pusztán azzal az indokkal utasítanak el, hogy azt nem egy adott határidőnek megfelelően nyújtották be, holott az valójában eleget tehetett volna a 2011/95 irányelvben előírt, a nemzetközi védelemre jogosultként való elismeréshez előírt feltételeknek.

<sup>21</sup> A német és a francia küldöttség, valamint az Egyesült Királyság küldöttségének közös javaslata a menedékkérők befogadására és a menekültügyi eljárásra vonatkozó szabályokat megállapító irányelv-tervezeteket illetően, 2011. június 27., 12168/11, ASILE 54. A javaslat II.2. pontjában e küldöttségek jelezték aggodalmukat a visszaélésszerű ismételt kérelmek problémáját illetően. E célból kiemelik, hogy a 2013/32 irányelvnek tartalmaznia kell azokat a rendelkezéseket, amelyek „lehetővé teszik a tagállamok számára, hogy jobban és gyorsabban reagáljanak a visszaélésszerű felülvizsgálati kérelmekhez kapcsolódó eljárással való visszaélésekre, például azzal, hogy lehetővé teszik a menedékkérőkkel szemben az új körülmények előterjesztésére vonatkozó határidő megállapítását”.

79. Véleményem szerint ezt a 2013/32 irányelv 42. cikke (2) bekezdésének keletkezéstörténetéből következő értelmezést megerősíti az a szövegkörnyezet is, amelybe ez a rendelkezés illeszkedik. Amint azt ugyanis a jelen indítvány 71. pontban kifejtettem, az ezen irányelv 33. cikke (2) bekezdésének d) pontjával összefüggésben értelmezett 40. cikke már az említett értelmezés irányába mutat, és ugyanez vonatkozik az említett irányelv 41. cikkének (1) bekezdésére is.

80. Ily módon – amint azt a jelen indítvány 14. lábjegyzetében kifejtettem – a 2013/32 irányelv 41. cikkének (1) bekezdése azokra a helyzetekre vonatkozik, amelyekben a tagállamok eltérhetnek a kérelmezőnek az ismételt kérelmének vizsgálata során az érintett tagállam területén maradáshoz való jogától. E tekintetben ezen irányelv 9. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett 41. cikkének (1) bekezdéséből lényegében az következik, hogy még ha fenn is áll annak a veszélye, hogy egy ismételt kérelmet visszaélészerűen nyújtanak be, a tagállamok csak akkor térhetnek el a kérelmezőnek a területükön maradáshoz való jogától, *ha ez nem okoz közvetlen vagy közvetett visszaküldést*. Ebből észszerűnek tűnik számomra arra következtetni, hogy az említett irányelv 42. cikkének (2) bekezdése alapján önmagában az, hogy az ismételt kérelmet nem egy adott határidőn belül nyújtották be, még kevésbé igazolhatja az említett kérelem elutasítását a visszaküldés tilalma ugyanezen elve megsértésének veszélye miatt.

81. Ennélfogva – még ha kívánatos is lenne, hogy a jogvesztő határidő előírásának tilalma egyértelműbben kitűnjön a 2013/32 irányelvből – nem állítható, hogy a tagállamok feladata lenne ilyen határidők bevezetése. Az uniós jogalkotó ugyanis tudatos döntést hozott, amikor úgy ítélte meg, hogy e határidők igénybevétele megkérdőjelezheti a visszaküldés tilalmának elvét, amely ezen irányelv egyik alapelve,<sup>22</sup> és hogy ennek az alapvető elvnek elsőbbséget kell élveznie az e kockázattal kapcsolatos indokkal szemben.

82. Ebből következik, hogy a 2013/32 irányelv 42. cikkének (2) bekezdését ezen irányelv 40. cikkének (2)–(4) bekezdésével és 33. cikke (2) bekezdésének d) pontjával összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy az tiltja a jogvesztő határidők mint olyanok előírását. E határidők alkalmazását tehát mellőzni kell. Az alapeljárásban az XY által benyújtott ismételt kérelmet azonban nem az említett határidőkre tekintettel, hanem kizárólag ítélt dolog miatt utasították el.

