YVES BOT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2012. április 26.[1]

C-277/11. sz. ügy

M. M.
kontra
Minister for Justice, Equality and Law Reform,
Írország,
Attorney General

(A High Court [Írország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Közös európai menekültügyi rendszer — 2004/83/EK irányelv — Az azon feltételekre vonatkozó minimumszabályok, amelyeknek a harmadik országok állampolgárainak vagy a hontalan személyeknek a menekültstátusz igénylésénél meg kell felelniük — 2005/85/EK irányelv — A menekültstátusz megadásának és visszavonásának eljárására vonatkozó minimumszabályok a tagállamokban — A menedékjog iránti kérelem elutasítását követően benyújtott kiegészítő védelem iránti kérelem vizsgálatára irányuló eljárás — A kérelmező részére biztosított eljárási garanciák — A meghallgatáshoz való jog — Az együttműködési kötelezettség terjedelme”

1. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésével a High Court (Írország) lényegében arra kéri a Bíróságot, hogy pontosítsa a meghallgatáshoz való jog terjedelmét, amely egy ruandai állampolgár 2004/83/EK irányelv[2] alapján benyújtott kiegészítő védelem iránti kérelmének vizsgálatára irányuló eljárásban merült fel. E kiegészítő védelem minden olyan harmadik országbeli állampolgárt megillet, aki nem minősül menekültnek, de akivel kapcsolatban megalapozott okokból azt kell feltételezni, hogy származási országába való visszatérése esetén súlyos sérelem elszenvedése tényleges veszélyének lenne kitéve.[3]

2. Az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdése szerint az Európai Unió a tagállamok egészére nézve közös szempontokat alakított ki azon feltételeket illetően, amelyeknek a harmadik országbeli állampolgároknak meg kell felelniük ahhoz, hogy a 2004/83 irányelv szerinti nemzetközi védelemben részesülhessenek. Ezen irányelvnek a nemzetközi védelem iránti kérelmek egyedi elbírálására vonatkozó II. fejezete 4. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

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

1 — Eredeti nyelv: francia.

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

3 — Lásd a 2004/83 irányelv 2. cikkének e) pontjában szereplő fogalommeghatározást.

3. A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság arra szeretne választ kapni a Bíróságtól, hogy az e rendelkezésben előírt együttműködési kötelezettséget úgy kell-e értelmezni, hogy annak szellemében a kérelem elbírálására illetékes hatóság a kedvezőtlen határozat elfogadását megelőzően, amennyiben a menedékjog iránti kérelmet egyszer már elutasították, köteles arra, hogy közölje azokat a tényezőket, amelyekre e határozatot alapítani szándékozik, illetve arra, hogy e kérdésben a kérelmező észrevételeit bekérje.

4. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet az M. M. (tuszi nemzetiségű ruandai állampolgár), a Minister for Justice, Equality and Law Reform (igazságügyminiszter), Írország és az Attorney General (ügyész) között, M. kiegészítő védelem iránti kérelmének vizsgálata céljából az említett ír hatóságok által lefolytatott eljárás jogszerűsége tárgyában indult peres eljárásban terjesztették elő.

5. Az ír hatóságok által M. M. részére megadott tanulmányi vízum lejártát követően M. 2008. május 21-én menedékjog iránti kérelmet nyújtott be az Office of the Refugee Applications Commissionnerhez (a menedékjog iránti kérelmek elbírálásáért felelős biztos hivatala)[4] Ennek elutasítását követően, 2008. december 31-én M. kiegészítő védelem iránti kérelmet terjesztett elő, amelyet 2010. szeptember 24-én szintén elutasítottak. A Minister for Justice, Equality and Law Reform úgy ítélte meg, hogy mivel komoly kétségek merültek fel M. M. állításainak hihetőségét illetően, nem bizonyítható, hogy származási országába való visszatérése esetén olyan súlyos sérelem elszenvedése veszélyének lenne kitéve, amely a kiegészítő védelem megadását indokolná.

6. Ez utóbbi határozattal szemben terjesztett elő M. M. hatályon kívül helyezés iránti keresetet a High Courtnál. Úgy vélte, hogy az illetékes nemzeti hatóságok nem tettek eleget a 2004/83 irányelv 4. cikkének (1) bekezdése szerinti együttműködési kötelezettségüknek, mivel nem adtak számára lehetőséget arra, hogy előterjessze észrevételeit a kérelmét elutasító határozat tervezetével kapcsolatban, amely egy olyan dokumentumra is kitért, amelyről az érintettnek az eljárás folyamán nem volt tudomása.

7. Előzetes döntéshozatalra utaló határozatában a High Court jelzi, hogy nem osztja M. M. elemzését a 2004/83 irányelv 4. cikke (1) bekezdésének értelmezését illetően. E tekintetben az Ahmed kontra Minister for Justice, Equality and Law Reform ügyben 2011. március 24-én hozott ítéletére, valamint az említett értelmezés elutasításának alátámasztására kifejtett érvei közül kettőre hivatkozik. Az első érv az eljárási szakaszok sokfélesége elkerülésének a szükségességére vonatkozik. A második érv pedig azon alapul, hogy az illetékes nemzeti hatóság és a kérelmező a menedékjog iránti kérelem vizsgálata során már számos alkalommal információt cserélt egymással. A High Court ugyanis pontosította, hogy a kiegészítő védelem iránti kérelmet nem külön, hanem egy olyan, menedékjog iránti kérelem vizsgálatára irányuló eljárást követően nyújtották be, amelynek során a kérelmezőt már többször meghallgatták.

4 — A továbbiakban: ORAC.

8. Mindazonáltal az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban a High Court kiemeli, hogy a Raad van State (államtanács) (Hollandia) egy 2007. július 12-i ítéletében a 2004/83 irányelv 4. cikke (1) bekezdésének láhatóan egy másik lehetséges értelmezését fogadta el. A tagállami bíróságok értelmezései közötti eltérések elkerülése érdekében döntött úgy a High Court, hogy felfüggeszti az eljárást, és a következő kérdést terjeszti előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé:

„Amennyiben valamely kérelmező a menekültként való elismerés megtagadását követően kiegészítő védelmi jogállás iránti kérelmet terjeszt elő, és ennek elutasítására tettek javaslatot, a […] 2004/83 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében foglalt, a tagállamnak a kérelmezővel történő együttműködésre vonatkozó kötelezettsége megköveteli-e a szóban forgó tagállam közigazgatási hatóságaitól, hogy a végső döntés meghozatalát megelőzően a kérelmező rendelkezésére bocsássák ennek az értékelésnek az eredményét annak érdekében, hogy észrevételeket tehessen a javasolt határozat elutasító eredményét valószínűsítő szempontjaival kapcsolatban?”

9. Az alapeljárás felei, a cseh és a német kormány, Írország, a francia, a magyar, a holland és a svéd kormány, valamint az Európai Bizottság észrevételeket terjesztettek elő.

10. A tárgyaláson M. M. képviselője arra kérte a Bíróságot, hogy fogalmazza újra az előterjesztett kérdést úgy, hogy az lényegében annak értékelésére irányuljon, hogy a szóban forgó vizsgálati eljárás biztosította-e az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke által kimondott hatékony jogorvoslathoz való jog tiszteletben tartását.[5] Mivel ezen újrafogalmazás lényegesen meghaladja a kérdést előterjesztő bíróság által meghatározott kereteket, és e kérdést a feleknek egyáltalán nem állt módjukban megvitatni, azt javaslom a Bíróságnak, hogy e kérelemnek ne adjon helyt.

I – Elemzés

11. Kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra szeretne választ kapni a Bíróságtól, hogy a 2004/83 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében meghatározott együttműködési kötelezettséget úgy kell-e értelmezni, hogy a tagállam az elutasító határozat meghozatalát megelőzően köteles az érintettet a tények és körülmények értékelése tárgyában meghallgatni.

12. A kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett kérdésre adandó válasz jelentősége egyértelmű.

13. Egyrészről a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálatával kapcsolatos eljárás keretén belüli meghallgatáshoz való jog terjedelmének a meghatározásáról van szó. Különösen az a megválaszolandó kérdés, hogy a 2004/83 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében meghatározott együttműködési kötelezettség alapján a kiegészítő védelem iránti kérelem vizsgálatára illetékes hatóság köteles-e a menedékjog iránti kérelem elutasítását követően, de még a kedvezőtlen határozat meghozatala előtt közölni azokat a tényezőket, amelyekre ez utóbbi határozatot alapítani szándékozik, és ezzel kapcsolatban a kérelmező észrevételeit beszerezni.

5 — A továbbiakban: Charta.