83. A fentiek összességére tekintettel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2013/32 irányelv 40. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az nem követel meg külön eljárást az ismételt kérelmek érdemi vizsgálatára, amennyiben a nemzeti eljárás – így a védelem iránti korábbi kérelemre vonatkozó eljárás újbóli megnyitása – megfelel az ezen irányelv II. fejezetében előírt követelményeknek, aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata az alapeljárásban. Ezenkívül az említett irányelv 42. cikkének (2) bekezdését ugyanezen irányelv 40. cikkének (2)–(4) bekezdésével és 33. cikke (2) bekezdésének d) pontjával összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes a jogvesztő határidők előírása.

***D. A 2013/32 irányelv 40. cikke (4) bekezdésének értelmezéséről (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés)***

84. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre általam adni javasolt válaszra tekintettel úgy tűnik, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésre nem szükséges válaszolni.

<sup>22</sup> Lásd ebben az értelemben a 2013/32 irányelv (3) preambulumbekkezdését.

85. Ez utóbbi kérdés ugyanis arra az esetre vonatkozik, ha a második kérdésre adott válaszból az következne, hogy az osztrák jogban előírt *újból megnyitás* nem felel meg a 2013/32 irányelvből eredő követelményeknek, és így az Ausztriában benyújtott valamennyi ismételt kérelmet *új* közigazgatási eljárás keretében kell megvizsgálni. Amint azonban azt kifejtettem, a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálatra is figyelemmel, lehetséges az *újból megnyitás*, következésképpen nem gondolom, hogy ilyen értelemben válaszolni kellene az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre.<sup>23</sup>

86. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésre tehát csak arra az esetre fogok válaszolni, ha a kérdést előterjesztő bíróság nem erősíti meg az osztrák jogra vonatkozó feltevésemet e tekintetben, illetve ha a Bíróság nem fogadná el a 2013/32 irányelvre vonatkozó értelmezésemet.

87. E kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy egy olyan nemzeti jogszabály alapján, amely a közigazgatási eljárás tekintetében általános hatályú elvet határoz meg, elutasíthatja-e a hatóság az ismételt kérelem érdemi vizsgálatát abban az esetben, ha a menedékkérőnek felróható, hogy a korábbi menekültügyi eljárásban nem adta elő az újonnan felhozott jogalapokkal kapcsolatos érvelését, jöllehet a tagállam – mivel nem fogadott el különös rendelkezéseket – nem ültette át megfelelően a 2013/32 irányelv 40. cikke (2) és (3) bekezdésében foglalt rendelkezéseket, és ennek következtében nem élt kifejezetten az ezen irányelv 40. cikkének (4) bekezdésében biztosított azon lehetőséggel, hogy az ismételt kérelemmel kapcsolatban nem fog érdemi vizsgálatot lefolytatni.

88. Az a kontextus, amelybe ez a kérdés illeszkedik – értelmezésem szerint – a következő: amint azt a jelen indítványban kifejtettem, a 2013/32 irányelv 40. cikkének (4) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy nemzeti jogukba foglaljanak egy olyan rendelkezést, amely előírja, hogy az ismételt kérelem csak akkor elfogadható, ha a kérelmező neki fel nem róható ok miatt az előző eljárásban nem volt képes az e rendelkezés (2) és (3) bekezdése értelmében vett új körülmények és tények előterjesztésére.

89. Az osztrák jogban a felróhatóság hiányára vonatkozó e feltételt az AVG 69. §-a (1) bekezdésének 2. pontja írja elő. Ez a rendelkezés azonban nem alkalmazható egy új közigazgatási eljárásra, mivel az csak a már véglegesen lezárt eljárások újból megnyitására vonatkozik.

90. A jelen indítvány 85. pontjában kifejtett azon feltevésből kiindulva, amely szerint a *nova repertán* alapuló ismételt kérelmet új közigazgatási eljárás keretében kell megvizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy egy ilyen új eljárás keretében kizárt-e a felróhatóság fennállásának vizsgálata. Ez ugyanis azzal a következménnyel járna, hogy az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló ismételt kérelmet is elfogadhatónak kellene tekinteni, és azt érdemben meg kellene vizsgálni akkor is, ha a kérelmező felróhatóan járt el, amikor a korábbi eljárásban nem hivatkozott az újonnan előterjesztett körülményekre vagy tényekre. Úgy tűnik ugyanis, hogy az alapeljárásban a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy XY felróhatóan járt el, amikor a nemzetközi védelem iránti első kérelmére vonatkozó eljárás során nem hivatkozott szexuális irányultságára.

<sup>23</sup> Kétségtávol úgy vélem, hogy a 2013/32 irányelv 40. cikkének (2)–(4) bekezdésével és 33. cikke (2) bekezdésének d) pontjával összefüggésben értelmezett 42. cikkének (2) bekezdésével ellentétesek az osztrák jogban előírt jogvesztő határidők. Mindazonáltal – amint az a jelen indítvány 82. pontjában szerepel – az osztrák jog e határidők alkalmazásának mellőzésével összeegyeztethetővé tehető a 2013/32 irányelvvel.

91. A kérdést előterjesztő bíróság ebben az összefüggésben azt kívánja megtudni, hogy figyelembe lehet-e venni a felróhatóság fennállásának vizsgálatát is az új közigazgatási eljárás keretében a *nova repertán* alapuló ismételt kérelmek elfogadhatóságának vizsgálata során.

92. Véleményem szerint – a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálatra is figyelemmel – e kérdésre nemleges választ kell adni.

93. *Először* ugyanis úgy vélem, hogy a 2013/32 irányelv 40. cikkének (4) bekezdését *fakultatív* rendelkezésként kell értelmezni, így azt át kell ültetni a nemzeti jogba annak érdekében, hogy alkalmazni lehessen a felróhatóság hiányára vonatkozó, ott előírt feltételt.

94. Nem értek tehát egyet a holland kormány által e tekintetben előadott értelmezéssel. Ez a kormány arra hivatkozik, hogy a 2013/32 irányelv 40. cikkének (4) bekezdésében előírt felróhatóság hiányára vonatkozó feltétel az ezen irányelv 40. cikkének (2) és (3) bekezdése értelmében vett „új körülmények vagy tények” fogalmába tartozó feltételt képez, ily módon a tagállamok *csak* akkor dönthetnek úgy, hogy lefolytatják a kérelem vizsgálatát, ha az érintett kérelmező rajta kívül álló okok miatt nem volt képes az előző eljárás során hivatkozni ezekre a körülményekre vagy tényekre. E kormány szerint az említett irányelv 40. cikkének (4) bekezdése csupán e kérdés tisztázása, e bekezdés átültetése tehát nem szükséges a felróhatóság hiányára vonatkozó feltétel alkalmazásához. Álláspontjának alátámasztására a holland kormány több érvet is előterjesztett, amelyek lényegében egyrészt az említett 40. cikk (4) bekezdésén, másrészt pedig a kérelmező illetékes hatóságokkal való együttműködési kötelezettségén alapulnak.

95. Álláspontom szerint ezeket az érveket nem lehet elfogadni.

96. Mindenekelőtt ugyanis a 2013/32 irányelv 40. cikkének (4) bekezdését illetően megállapítom, hogy bár van eltérés e rendelkezés különféle nyelvi változatai között, e változatok nagy többsége a fakultatív rendelkezés irányába mutat.

97. Ily módon a nyelvi változatok nagy többsége – azaz húsz változat, köztük a francia nyelvi változat is<sup>24</sup> – világos és egyértelmű módon fakultatív rendelkezést ír elő. Így a francia nyelvi változat szerint a tagállam „rendelkezhet úgy”, hogy a kérelmezőnek felróhatóság hiánya jelenti az egyik feltételt, ami egyértelműen jelzi, hogy *lehetőségről* van szó.

98. Kizárólag a 2013/32 irányelv 40. cikke (4) bekezdésének cseh nyelvi változata rendelkezik ugyanis ezzel ellentétes tartalommal, mivel ebben a változatban ez a cikk lényegében azt írja elő, hogy a tagállamok *csak* akkor dönthetnek úgy, hogy lefolytatják a kérelem vizsgálatát, ha az érintett kérelmező nem járt el felróhatóan.<sup>25</sup> Két nyelvi változat nem egyértelmű, mivel vagy a francia, vagy a cseh nyelvi változathoz hasonlóan értelmezhetők.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Valamennyi nyelvi változat, a bolgár, a cseh és az olasz nyelvi változat kivételével.

<sup>25</sup> E rendelkezés cseh nyelven a következőket írja elő: „Členské státy mohou rozhodnout o dalším posuzování žádosti, pouze pokud dotýčný žadatel nemohl v předchozím řízení bez vlastního zavinění uvést skutečnosti uvedené v odstavcích 2 a 3 tohoto článku [...]”.