14. Másrészről azoknak a minimális garanciáknak a pontosabb meghatározásáról van szó, amelyeket az illetékes nemzeti hatóságok nem tagadhatnak meg a nemzetközi védelmet igénylő kérelmezőktől a kérelmük vizsgálatával kapcsolatos eljárásban. Ugyanis, bár a 2005/85/EK irányelv[6] (11) preambulumbekezdése és a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a tagállamok széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek a nemzetközi védelem iránti kérelmek elbírálásának megszervezését illetően, ugyanakkor kötelesek garantálni az ezen irányelvben megállapított eljárási jogok és elvek tiszteletben tartását, még akkor is, ha ezek csupán minimumszabály-jellegűek.[7]

A – *Előzetes észrevételek*

15. E kérdés megvizsgálása előtt két észrevételt szeretnék tenni.

16. Először is, elöljáróban hangsúlyozni kell, hogy a 2004/83 irányelv 4. cikke (1) bekezdésének szövege alapján – annak akármelyik nyelvi változatát is nézzük – nem lehet olyan kötelezettséget megállapítani a tagállamok terhére, mint az M. M. által követelt kötelezettség.

17. Következésképpen a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdés megválaszolásához elsőként emlékeztetni kell a meghallgatáshoz való jognak az uniós jogrend szerinti terjedelmére, ahogyan azt a Bíróság az ítélkezési gyakorlatában meghatározta, mielőtt megállapítanánk annak a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálatával kapcsolatos eljárásbeli terjedelmét.

18. Ezt követően meg kell vizsgálni azt, hogy az uniós jogalkotó miként konkretizálta e jogot a 2004/83 irányelvben és a 2005/85 irányelvben. A 2004/83 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében említett együttműködési kötelezettség terjedelmét ugyanis nem csupán e rendelkezés rendszerére és céljára tekintettel kell vizsgálni, hanem a 2005/85 irányelvben meghatározott, a nemzetközi védelem megadását eredményező eljárásra vonatkozó szabályokra való figyelemmel is.

19. Fel kell hívni a figyelmet ugyanis arra, hogy a 2004/83 irányelvnek – sem annak címe és preambuluma, sem annak tartalma és célja alapján – nem az a szándéka, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmek vizsgálatára alkalmazandó eljárási szabályokat kialakítsa, vagy hogy az ezzel kapcsolatban a kérelmezőnek biztosítandó eljárási garanciákat megállapítsa. Ezen irányelv egyetlen célja a valamennyi tagállamban alkalmazandó közös szempontok meghatározása azon feltételeket illetően, amelyeknek a harmadik országok állampolgárainak meg kell felelniük ahhoz, hogy nemzetközi védelemben[8] részesülhessenek, valamint e védelem tartalmának meghatározása.

20. E keretek között sorolja fel a 2004/83 irányelv, a 4. cikkében, azon tényeket és körülményeket, amelyeket a tagállamoknak a kérelem megalapozottságának vizsgálatakor értékelniük kell, e cikk (1) bekezdésében pedig meghatározza azt az együttműködési kötelezettséget, amelynek terjedelme a jelen ügyben kérdéses.

21. Márpedig ezen együttműködés terjedelmét a 2005/85 irányelv pontosította.

6 — A menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei tanácsi irányelv (HL L 326., 13. o; helyesbítés: HL 2006. L 236., 35. o.).

7 — Lásd a C-69/10. sz. Samba Diouf-ügyben 2011. július 28-án hozott ítéletet (EBHT 2011., I-7151. o.), amelyben a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a tagállamok több szempontból széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek a 2005/85 irányelv rendelkezéseinek alkalmazását illetően, nyilvánvalóan a nemzeti joguk sajátosságaira való figyelemmel (29. pont).

8 — Lásd az említett irányelv 1. cikkét.

22. A 2005/85 irányelvnek – amelyet néhány hónappal a 2004/83 irányelv elfogadását követően fogadtak el – az a célja, hogy meghatározza a tagállamok összességére nézve közös eljárási szabályokat a menekült státusz megadását és visszavonását illetően. Ennek keretében a 2005/85 irányelv – II. és III. fejezetében – pontosan meghatározza a kérelmező, illetve a tagállam eljárási jogait és kötelezettségeit a menedékjog iránti kérelem elbírálását illetően, és konkretizálja a 2004/83 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében meghatározott együttműködést.

23. Pontosítani kell a 2005/85 irányelv hatályát.

24. Ezen irányelv 3. cikkének (1) bekezdése szerint az irányelvet a tagállamok területén benyújtott valamennyi menedékjog iránti kérelemre alkalmazni kell.

25. Ezen irányelv 3. cikkének (3) bekezdése szerint az irányelvet akkor is alkalmazni kell, ha valamely tagállam olyan egységes eljárást vezet be, amelynek keretén belül a kérelmet a nemzetközi védelem mindkét – nevezetesen a menedékjog és a kiegészítő védelem szerinti – formájára tekintettel megvizsgálja. E rendelkezés alkalmazásában ugyanis „[a]mennyiben a tagállamok olyan eljárást vezetnek be vagy alkalmaznak, amelyben a menedékjog iránti kérelmek elbírálására mind a [menekültek helyzetére vonatkozó [9]] egyezmény alapján, mind pedig a [kiegészítő védelemről szóló] 2004/83 irányelv 15. cikkében megállapított körülmények alapján másfajta nemzetközi védelemre irányuló kérelemként sor kerül, úgy az eljárás minden szakaszában ezen irányelv rendelkezéseit kell alkalmazniuk”.

26. Értelmezésem szerint a tagállamok többsége, azaz gyakorlatilag szinte valamennyi tagállam elfogadta ezt az uniós jogalkotó által 2004 óta nagyban szorgalmazott, úgynevezett „egyablakos” rendszert, [10] amelyet jelenleg a 2005/85 irányelv módosított javaslata [11] tartalmaz.

27. A tárgyaláson elhangzottakból viszont az derült ki, hogy amikor valamely tagállam külön közigazgatási eljárást vezet be a kiegészítő védelem iránti kérelmek elbírálására, akkor a 2005/85 irányelv 3. cikkének (3) bekezdése szerint, szigorú értelemben véve, nem köteles alkalmazni a menedékjog iránti kérelem elbírálásánál biztosított eljárási garanciákat.

28. Másodszor emlékeztetni kell arra, hogy a 2004/83 irányelvet és a 2005/85 irányelvet az EK 63. cikk első bekezdésének 1. pontja alapján fogadták el, amelynek értelmében az Európai Unió Tanácsa intézkedéseket fogad el a menekültügyre vonatkozóan a Genfi Egyezmény teljes körű és általános alkalmazása alapján. E két irányelv tehát az említett egyezmény teljes körű és általános alkalmazásán alapuló, közös európai menekültügyi rendszer létrehozását szolgálja, és céljuk – a közös fogalommeghatározások és közös szempontok révén – segíteni az illetékes nemzeti hatóságokat ezen egyezmény alkalmazásában.

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

10 — Az Európai Bizottság közleménye a Tanácshoz és az Európai Parlamenthez: „Hatékonyabb közös európai menekültügyi rendszer: Az egységes eljárás a következő állomás” (COM(2004) 503 végleges].

11 — Módosított javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a nemzetközi védelmi jogállás megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról (COM(2011) 319 végleges, 3.1.5. pont). E javaslat egységes eljárást ír elő és így egyértelműen kimondja, hogy a kérelmeket a 2004/83 irányelvben említett nemzetközi védelem mindkét formájára tekintettel kell vizsgálni, aminek az a célja, hogy kiterjesszék a menedékjog iránti kérelmek vizsgálatánál alkalmazandó eljárási garanciákat a kiegészítő védelem iránti kérelmek vizsgálatára is.

29. Következésképpen és a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően[12] a szóban forgó rendelkezéseket nem csupán a 2004/83 irányelv és a 2005/85 irányelv általános rendszerére és céljára tekintettel értelmezzük, hanem a Genfi Egyezményben[13] előírt rendelkezéseket és különösen az e tekintetben az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR)[14] által elfogadott értelmezést is figyelembe véve.

B – *A meghallgatáshoz való jog terjedelméről*

30. A Bíróság kimondta a meghallgatáshoz való jog fontosságát és az uniós jogrenden belüli igen széles alkalmazási körét.