<sup>26</sup> A bolgár nyelvi változatról („Държавите-членки могат да предвидят разглеждането на молбата да продължи само при условие че съответният кандидат не е имал възможност, без да има вина за това, да представи ситуациите, изложени в параграфи 2 и 3 от настоящия член, в предходната процедура [...]”) és az olasz nyelvi változatról („Gli Stati membri possono stabilire che la domanda sia sottoposta a ulteriore esame solo se il richiedente, senza alcuna colpa, non è riuscito a far valere, nel procedimento precedente, la situazione esposta nei paragrafi 2 e 3 del presente articolo, in particolare esercitando [...]”) van szó.

99. Véleményem szerint, még ha feltételezzük is, hogy a 2013/32 irányelv 40. cikke (4) bekezdésének cseh nyelvi változata nem pusztán fordítási hiba, így e rendelkezés többi (valamennyi) nyelvi változatán alapuló pusztán szó szerinti értelmezés önmagában nem lehet meghatározó, az egyéb értelmezési szempontokon<sup>27</sup> alapuló értelmezés semmiféleképpen sem erősíti meg a holland kormány által előadott értelmezést.

100. Meg kell ugyanis állapítani, hogy a 2013/32 irányelv 40. cikke (4) bekezdésének előkészítő munkálatai láthatóan arra utalnak, hogy az uniós jogalkotó ténylegesen lehetőséget kívánt biztosítani e rendelkezésben.<sup>28</sup>

101. Nem vezethet ellentétes eredményre az, hogy a 2013/32 irányelv a gyorsaság általános célkitűzését követi,<sup>29</sup> és hogy a 2013/32 irányelv 40. cikkének (2)–(4) bekezdésével összefüggésben értelmezett 33. cikkének (2) bekezdésében előírt elfogadhatósági vizsgálat célja a tagállam azon kötelezettségének mérséklése, hogy érdemben vizsgálja az ismételt kérelmet<sup>30</sup>.

102. El kell utasítani a kérelmezőnek az illetékes hatóságokkal való együttműködésre vonatkozó kötelezettségére alapított érveket is. Ezek az érvek konkrétabban azon alapulnak, hogy a 2013/32 irányelv 13. cikke (2) bekezdésének értelmében a kérelmező köteles együttműködni az illetékes hatóságokkal a 2011/95 irányelv 4. cikkének (2) bekezdésében említett tényezők – köztük a nemzetközi védelem iránti kérelem indokainak – meghatározása céljából.

103. E tekintetben nem állítható, hogy ez a kötelezettség értelmét vesztené abban az esetben, ha minden olyan körülmény, amelyre nem hivatkoztak a nemzetközi védelem iránti első kérelem keretében – akár a kérelmezőnek felróhatóan, akár nem – az ismételt kérelem vizsgálatának lefolytatásához vezetne. Azonkívül, hogy ez az értelmezés sértené a 2013/32 irányelv 40. cikkének (4) bekezdése által a tagállamok számára biztosított lehetőséget, semmiféleképpen sem igaz, hogy megfosztaná értelmétől az együttműködési kötelezettséget, kivéve, ha alkalmazzák a felróhatóság hiányára vonatkozó feltételt. A 2011/95 irányelv és a 2013/32 irányelv ugyanis kifejezetten előír

<sup>27</sup> Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint egy uniós jogi rendelkezés valamely nyelvi változatának megfogalmazása nem szolgálhat e rendelkezés értelmezésének kizárólagos alapjául, illetve e tekintetben nem élvezhet elsőbbséget más nyelvi változatokkal szemben. Ez a megközelítés ugyanis összeegyeztethetetlen lenne az uniós jog egységes alkalmazásának követelményével (lásd: 2012. április 26-i DR és TV2 Danmark ítélet [C-510/10, EU:C:2012:244, 44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat]). Az uniós jogi szövegek nyelvi változatai közötti eltérés esetén a szóban forgó rendelkezést azon szabályozás általános rendszerére és céljára tekintettel kell értelmezni, amelynek az a részét képezi (lásd: 2012. április 26-i DR és TV2 Danmark ítélet [C-510/10, EU:C:2012:244, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat]).