31. Így az állandó ítélkezési gyakorlat szerint e jog az uniós jog egyik olyan általános elve, amely egyrészt a Charta 41. cikkében szereplő gondos ügyintézéshez való jog részét, másrészt a Charta 47. és 48. cikke által biztosított, a védelemhez és a méltányos eljáráshoz való jog tiszteletben tartásának részét képezi.[15]

32. A meghallgatáshoz való jogot valamennyi olyan eljárásban alkalmazni kell, amely az egyén érdekeit kedvezőtlenül érintő közigazgatási vagy bírósági jellegű határozat meghozatalával zárulhat. E jog tiszteletben tartása, a Charta 41. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében[16] nemcsak az uniós intézményeket kötelezi, hanem – lévén, hogy az az uniós jog egyik általános elve – az egyes tagállamok közigazgatási szerveit is, amennyiben azok az uniós jog hatálya alá tartozó határozatot hoznak, még akkor is, ha az alkalmazandó szabályozás nem rendelkezik kifejezetten ilyen formai előírásról.[17] Következésképpen a meghallgatáshoz való jogot a közös európai menekültügyi rendszer keretén belül elfogadott szabályoknak megfelelően alkalmazni kell a nemzetközi védelem iránti kérelemnek az illetékes nemzeti hatóság által végzett vizsgálati eljárására is.

33. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a meghallgatáshoz való jog mindenki számára jogot biztosít írásbeli vagy szóbeli észrevételeinek megtételére azon tényezőkkel kapcsolatban, amelyekre a közigazgatási szerv az érintett számára esetleg kedvezőtlen határozatot alapítani szándékozik.[18] E jog megköveteli a közigazgatási szervtől, hogy az érintettnek lehetőséget biztosítson ezen elemek megismerésére az eljárás folyamán, és arra, hogy megfelelő és hatékony módon ismertethesse az álláspontját. Ez a jog azt is magában foglalja, hogy a közigazgatási szerv az érintett észrevételeit a megkövetelt figyelemmel vizsgálja meg.

34. A meghallgatáshoz való jog több célt szolgál.

12 — A C-57/09. és C-101/09. sz., B és D egyesített ügyekben 2010. november 9-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-10979. o.).

13 — A 78. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

14 — A Genfi Egyezmény 35. cikkének (1) bekezdése értelmében az UNHCR feladata felügyelni azoknak a nemzetközi egyezményeknek az alkalmazását, amelyek a menekültek védelmét biztosítják. Érdekes lehet a menekültstátuszra vonatkozó 1951. évi egyezményre és az 1967. évi jegyzőkönyv szerinti menekültstátusz meghatározására vonatkozó eljárási útmutatóra és alkalmazandó szempontokra utalni, amelyeket az UNHCR adott ki 1992 januárjában, és amelyek a következő honlapon érhetők el: http://unhcr.org/refworld/docid/3ae6b32b0.html.

15 — Lásd a Bíróság C-349/07. sz. Sopropé-ügyben 2008. december 18-án hozott ítéletének (EBHT 2008., I-10369. o.) 36–38. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, és a C-27/09. P. sz., Franciaország kontra People's Mojahedin Organization of Iran ügyben 2011. december 21-én hozott ítéletének (EBHT 2011., I-13427. o.) 66. pontját, valamint a Törvényszék T-439/10. és T-440/10. sz., Fulmen és Mahmoudian kontra Tanács egyesített ügyekben 2012. március 21-én hozott ítéletének 71. és 72. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

16 — A Bíróság a C-482/10. sz. Cicala-ügyben 2011. december 21-én hozott ítéletében (EBHT 2011., I-14139. o.) kifejezetten hangsúlyozta, hogy szövege szerint a Charta 41. cikke (2) bekezdése c) pontjának címzettjei nem a tagállamok, hanem kizárólag az Unió intézményei és szervei (28. pont).

17 — A fent hivatkozott Sopropé-ügyben hozott ítélet 38. pontja.

18 — Uo., 37. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat, valamint az 50. pont.

35. Először is e jog a tények megállapítására, és ezáltal az ügy vizsgálatára szolgál. Az érintett által tett észrevételeknek és az általa közrebocsátott, a közigazgatási határozat érdemi része szempontjából esetlegesen releváns bizonyítékoknak lehetővé kell tennie a közigazgatási szerv számára valamennyi olyan tény, körülmény vagy jogi tényező teljes körű megismerését, amelyen az eljárás alapul.

36. Másodszor a meghallgatáshoz való jognak lehetővé kell tennie az érintett hatékony védelmének a biztosítását. Az érintettnek joga van részt vennie a rá vonatkozó eljárásban, és ennek keretében biztosnak kell lennie abban, hogy kifejtheti a véleményét minden olyan lényeges kérdést illetően, amelyekre a közigazgatási szerv a határozatát alapítani szándékozik. A meghallgatáshoz való jognak lehetővé kell tennie az érintett számára a hibák kijavítását, vagy az egyéni helyzetével kapcsolatos olyan tényezők ismertetését, amelyek kihatnak arra, hogy a határozatot meghozzák-e, vagy sem, és ha igen, akkor milyen tartalommal.[19] Mindez hozzájárul annak a bizalomnak a megalapozásához, amellyel a kérelmező a közigazgatási szervhez fordulhat.

37. A Bíróság egyértelműen elismerte a meghallgatáshoz való jog létjogosultságát az érintett által az olyan jogok érvényesítése érdekében indított közigazgatási eljárásokban, mint például valamely vámmentesség[20] vagy közösségi támogatás[21] igénybevétele.

38. A Bíróság tovább pontosította e jog alkalmazási körét az olyan kvázi represszív jellegű eljárásokban, amelyekben a közigazgatási szervek az érintettel szemben valamely elítélendő cselekmény miatt indítanak eljárást, és szabnak ki gazdasági vagy pénzbeli szankciót.[22]

39. Így tehát a Bíróság elismerte, hogy amikor a Bizottság valamely kartellt vagy erőfölénnyel való visszaélést szankcionál, a meghallgatáshoz való jog magában foglalja az érintettel szemben felhozott kifogásoknak – a vizsgálat lefolytatását követően, de még a határozat meghozatalát megelőzően – a vele való közlését is.[23] A kifogások ezen közlése olyan előkészítő dokumentumnak minősül, amely nem prejudikálja a Bizottság által később meghozott végleges határozat tartalmát. Ugyanakkor tartalmazza a Bizottság előzetes következtetéseit a versenyszabályok megsértését illetően, kifejtve a ténybeli és jogi értékelést, amelyet az ügy vizsgálata kapcsán elvégzett, és megnyitja az eljárás kontradiktórius szakaszát.[24]

40. Ugyanígy, azon határozatokat illetően, amelyekkel a Tanács például befagyasztja a terrorcselekmény gyanújába keveredett szervezetek pénzeszközeit, a Bíróság főszabály szerint azt követeli meg, hogy e korlátozó intézkedések elfogadását megelőzően közöljék az érintettekkel az ellenük felhozott tényeket, valamint adjanak lehetőséget a meghallgatásukra.[25] Ugyanakkor ezen elv csak a pénzeszközök befagyasztását követő határozatokra vonatkozik. Az eljárás elején hozott határozatokat illetően a Bíróság ugyanis úgy döntött, hogy a magasabb szintű közérdek védelme jegyében határt szab a

19 — Ugyanott (49. pont). Lásd még a fent hivatkozott Franciaország kontra People's Mojahedin Organization of Iran ügyben hozott ítélet 65. pontját.

20 — Lásd többek között a Bíróság C-269/90. sz. Technische Universität München ügyben 1991. november 21-én hozott ítéletének (EBHT 1991., I-5469. o.) 23–25. pontját, amely ítélet egy tudományos eszköz behozatalára vonatkozó vámmentesség megadásával volt kapcsolatos, és a Törvényszék T-346/94. sz., France-aviation kontra Bizottság ügyben 1995. november 9-én hozott ítéletének (EBHT 1995., II-2841. o.) 34. pontját, a vámvisszatérítési eljárásokra vonatkozó ezen ítélkezési gyakorlat alkalmazását illetően.

21 — A C-32/95. P. sz., Bizottság kontra Lisrestal és társai ügyben 1996. október 24-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-5373. o.).

22 — A versenyjogi szabályok területén való alkalmazást illetően lásd a C-322/07. P., C-327/07. P. és C-338/07. P. sz., Papierfabrik August Koehler és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 2009. szeptember 3-án hozott ítéletet (EBHT 2009., I-7191. o.), valamint a terrorizmus elleni küzdelem területén való alkalmazást illetően a fent hivatkozott Franciaország kontra People's Mojahedin Organization of Iran ügyben hozott ítélet 61–66. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

23 — Lásd többek között a fent hivatkozott Papierfabrik August Koehler és társai kontra Bizottság egyesített ügyekre vonatkozó indítványomat.

24 — Lásd ebben az értelemben a 142/84. és 156/84. sz., British American Tobacco és Reynolds Industries kontra Bizottság egyesített ügyekben 1987. november 17-én hozott ítélet (EBHT 1987., 4487. o.) 70. pontját.