<sup>28</sup> Így a 2013/32 irányelv eredeti tervezetében a 35. cikk (6) bekezdése, amely megfelel az elfogadott változat 40. cikke (4) bekezdésének, a holland kormány által előadott értelemben került megfogalmazásra (a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló bizottsági javaslat, COM(2009) 554 végleges). A 2013/32 irányelv tárgyalása során a Parlament azonban e rendelkezés teljes törlését javasolta, azzal az indokkal, hogy „[a] tagállamoknak nem kellene módszeresen elutasítaniuk egy korábbi kérelem vizsgálatát azzal a kifogással, hogy a kérelmező érvényesíthette volna az új elemeket vagy tényeket az előző eljárás vagy a fellebbezése során. Ez az automatizmus a visszaküldés tilalma elvének megsértéséhez vezethet” (lásd a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló európai parlamenti és tanácsi irányelv tervezetéről szóló, 2011. március 24-i parlamenti jelentésben szereplő 88. módosítás indokolását). Ezt követően a Tanács a közös álláspontjában módosította a végül elfogadott változatot illetően 40. cikk (4) bekezdésének eredeti szövegét (a Tanács 7/2013/EU álláspontja első olvasatban a nemzetközi védelmi jogállás megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló parlamenti és tanácsi irányelv elfogadására tekintettel, elfogadva 2013. június 6-án, HL 2013. C 179. E, 27. o.). Tudomásom szerint semmilyen, e módosításra vonatkozó magyarázat nem derül ki az előkészítő munkálatokból. Mindazonáltal a Parlament által a visszaküldés tilalmának elvével kapcsolatban megfogalmazott aggodalmakra tekintettel észszerűnek tűnik azt a következtetést levonni, hogy ez az indok igazolta a 40. cikk (4) bekezdése szövegének módosítását, amellyel a Bizottság és a Parlament is egyetértett.

<sup>29</sup> Lásd e tekintetben: 2018. október 4-i Ahmedbekova ítélet (C-652/16, EU:C:2018:801, 100. pont).

<sup>30</sup> Lásd ebben az értelemben: 2020. március 19-i Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba) ítélet (C-564/18, EU:C:2020:218, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

több olyan következményt, amelyet a tagállamok e kötelezettség be nem tartása esetén érvényesíthetnek,<sup>31</sup> ebből azonban nem következik a tagállamok azon kötelezettsége, hogy az ismételt kérelmet elfogadhatatlannak nyilvánítsák.

104. A fenti megfontolások összességéből az következik, hogy a 2013/32 irányelv 40. cikkének (4) bekezdését *fakultatív* rendelkezésként kell értelmezni, így azt át kell ültetni a nemzeti jogba annak érdekében, hogy alkalmazni lehessen a felróhatóság hiányára vonatkozó, ott előírt feltételt.

105. E tekintetben *másodszor* úgy tűnik, hogy az új közigazgatási eljárásokat illetően a 2013/32 irányelv 40. cikkének (4) bekezdésében előírt, a felróhatóság hiányára vonatkozó feltételt nem ültették át az osztrák jogba az uniós jog követelményeinek megfelelő módon.

106. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ugyanis, noha valamely irányelv átültetéséhez nem feltétlenül szükséges új nemzeti rendelkezések elfogadása, elengedhetetlen, hogy a szóban forgó nemzeti jog hatékonyan biztosítsa ezen irányelv teljes mértékű alkalmazását, hogy a nemzeti jogszabályból következő jogi helyzet kellően pontos és világos legyen, hogy a jogalanyok megismerhessék jogaik teljességét.<sup>32</sup> Ily módon valamely irányelv rendelkezéseit vitathatatlan kötelező erővel, valamint a szükséges konkrétsággal, pontossággal és egyértelműséggel kell átültetni, hogy teljesüljön a jogbiztonság követelménye.<sup>33</sup>

107. E tekintetben – a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálatra is figyelemmel – úgy vélem, hogy a 2013/32 irányelv 40. cikkének (4) bekezdését az új közigazgatási eljárások tekintetében nem e követelményeknek megfelelően ültették át az osztrák jogba. Ily módon az AVG 69. §-a (1) bekezdésének 2. pontjából nem következik az, hogy a felróhatóság hiányára vonatkozó, ott szereplő feltétel a jogerősen lezárt első eljárás újbóli megnyitásától eltérő különös eljárások keretében benyújtott ismételt kérelmek elfogadhatóságának vizsgálatára is alkalmazandó lenne.

108. *Harmadszor* és legfőképpen, a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint kizárt, hogy egy magánszemély hátrányára olyan rendelkezést alkalmazzanak, amelynek a nemzeti jogba való teljes körű átültetésére nem került sor.<sup>34</sup> Márpedig a kérdést előterjesztő bírósághoz hasonlóan úgy vélem, hogy éppen ez lenne azon értelmezés következménye, amely szerint a 2013/32 irányelv 40. cikkének (4) bekezdésében előírt, a felróhatóság hiányára vonatkozó feltételt egy új közigazgatási eljárás keretében alkalmazni kell, még ha a nemzeti jog ezt nem is írja elő.