25 — A fent hivatkozott Franciaország kontra People's Mojahedin Organization of Iran ügyben hozott ítélet 61. és 62. pontja.

meghallgatáshoz való jognak. Mivel e határozatoknak jellegüknél fogva rajtaütésszerűeknek kell lenniük, és azokat azonnal alkalmazni kell, a Bíróság a közigazgatási intézkedés hatékonyságát előnyben részesítette az indokoknak az érintett személlyel való közlése korlátozásával, és az érintett meghallgatásának a határozat meghozatalával párhuzamos, illetve azt követő lehetővé tételével.

41. Bár a meghallgatáshoz való jog, amennyiben magasabb szintű közérdeket sérthet, bizonyos körülmények esetén korlátozható, ettől azonban még alapvető eljárási követelmény. Következésképpen és az ítélkezési gyakorlatnak megfelelően, e jog megsértését mint olyat a bíróság szankcionálni köteles, és ez a határozat egészének, vagy azoknak a tényekre vagy kifogásokra vonatkozó részének a hatályon kívül helyezését kell eredményeznie, amelyekkel kapcsolatban az érintett nem tudta észrevételeit megtenni. [26]

42. A Bíróságnak eddig nem volt alkalma a nemzetközi védelem iránti kérelmek vizsgálatára irányuló eljárás keretén belül alkalmazott meghallgatáshoz való jog terjedelmét illetően határoznia. Mindazonáltal az idézett ítélkezési gyakorlat keretében általa kifejtett megfontolások, véleményem szerint, azonos horderejűek.

43. Az ilyen típusú, emberi és anyagi szempontból is nehéz helyzetekkel jellemezhető eljárásokban, ahol nyilvánvalóan az érintett alapvető jogainak megőrzése a kérdés, ezen eljárási garancia tiszteletben tartása ugyanis alapvető fontosságú. Az érintett nem csupán amiatt tölt be különösen központi szerepet, mert ő indítja meg az eljárást, és egyedül ő tudja konkrét formában előadni a saját személyes történetét, valamint annak a hátterét, hanem azért is, mert a meghozott határozat életbevágó jelentőségű lesz a számára.

44. Vizsgáljuk meg most azt, hogy az uniós jogalkotó miként alkalmazta a meghallgatáshoz való jogot a 2004/83 irányelv és a 2005/85 irányelv keretén belül.

C – *A meghallgatáshoz való jog alkalmazása a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálatára irányuló eljárásban*

45. A 2004/83 irányelv (10) preambulumbekezdése és a 2005/85 irányelv (8) preambulumbekezdése értelmében az uniós jogalkotó vállalta, hogy tiszteletben tartja az alapvető jogokat a nemzetközi védelem megadásával kapcsolatos anyagi és eljárási szabályok kidolgozásakor.

46. A nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálatára irányuló eljárásnál az uniós jogalkotó tehát ügyelt arra, hogy az illetékes nemzeti hatóságok biztosítsák a kérelmező számára elismert eljárási jogok, különösen a meghallgatáshoz való jogának a tényleges gyakorlását.

47. Először is megállapítom, hogy az illetékes nemzeti hatóság a feladatának a nemzetközi védelem iránti kérelem egyéni alapon történő vizsgálata révén köteles eleget tenni, amely vizsgálatnak a 2005/85 irányelv 8. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerint tárgyilagosnak és pártatlannak kell lennie. Ezenkívül a hatóságnak a 2005/85 irányelv 23. cikke (2) bekezdésének első albekezdése értelmében megfelelően és teljes körűen fel kell tárnia azokat a tényeket és körülményeket, amelyeken a nemzetközi védelem iránti kérelem alapul.

48. Másodszor felhívom a figyelmet arra, hogy ahhoz, hogy a meghallgatáshoz való jog betartását ténylegesen biztosítani lehessen, a kérelmezőt többek között megilletik a 2005/85 irányelv 10. és 13. cikkében említett eljárási garanciák. Így az illetékes nemzeti hatóságnak az érintettet az általa ismert nyelven tájékoztatnia kell a lefolytatandó eljárásról, valamint azokról az eszközökről, amelyekkel érveinek kifejtése érdekében rendelkezik. Ezenkívül az illetékes hatóságnak tolmácsot kell biztosítania

26 — Az alkalmazást illetően lásd a fent hivatkozott Technische Universität München ügyben hozott ítéletet, valamint a fent hivatkozott Papierfabrik August Koehler és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítéletet.

az érintett számára, és gondoskodnia kell arról, hogy kérelmét gondosan és figyelmesen vizsgálják meg, a meghallgatását olyan személyre bízva, aki alkalmas arra, hogy a kérelme hátterét képező személyes, illetve általános helyzetét figyelembe vegye. Végül az illetékes nemzeti hatóságnak biztosítania kell a meghallgatás bizalmas jellegét, amelynek ténylegesen is lehetővé kell tennie a kérelmező bizalmának elnyerését ahhoz, hogy világosan elő tudja adni az esetét, és teljes mértékben ki tudja fejezni véleményét és érzéseit.

49. Harmadszor megállapítom, hogy a kérelmezőt a határozat meghozatala előtt egy vagy több alkalommal meg kell hallgatni, amely meghallgatások során előadhatja azokat a tényeket és körülményeket, amelyeken a kérelme alapul.

50. A kérelmezőt először azon személyes meghallgatás alkalmával hallgatják meg, amelynek elvét a 2005/85 irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) pontja tartalmazza. [27]

51. Véleményünk szerint konkrétan e meghallgatásban nyilvánul meg a 2004/83 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében meghatározott együttműködési kötelezettség, amelynek terjedelme a jelen ügyben kérdéses.

52. A 2005/85 irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerint az említett meghallgatásnak lehetővé kell tennie az illetékes nemzeti hatóság számára azt, hogy segítséget tudjon nyújtani a kérelmezőnek „a 2004/83 irányelv 4. cikkének (2) bekezdése értelmében kérelme benyújtásához, és az ehhez szükséges lényegi információk előterjesztéséhez”. Ezen információk nemcsak a „kérelmezőre” vonatkozó információk és a rendelkezésére álló, „életkorára, hátterére – ideértve a hozzátartozóiét is –, személyazonosságára, állampolgársága(i)ra, korábbi tartózkodási helye(i)re, illetve a korábbi tartózkodási helye(i) szerinti ország(ok)ra, menedékjog iránt korábban benyújtott kérelmeire, utazásának útvonalára, személyazonossági és útiokmányaira vonatkozó” dokumentumok, hanem a nemzetközi védelem iránti kérelmét alátámasztó indokokra vonatkozó információk is.

53. Erre az első meghallgatásra tehát a 2004/83 irányelv 4. cikkében meghatározott keretek között kerül sor, és így azt az uniós jogalkotó által az e cikkben meghatározott elvek szemszögéből kell vizsgálni.

54. Az említett cikk meghatározza azokat a szabályokat, amelyeket az illetékes nemzeti hatóságoknak alkalmazniuk kell a nemzetközi védelem iránti kérelmet alátámasztó tények és körülmények közlésekor, illetve értékelésekor.

55. A menedékjog iránti kérelmek esetén a cél – a 2004/83 irányelv 2. cikke c) pontjának megfelelően és igen konkrét információk alapján –annak meghatározása, hogy az egyén attól való félelme, hogy ő üldöztetésnek lesz kitéve, ha visszatér a származási országába, objektíve megalapozott-e. A kiegészítő védelem iránti kérelmek esetén a cél – ezen irányelv 2. cikke e) pontjának fényében – annak értékelése, hogy fennállnak-e olyan komoly és valósnak bizonyuló okok, amelyek alapján az érintettet vélhetően súlyos sérelmek elszenvedésének valós veszélye fenyegetné, ha visszaküldenék a származási országába.

56. Az említett irányelv 4. cikke (1) bekezdésének megfelelően a bizonyítási teher a nemzetközi védelem iránti kérelmet előterjesztő kérelmezőre hárul. Ugyanis a kérelmező köteles előterjeszteni a kérelme alátámasztásához szükséges valamennyi bizonyítékot, [28] ami teljesen logikus, hiszen *a priori* csak ő tudja előadni azt a helyzetet, amibe került, és erre vonatkozóan bizonyítékokat szolgáltatni.

27 — A 2005/85 irányelv 14. cikkében meghatározott eljárást kell alkalmazni e meghallgatásra is, e cikk (4) bekezdése szerint.

28 — Lásd még a 2005/85 irányelv 10. cikke (1) bekezdésének a) pontját.

57. Az uniós jogalkotó ugyanakkor valamelyest finomította ezt az elvet, hozzátéve, hogy „[a] kérelem szempontjából jelentőséggel bíró bizonyítékok értékelését – a kérelmező közreműködésével – a tagállam végzi”. Tehát az uniós jogalkotó az eljárás e szakaszában szándékozik azt az együttműködési kötelezettséget bevezetni, amelynek terjedelme a jelen ügyben kérdéses.

58. Az együttműködés tehát úgy értendő, mint amely a releváns tények előadására és a kérelem megalapozottságának értékeléséhez szükséges bizonyítékok közlésére korlátozódik.

59. Egyébként az együttműködés fogalmának alkalmazása az érintett két fél között egy közös cél érdekében való közreműködést feltételez.

60. A 2004/83 irányelv előkészítő munkálatai során a Bizottságnak a releváns tények ellenőrzését és értékelését illetően a kötelezettségek egyfajta „megosztását” kellett kialakítania a kérelmező és a kérelmet elbíráló tagállam között.[29]

61. Az UNHCR által kiadott magyarázat „a kérelmező és az elbíráló közös felelősségének” megteremtését említi a kérelem értékeléséhez szükséges bizonyítékok megállapításának és értékelésének feladatát illetően.[30]

62. Ez az együttműködés a menedékkérő számára kötelezettséget jelent a 2005/85 irányelv 11. cikke értelmében.

63. Ugyanis ő kezdeményezi az eljárást, azért, hogy egy jogot érvényesítsen. Továbbá szintén ő az, aki konkrét formában elő tudja adni személyes történetét, valamint annak hátterét, és ő tudja az elsőkézből vett, hasznos információkat megadni. Ez az együttműködés többféle kötelezettség formájában jelenik meg, amelyek között többek között szerepel az egyén azon kötelezettsége, hogy valamely pontosan meghatározott időpontban személyesen jelenjen meg, hogy a birtokában lévő és a kérelem vizsgálata szempontjából releváns iratokat és bizonyítékokat mutassa be, vagy hogy hozzájáruljon ahhoz, hogy nyilatkozatait jegyzőkönyvben rögzítsék.

64. Ezen együttműködési kötelezettség a tagállamra is vonatkozik. Véleményem szerint ez azokkal a nehézségekkel magyarázható, amelyekkel a nemzetközi védelem iránti kérelmet előterjesztő kérelmező a bizonyítékok összegyűjtése terén szembesülhet.

65. Egyrészt kevéssé valószínű, hogy saját maga meg tudja határozni azt, hogy kérelme a Genfi Egyezményben felsorolt szempontokhoz vagy a 2004/83 irányelvben foglalt szempontokhoz kapcsolódik-e, hogy tudomása van azokról az egyéb emberi jogi egyezményekről, amelyeken a nemzetközi védelem egyéb formái alapulnak, vagy hogy elsőre a kérelme vizsgálatára legalkalmasabb bizonyítékokat nyújtja be.

66. Másrészt feltétlenül figyelembe kell venni a menedékkérők nem csupán anyagi, hanem pszichés nehézségekkel is együtt járó helyzetét. Miként arra az UNHCR is emlékeztet, elképzelhető, hogy a menedékkérő, azáltal hogy menekülni kényszerül a származási országából, csak a legminimálisabb felszereléssel érkezik, nem rendelkezik semmilyen személyazonosító okmánnyal, és ennek

29 — Lásd a Bizottságnak a 7. cikk a) pontjára vonatkozó magyarázó megjegyzéseit a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló 2001. szeptember 12-i tanácsi irányelv javaslatában (COM(2001) 510 végleges).

30 — Lásd az UNHCR-nek a 2004/83 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésére vonatkozó magyarázó megjegyzéseit.

következtében esetleg nem tudja állításait okirati bizonyítékokkal alátámasztani. Ezenkívül lehet, hogy a kérelmező pszichésen terhelt állapotban van, és bizalmatlan a hatóságokkal szemben, figyelemmel a származási országában tapasztaltakra, és fél attól, hogy szabadon beszéljen, és teljes körűen és kimerítő jelleggel előadja a helyzetére vonatkozó tényeket.[31]

67. E körülményekre tekintettel a 2004/83 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében meghatározott együttműködésnek lehetővé kell tennie, az adott konkrét ügy körülményeitől függően, a nemzetközi védelem iránti kérelem elbírálása szempontjából legrelevánsabb bizonyítékok értékelését és összegyűjtését, valamint valamennyi olyan információnak a kérelmező segítségével, valamint az illetékes nemzeti hatóság rendelkezésére álló eszközök révén történő beszerzését, amely a kérelmező szavahihetőségének és kérelme megalapozottságának értékeléséhez szükséges.

68. Már a vizsgálat e szakaszában megállapítható, hogy az együttműködési kötelezettségnek a 2004/83 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében való meghatározásával az uniós jogalkotó nem arra akarta kényszeríteni a tagállamokat, hogy a kedvezőtlen tartalmú határozat meghozatala előtt közöljék azokat a tényezőket, amelyekre e határozatot alapítani szándékoznak, és hogy e kérdésben fogadják a kérelmező észrevételeit. Ezen együttműködésnek, akárcsak a meghallgatásnak, amelyben az konkrét formát ölt, egyetlen célja csupán az, hogy segítse a kérelmezőt kérelmének benyújtásában és az ahhoz alapvető fontosságúnak ítélt bizonyítékok összegyűjtésében.

69. Ezt követően hangsúlyozni kell, hogy a kérelmezőnek a 2005/85 irányelv 12. cikkének (1) bekezdésében foglalt személyes meghallgatás keretében történő meghallgatáshoz is joga van.

70. Ugyanezen irányelv 13. cikkének (3) bekezdése szerint e meghallgatásnak lehetővé kell tennie azt, hogy az érintett a kérelme alapját képező valamennyi okot előadhassa. Következésképpen e meghallgatás sem arra szolgál, hogy közöljék a kérelmezővel az illetékes nemzeti hatóság által végzett értékelést, illetve, hogy fogadják az észrevételeit a határozat meghozatala előtt.

71. Végezetül meg kell jegyezni, hogy a kérelmezőnek minden egyes meghallgatás után kézbesítik az elkészült jegyzőkönyvet.

72. A 2005/85 irányelv 14. cikke alapján ugyanis a kérelmezőnek az illetékes nemzeti hatóság által lefolytatott meghallgatásán jegyzőkönyv készül, amelyet „megfelelő időben”, illetve az ahhoz szükséges kellő időn belül kézbesíteni kell az érintettnek, hogy határidőn belül elkészíthesse és benyújthassa a fellebbezést. E jegyzőkönyvnek „legalább” a kérelemre vonatkozó alapvető információkat tartalmaznia kell. Ezenfelül a tagállam kérheti az érintettől a jegyzőkönyv tartalmának jóváhagyását, a személyi aktájában pedig adott esetben rögzíteni lehet azokat a pontokat, amelyekkel nem ért egyet. A kérelmezőnek tehát lehetősége van arra, hogy egyes elemeket még a határozat meghozatalát megelőzően, vagy azt követően bírósági úton, keresettel kijavíttasson.

73. A nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálatára vonatkozó anyagi és eljárási szabályok ezen elemzését követően meg kell állapítani, hogy az uniós jogalkotó nem arra akarta kötelezni a tagállamokat, hogy akár a 2004/83 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében említett együttműködés keretében, akár a személyes meghallgatások és a határozat meghozatalát megelőző értesítések alkalmával közöljék az érintettel a meghozni kívánt határozat tervezetét, és fogadják a kérelmező azzal kapcsolatos véleményét, amennyiben kedvezőtlen tartalmú határozatot kívánnak hozni.

74. Mivel tehát ilyen kötelezettségre a 2004/83 irányelv és a 2005/85 irányelv rendelkezéseiből nem lehet következtetni, lehet-e erre a Bíróságnak a meghallgatáshoz való joggal kapcsolatos ítélkezési gyakorlatából következtetni?

31 — Lásd az UNHCR-nek a 2004/83 irányelv 4. cikkére vonatkozó magyarázó megjegyzéseit és a 14. lábjegyzetben említett, a menekültstátuszra vonatkozó 1951. évi egyezmény és 1967. évi jegyzőkönyv szerinti menekültstátusz meghatározására vonatkozó eljárási útmutató és alkalmazandó szempontok 195–205. pontját.

75. Álláspontom szerint nem.

76. Igaz, láttuk, hogy az olyan, kvázi represszív jellegű eljárásokban, amelyekben például a Bizottság egy kartellt vagy valamely erőfölénnyel való visszaélést szankcionál, a Bíróság elismerte, hogy a meghallgatáshoz való jog magában foglalja azt is, hogy a határozat meghozatala előtt közöljék az érintettel a vele szemben felhozott kifogásokat. E közlésnek ki kell terjednie a Bizottság előzetes megállapításaira is a versenyszabályok megsértését illetően, kifejtve azt a ténybeli és jogi értékelést, amelyet az ügy vizsgálata során a Bizottság elvégzett. [32]

77. Ebben az összefüggésben a meghallgatáshoz való jog ténylegesen is lehetővé teszi az érintett számára, hogy még a határozat meghozatala előtt megtudja azt, hogy a hatóság miként értékeli jogilag az ellene felhozott tényeket, továbbá azt, hogy adott esetben kifejezésre jutathassa a véleményét a jogi indokolással kapcsolatban.