109. A német kormány állításával ellentétben nem vezethet ellentétes eredményre az, hogy az AVG 69. §-a (1) bekezdésének 2. pontjában előírt felróhatósági elem az osztrák közigazgatási eljárásban általánosan érvényes elvet mond ki, mivel az ítélt dolog elvének egyik aspektusát fejezi ki. Meg kell ugyanis állapítani, hogy a 2013/32 irányelv 40. cikkének (4) bekezdése szabályozza ezt az elvet az ismételt kérelmek keretében, mivel ebből a – 40. cikk (2) és (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett – rendelkezésből az következik, hogy amennyiben olyan új

<sup>31</sup> Ily módon megjegyzem egyrészt, hogy a 2013/32 irányelv 28. cikke (1) bekezdése a) pontjának megfelelően a tagállamok vélelmezhetik, hogy a kérelmező hallgatólagosan visszavonta a nemzetközi védelem iránti kérelmét, vagy attól hallgatólagosan elállt, ha meggyőződtek arról, hogy nem válaszolt azokra a felszólításokra, hogy szolgáltasson a kérelme elbírálásához – a 2011/95 irányelv 4. cikke alapján – lényeges információkat. Másrészt, ez utóbbi irányelv 4. cikkének (3) bekezdése alapján véleményem szerint figyelembe vehető a nemzetközi védelem iránti kérelem egyedi értékelése során az, hogy az adott körülményekre korábban nem hivatkoztak.

<sup>32</sup> Lásd: 1995. március 23-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-365/93, EU:C:1995:76, 9. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

<sup>33</sup> 2014. szeptember 11-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-277/13, EU:C:2014:2208, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

<sup>34</sup> Lásd többek között: 2019. június 24-i Popławski ítélet (C-573/17, EU:C:2019:530, 65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

körülményekről vagy tényekről van szó, amelyek már az első eljárás során fennálltak, és amelyekre a kérelmezőnek felróható okból nem hivatkoztak ezen eljárás keretében, az ítélt dolog elve csak akkor terjed ki az ilyen új körülményekre vagy tényekre, ha ezt a nemzeti jog előírja.

110. A fentiek alapján a 2013/32 irányelv 40. cikkének (4) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az abban előírt, a felróhatóság hiányára vonatkozó feltétel nem alkalmazható a közigazgatási eljárás keretében, kivéve, ha ezt a feltételt a nemzeti jog kifejezetten és a jogbiztonság követelményeinek megfelelően írja elő, ami – a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálatra is figyelemmel – úgy tűnik, hogy nem áll fenn az alapeljárásban szereplőhöz hasonló helyzetben.

## V. Végkövetkeztetés

111. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen válaszoljon a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre:

- 1) A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 40. cikkének (2) és (3) bekezdésében foglalt „[felmerült] vagy a kérelmező [által előadott] új körülmények vagy tények” fogalmát úgy kell értelmezni, hogy az magában foglalja az olyan körülményeket és tényeket is, amelyek a nemzetközi védelem iránti korábbi kérelemmel kapcsolatban lefolytatott eljárás jogerős lezárását megelőzően is fennálltak, de amelyekre a kérelmező ebben az eljárásban nem hivatkozott.
- 2) A 2013/32 irányelv 40. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az ismételt kérelem érdemi vizsgálata nem igényel külön eljárást, amennyiben a nemzeti eljárás megfelel az ezen irányelv II. fejezetében előírt követelményeknek. Az említett irányelv 42. cikkének (2) bekezdését ugyanezen irányelv 40. cikkének (2)–(4) bekezdésével és 33. cikke (2) bekezdésének d) pontjával összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy az tiltja a jogvesztő határidők előírását.
- 3) A 2013/32 irányelv 40. cikkének (4) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az abban előírt, a felróhatóság hiányára vonatkozó feltétel nem alkalmazható a közigazgatási eljárás keretében, kivéve, ha ezt a feltételt a nemzeti jog kifejezetten és a jogbiztonság követelményeinek megfelelően írja elő. A kérdést előterjesztő bíróságra hárul annak vizsgálata, hogy az alapügyben ez a helyzet áll-e fenn.