78. Márpedig most azokról a kvázi büntetőeljárás jellegű eljárásokról beszélünk, amelyekben a Bizottság valamely elítélendőnek tartott cselekmény miatt indít vizsgálatot a vállalkozás ellen. Így a kifogások közlése, amelyet a Bizottság a lefolytatott vizsgálatot követően fogalmaz meg, a „vádindítványhoz” hasonlatos. Megnyitja az eljárás kontradiktórius szakaszát, amelyben a vállalkozásnak lehetősége van írásbeli észrevételeinek benyújtására, és joga van a meghallgatáshoz a vele szemben felhozott tényekre és azon bizonyítékokra vonatkozóan, amelyeken az említett tények minősítése alapul.

79. Ebben az összefüggésben a meghallgatáshoz való jog a tényleges védelemhez való jogként értelmezendő, amely lehetővé teszi a vállalkozás számára a vele szemben felhozott kifogások megcáfolását még azelőtt, hogy a Bizottság szankciót vagy büntetést szabna ki vele szemben.

80. Márpedig az olyan eljárásokban, mint az alapeljárás, amelyet maga az érintett kezdeményez azért, hogy valamely jogot érvényesítsen, az érintett már megtehette észrevételeit a figyelembe veendő tényezőket illetően.

81. Miként arra a Bíróság a fent hivatkozott Sopropé-ügyben hozott ítéletében és a fent hivatkozott Franciaország kontra People’s Mojahedin Organization of Iran ügyben hozott ítéletében emlékeztetett, az a szabály, miszerint a sérelmet okozó határozat címzettje számára lehetővé kell tenni, hogy a határozat meghozatala előtt észrevételeket tehessen, az a célja, hogy az érintett hatóság valamennyi releváns tényt megfelelően figyelembe tudjon venni. Az említett címzett tényleges védelmének biztosítása érdekében e szabálynak többek között az a célja, hogy a címzett kijavíttathassa a hibákat, vagy a személyes helyzetére vonatkozóan olyan tényekre hivatkozhasson, amelyek a határozat meghozatala mellett, az ellen vagy amellett szólnak, hogy annak mi legyen a konkrét tartalma.

82. Márpedig meg kell állapítani, hogy a fentiekben leírt szabályozási háttérre tekintettel, az uniós jogalkotó ügyelt arra, hogy a határozat elfogadása előtt ebben az értelemben biztosított legyen a kérelmező meghallgatáshoz való joga.

83. Bár a kiindulópontot képező tényeket, amelyeken a nemzetközi védelem iránti kérelmek alapulnak, első körben a formanyomtatványon vagy a kérdőíven kell kifejteni, a kérelmező ezt követően, az eljárás vizsgálati szakaszában is kifejtheti azokat a tényeket és körülményeket, amelyekkel származási országában szembesült. Ebben az összefüggésben a 2004/83 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében meghatározott együttműködés lehetővé teszi a kérelmező számára a leginkább releváns tények értékelését és a kérelme alátámasztására szolgáló valamennyi szükséges információnak az illetékes nemzeti hatósággal közösen történő összegyűjtését. Ami a 2005/85 irányelv 12. cikkében említett meghallgatást vagy személyes meghallgatásokat illeti, azok újabb alkalmat teremtenek a kérelmező

32 — Lásd a 23. és 24. lábjegyzetet.

számára arra, hogy a személyes helyzetének figyelembevételére legalkalmasabb személlyel elbeszélgethessen. A kérelmező kifejtheti kérelmének összes indokát, valamint minden olyan új elemet, amelyet korábban nem említett meg az érvelésében, és azokkal kapcsolatban véleményt nyilváníthat. Az illetékes nemzeti hatóság számára e meghallgatás lehetővé teszi azt, hogy valamennyi tény relevanciáját igen konkrét formában megvizsgálja, annak érdekében, hogy értékelni tudja az egyén személyiségét, valamint nyilatkozatainak hitelességét, illetve hogy adott esetben fényt derítsen az esetleges ellentmondásokra.

84. Ezenkívül nem szabad elfelejteni annak megemlítését, hogy a 2005/85 irányelv 9. cikkének megfelelően, az illetékes nemzeti hatóság köteles a menedékjog iránti kérelmet elutasító határozatot ténybelileg és jogilag megindokolni. Egyébként ezen irányelv 39. cikke értelmében a tagállamok kötelesek biztosítani a hatékony bírósági jogorvoslathoz való jogot. Így a meghozott végleges határozat jogszerűségét, és különösen azokat az okokat, amelyek alapján az illetékes hatóság a menedékjog iránti kérelmet mint megalapozatlant elutasította, a nemzeti bíróság az említett kérelmet elutasító határozattal szemben benyújtott kereset alapján indult eljárásban alapos vizsgálatnak vetheti alá. [33]

85. Végül emlékeztetni kell arra, hogy a 2004/83 irányelvben és a 2005/85 irányelvben meghatározott eljárások minimumszabályokat képeznek. A 2004/83 irányelv 3. cikke és a 2005/85 irányelv 5. cikke értelmében a tagállamok az érdemi feltételeket, valamint a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó eljárásokat illetően előírhatnak, illetve fenntarthatnak kedvezőbb szabályokat is, amennyiben e szabályok összeegyeztethetők az említett irányelvekkel. Következésképpen a tagállamok megerősíthetik a kérelmező részére a kérelmének vizsgálatára irányuló eljárás keretén belül biztosított alapvető garanciákat. A holland kormány például észrevételeiben kiemeli, hogy Hollandiában az illetékes miniszter köteles – írásban és az alapul szolgáló indokokat megjelölve – tájékoztatni a kérelmezőt írásbeli észrevételeinek fogadása, és adott esetben a határozat esetleges hiányosságainak kijavítása érdekében azon szándékáról, hogy el akarja utasítani a kérelmező nemzetközi védelem iránti kérelmét.

86. Következésképpen e tényezőkre tekintettel úgy vélem, hogy a 2004/83 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében foglalt együttműködési kötelezettséget – a 2005/85 irányelvben meghatározott eljárási szabályokra és garanciákra is figyelemmel – úgy kell értelmezni, hogy a kérelem vizsgálatára illetékes hatóság a kedvezőtlen határozat meghozatala előtt nem köteles azokat a tényezőket közölni, amelyekre e határozatot alapítani szándékozik, és e kérdésben fogadni a kérelmező észrevételeit.

87. Ezt az értelmezést kell alkalmazni a menedékjog iránti kérelmek esetében.

88. Ezen értelmezést a 2005/85 irányelv 3. cikkének (3) bekezdése értelmében ugyanígy alkalmazni kell, amikor a tagállam a nemzetközi védelem két formája tekintetében egyetlen eljárást határoz meg a kérelmek vizsgálatára: ilyen esetben, amennyiben a menekültstátusz megadásának feltételei nem állnak fenn, az illetékes nemzeti hatóság – az érintett kérelmére vagy hivatalból – automatikusan megvizsgálja a kiegészítő védelem indokait. Amint láthattuk, ebben az esetben a nemzeti hatóságnak ugyanis ezen eljárás egésze során tiszteletben kell tartania a 2005/85 irányelvben meghatározott eljárási szabályokat és garanciákat.

89. Ezzel szemben, amikor a tagállam külön eljárásban vizsgálja a kiegészítő védelem iránti kérelmet, tekintettel a 2005/85 irányelv hatályára, nem köteles a menedékjog iránti kérelem vizsgálatánál előírt eljárási garanciákat biztosítani. Ugyanakkor egyrészről továbbra is köteles együttműködni a kérelmezővel, a 2004/83 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében előírt keretek között, másrészről pedig köteles garantálni a meghallgatáshoz való jogot, hiszen az, miként már mondtuk, az uniós jog egyik általános elve.

33 — Lásd a tekintetben a fent hivatkozott Samba Diouf-ügyben hozott ítélet 56. pontját.

90. Következésképpen és az előbbiekben kifejtettekre tekintettel, amikor a menedékjog iránti kérelem elutasítását követően újabb eljárás keretében kiegészítő védelem iránti kérelmet terjesztenek elő, véleményem szerint az illetékes nemzeti hatóság nem köteles közölni határozatának tervezetét, amennyiben korábban már biztosította az érintett számára, hogy valamennyi érvét előterjeszthesse és valamennyi olyan iratot bemutathasson, amelyek alkalmasak annak bizonyítására, hogy megfelel a kiegészítő védelem 2004/83 irányelv 15. cikkében előírt sajátos feltételeinek.

91. Ezen elemek egészére tekintettel következésképpen azt javasolom, hogy a Bíróság mondja ki, hogy a 2004/83 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében foglalt együttműködési kötelezettséget – a 2005/85 irányelvben meghatározott eljárási szabályokra és garanciákra is figyelemmel – úgy kell értelmezni, hogy amikor az illetékes nemzeti hatóság a menedékjog iránti kérelem elutasítását követően előterjesztett kiegészítő védelem iránti kérelmet el akarja utasítani, határozatának meghozatala előtt nem köteles közölni azokat a tényezőket, amelyekre e határozatot alapítani szándékozik, és e kérdésben fogadni a kérelmező észrevételeit.

92. A 2004/83 irányelv 3. cikke és a 2005/85 irányelv 5. cikke értelmében a tagállamok a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó eljárásokat illetően előírhatnak, illetve fenntarthatnak kedvezőbb szabályokat is, amennyiben e szabályok összeegyeztethetők az említett irányelvekkel.

D – *A jelen ügyre való alkalmazás*

93. Jóllehet, annak vizsgálata, hogy a határozatot a kérelmezőt megillető eljárási garanciák megsértésével hozták-e, kizárólag az alapügyben eljáró bíróság feladata, az EUMSZ 267. cikk által bevezetett bírósági együttműködés keretében mégis szeretnék a kérdést előterjesztő bíróság számára néhány, az értékelést elősegítő tényezővel szolgálni.

94. Az alapügy tényállásának idején a menedékjog iránti kérelmek elbírálására vonatkozó szabályokat a menekültekről szóló 1996. évi törvény (Refugee Act 1996) tartalmazta. A kiegészítő védelem iránti kérelem vizsgálatára irányuló eljárásra vonatkozó rendelkezéseket a 2004/83 irányelvet átültető, az Európai Közösségek keretén belüli védelem megadásáról szóló, 2006. évi rendelet (European Communities [Eligibility for Protection] Regulations 2006)[34] tartalmazta.

95. A tárgyaláson úgy értettem, hogy a kiegészítő védelem iránti kérelem vizsgálata Írországban külön eljárásban történik. Tehát Írországban jelenleg nincs egységes eljárás. Miként azt Írország és a Bizottság is megerősítette, az uniós jogalkotó által a 2005/85 irányelvben meghatározott eljárási garanciák tehát ebben az eljárásban nem alkalmazandók.

96. Először is M. a kérdést előterjesztő bíróság előtt arra hivatkozott, hogy őt a kiegészítő védelem iránti kérelmének vizsgálata során nem hallgatták meg, és így nem ismerte azokat a tényezőket, amelyekre az illetékes nemzeti hatóság az elutasító határozatát alapítani szándékozott.

97. Az ügyiratokból az derül ki, hogy az eljárás ezen szakaszában személyes meghallgatás keretében valóban nem hallgatták őt meg.

34 — A továbbiakban: 2006. évi rendelet.

98. Véleményem szerint, bár a kiegészítő védelem iránti kérelem vizsgálata külön eljárásban történik, nem gondolom, hogy ezzel semmibe vették volna azokat az eljárási garanciákat, amelyeket M. részére a menedékjog iránti kérelmének vizsgálatára irányuló eljárás során már biztosítottak. E két eljárás ugyanis egymással szorosan összefügg, és igen konkrét módon ugyanazon a személyes történeten és tényeken alapul. Ettől még meg kell győződni arról, hogy M. ténylegesen és megfelelő módon előterjeszthette-e valamennyi észrevételét a kifejezetten a kiegészítő védelem iránti kérelmét alátámasztó okokkal kapcsolatban.

99. Márpedig a rendelkezésemre álló adatokra tekintettel úgy vélem, hogy az érintett részére biztosították azt, hogy előadhassa érveit, nem csupán a menekültstátusz megadását indokló tényezőket, hanem a kiegészítő védelem megadását indokló tényezőket illetően is.

100. M. 2008. május 21-én nyújtotta be menedékjog iránti kérelmét az ORAC-nál, amely napon a menekültekről szóló 1996. évi törvény 8. cikke szerinti előzetes meghallgatás keretében őt meg is hallgatták. Ennek keretén belül kapott egy kérdőívet, amelynek kérdései arra irányultak, hogy a hatóság megtudja az érintettől a rá vonatkozó, releváns információkat, valamint a kérelmét alátámasztó okokat. Ennek alapján és az említett törvény 11. cikke értelmében M.-et 2008. augusztus 23-án személyes meghallgatás keretében meghallgatták, amelynek során lehetővé tették számára, hogy előadja a kérelmét alátámasztó valamennyi okot és az azt alátámasztó valamennyi bizonyítékot. E meghallgatáson jegyzőkönyv készült, amely első fokon hozott határozatnak minősül,[35] és amely az ORAC elutasításra vonatkozó javaslatát tartalmazta, mivel az többek között úgy ítélte meg, hogy az érintett kérelme – annak előterjesztésének időpontjára figyelemmel – nem elég hiteles.

101. Ezt a javaslatot 2008. szeptember 8-án kézbesítették az érintettnek. A menekültekről szóló 1996. évi törvény 16. cikkének (1) bekezdése alapján M. keresetet indított az említett határozatjavaslattal szemben a Refugee Appeals Tribunal (Írország) előtt. E keresetet írásbeli eljárásban vizsgálták, mivel az említett törvény 13. cikkének (5) bekezdése és (6) bekezdésének c) pontja értelmében az eljárás szóbeli szakasza mellőzhető, ha a kérelmező – anélkül, hogy erre elfogadható indoka lenne – a kérelmét nem a megfelelő határidőn belül nyújtja be.[36] Ezen eljárás során M.-nek – a 2008. szeptember 25-én benyújtott, további bizonyítékokat tartalmazó írásbeli beadványának becsatolásával – lehetősége volt arra, hogy egyrészt a menedékjog iránti kérelmének elutasításával kapcsolatban az ORAC által közölt indokokat illetően állást foglaljon, másrészt, hogy újból kifejtse azokat az okokat, amelyek őt akadályozzák abban, hogy származási országába visszatérjen.

102. 2008. október 28-i határozatával a Refugee Appeals Tribunal helybenhagyta az ORAC elutasításra vonatkozó határozatjavaslatát, és úgy rendelkezett, hogy ne adják meg a menekültstátuszt M.-nek. E határozatot, amelyet a menekültekről szóló 1996. évi törvény 16. cikkének (17) bekezdése szerint indokolni kell, 2008. október 31-én kézbesítették az érintett részére. Az érintett nem vitatta az ORAC megállapításait, és ez utóbbi határozatot sem támadta meg a High Court előtt.[37]

103. Egy 2008. december 8-án kézbesített levélben arról értesítették M.-et, hogy a Minister for Justice, Equality and Law Reform határozata értelmében elutasították a menedékjog iránti kérelmét, és kiutasító határozatot hoztak vele szemben. Ezen értesítéshez mellékelték azt a tájékoztatót, amelyben arról tájékoztatták, hogy egyrészt kérheti a kiegészítő védelem által nyújtott státusz megadását, másrészt, hogy ideiglenes tartózkodási engedélyt kérhet. E célból az említett levélhez mellékelték a kiegészítő védelemre vonatkozó tájékoztatót, valamint a kérelem benyújtásához szükséges formanyomtatványt.

35 — Az említett törvény 13. cikke (4) bekezdésének a) pontja értelmében e jegyzőkönyvet közölni kell a kérelmezővel.

36 — Ugyanez a helyzet többek között akkor is, ha a kérelem például nyilvánvalóan megalapozatlan, vagy ha a kérelmező téves információk szolgáltatásával félrevezeti a hatóságokat (a 2005/85 irányelv 23. cikke (4) bekezdésének átültetése).

37 — Az Írország által előterjesztett észrevételekből az derül ki, hogy az a kérelmező, akinek az ügyében az ORAC és/vagy a Refugee Appeals Tribunal elutasításra vonatkozó javaslatot tesz, az illegális bevándorlásról és az emberkereskedelemről szóló 2000. évi törvény (Illegal Immigrants [Trafficking] Act 2000) 5. cikke (1) bekezdésének h) és i) pontja alapján jogorvoslattal élhet a High Court előtt.

A személyi adatokon felül azt kérték a kérelmezőtől, hogy adja át a rendelkezésére álló valamennyi kiegészítő iratot, és fejtse ki az általa kifejezetten a kiegészítő védelem iránti kérelmének alátámasztására felhozható körülményeket, többek között pontosan megjelölve azt a súlyos sérelmet, amely őt a származási országába való visszatérése esetén érhetné.

104. Ennélfogva M. 2008. december 31-én kiegészítő védelem iránti kérelmet terjesztett elő, amelyet 2009. július 15-én és 2010. augusztus 6-án a kérelmét alátámasztó iratokkal egészített ki. Ez utóbbit a 2006. évi rendelet – 2004/83 irányelv 4. cikkét átültető – 4. és 5. cikkének megfelelően megvizsgálták. Így a 2006. évi rendelet 5. cikkének megfelelően az illetékes nemzeti hatóság a határozat elfogadásakor köteles volt figyelembe venni a származási országra vonatkozó valamennyi releváns tényt, ideértve az ország törvényeit, rendeleteit, valamint azok alkalmazását, a kérelmező nyilatkozatait és az általa bemutatott iratokat, beleértve az arra vonatkozó információkat is, hogy ő üldöztetésnek van vagy lehet kitéve, illetve hogy súlyos sérelmet szenvedett vagy szenvedhet el, valamint a kérelmező egyéni helyzetét és személyes körülményeit, ideértve az olyan tényezőket is, mint előélete, neme, kora, és az általa a származási országának elhagyása óta végzett olyan tevékenységek, amelyek miatt a visszatérése esetén esetleg üldöztetésnek lenne kitéve, vagy súlyos sérelem érhetné.

105. A Minister for Justice, Equality and Law Reform, aki úgy ítélte meg, hogy mivel a kérelmező állításainak hitelességét illetően komoly kétségek merültek fel, és ezért nem volt bizonyítható, hogy a származási országába való visszatérése esetén súlyos sérelem veszélyének lenne kitéve, a kiegészítő védelem iránti kérelmet 2010. szeptember 24-én elutasította. Ezt az elutasító határozatot 2010. szeptember 30-án kézbesítették M. részére.

106. Az általam az előbbiekben felidézett tények bemutatása alapján véleményem szerint megállapítható, hogy M. előadhatta mindazokat a tényeket és körülményeket, amelyek szerinte a nemzetközi védelmet alátámasztják, akár menedékjog, akár kiegészítő védelem formájában. Ezenkívül vélelmezhetjük, hogy ismerte azokat a tényezőket, amelyekre az illetékes nemzeti hatóság az e kérelem megalapozottságára vonatkozó értékelését alapítani szándékozott, hiszen a menedékjog iránti kérelmének vizsgálata során őt az ORAC több alkalommal meghallgatta, majd a Refugee Appeals Tribunalhoz benyújtott kereset alapján indult eljárás során megismerhette az elutasításra vonatkozó javaslat alapjaként felhozott okokat is. Végül pedig közölték vele a Minister for Justice, Equality and Law Reform elutasító határozatának alapját képező indokokat is.

107. Másodszor M. M. azt rója fel az illetékes nemzeti hatóságnak, hogy az az értékelését 2010-ben közzétett dokumentumokra, többek között az Amerikai Egyesült Államok Külügyminisztériumának a ruandai helyzettel kapcsolatos jelentésére alapozta, miközben ő ugyanennek a jelentésnek a 2008-ból származó változatát, valamint a ruandai igazságszolgáltatási rendszerre vonatkozó, 2010. augusztus 6-i levélben naprakésszé tett kiegészítő információkat szintén mellékelte.

108. Nem róhatjuk fel az illetékes nemzeti hatóságnak, hogy a szóban forgó kérelem megalapozottságát a Ruandában fennálló általános helyzetet illetően pontosabb és naprakészebb információk alapján akarta értékelni.

109. A 2004/83 irányelv 4. cikke (3) bekezdésének a) pontja értelmében ugyanis a tagállamoknak a nemzetközi védelem iránti kérelmeket egyedi alapon, *„a kérelemre vonatkozó határozat meghozatalának időpontjában* a származási országra vonatkozó valamennyi releváns tényt[38]” figyelembe véve kell értékelnie. Ezenkívül, a 2005/85 irányelv 8. cikkének (2) bekezdése értelmében, amely rendelkezés ugyan a szóban forgó eljárásban nem alkalmazandó, a kérelem vizsgálatára illetékes hatóságnak megfelelő és objektív vizsgálatot kell végeznie és e tekintetben ügyelnie kell arra, hogy a kérelmező származási országában fennálló általános helyzetre vonatkozóan a „pontos és naprakész információk beszerzésére különböző forrásokból kerüljön sor […]”.

38 — Kiemelés tőlem.

110. Következésképpen, miként arra High Court a fent hivatkozott Ahmed kontra Minister for Justice, Equality and Law Reform ügyben hozott ítéletében rámutatott, a kérelmezőnek számítania kell arra, hogy a kérelmének vizsgálatára illetékes hatóság úgy végzi el a feladatát, hogy gondoskodik róla, hogy teljes mértékben naprakész adatok álljanak a rendelkezésére.

111. A kérdés jelenleg az, hogy a 2010-es jelentés olyan jellegű volt-e, amely érezhetően befolyásolta az illetékes nemzeti hatóság döntését. Ha ez volt a helyzet, és amennyiben ebből eredően egy alapvető fontosságú bizonyítékról van szó, úgy vélem, hogy az érintett számára biztosítani kellett volna, hogy ezzel kapcsolatban észrevételt tehessen. Márpedig a jelen ügyben, tekintettel az ügyiratokra, nem úgy tűnik, hogy ez lenne a helyzet. Egyrészről a kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozza, hogy Ruanda általános és nemzetbiztonsági helyzetét illetően a 2007 és 2010 közötti időszakban nem történt számottevő változás. Másrészről rámutatott arra, hogy a kérelmező egyéni helyzetét illetően, és különösen a szavahihetőségének neki felrótt hiányát illetően, a 2008-as és a 2010-es jelentés közötti eltérések nem különösebben relevánsak. Következésképpen úgy tűnik, hogy azok az információk, amelyekre a Minister for Justice, Equality and Law Reform támaszkodott, csupán megerősítették a menedékjog iránti kérelem vizsgálatára irányuló eljárásban már levont következtetéseket.

112. Harmadszor M. M. arra hivatkozik, hogy ő nem tudta, hogy mikor fognak döntést hozni a kiegészítő védelem iránti kérelmét illetően, ezzel némi kritikával az eljárás hosszára utalva.

113. Az ügyiratokból az derül ki, hogy az M. által benyújtott menedékjog iránti kérelem vizsgálatára irányuló eljárás hat és fél hónapig tartott, a kiegészítő védelem iránti kérelmének vizsgálatára irányuló eljárás pedig 21 hónapig. Következésképpen az érintett helyzete egy kicsivel több mint két évig és három hónapig tartó eljárás kimenetelétől függött.

114. Ez az időtartam, véleményem szerint, nyilvánvalóan ésszerűtlen. Bár Írországban a kiegészítő védelem iránti kérelmek vizsgálata nem tartozik a 2005/85 irányelv 23. cikkének (2) bekezdésében említett eljárásra irányadó eljárási szabályok hatálya alá, amely bekezdés értelmében a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmek vizsgálatára irányuló eljárások *a lehető legrövidebb időn belül* lezáruljanak, illetve, *amennyiben hat hónapon belül nem kerül sor határozathozatalra*, úgy az érintett kérelmezőt tájékoztassák a késedelemről, vagy hogy tájékoztatást kapjon a határidőről, az illetékes nemzeti hatóság mégis köteles garantálni azt, hogy amikor az uniós jog hatálya alá tartozó területen hoz határozatot, akkor tiszteletben tartsa az érintett gondos ügyintézéshez való jogát, amely az uniós jog egyik általános elve.

115. Tehát a kiegészítő védelem iránti kérelmeknek, akárcsak a menedékjog iránti kérelmeknek ésszerű határidőn belül történő alapos vizsgálat tárgyát kell képezniük, hiszen az eljárás gyorsasága nem csak a kérelmező jogbiztonságát szolgálja, hanem a beilleszkedését is.

116. Következésképpen a kérdést előterjesztő bíróság feladata megítélni, hogy ezen eljárás viszonylag hosszú időtartama milyen mértékben sérthette M. M.-nek a kiegészítő védelem iránti kérelmének vizsgálati eljárása kapcsán fennálló jogait, illetve a részére biztosított garanciákat.

II – Végkövetkeztetések

117. Az előbbi megfontolásokra tekintettel azt javasolom a Bíróságnak, hogy a High Court által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést a következőképpen válaszolja meg:

„A harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében említett együttműködési kötelezettséget, a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei

2005/85/EK tanácsi irányelvben meghatározott eljárási szabályokra és garanciákra figyelemmel, úgy kell értelmezni, hogy amikor az illetékes nemzeti hatóság a menedékjog iránti kérelem elutasítását követően előterjesztett kiegészítő védelem iránti kérelmet el akarja utasítani, határozatának meghozatala előtt nem köteles közölni azokat a tényezőket, amelyekre e határozatot alapítani szándékozik, és e kérdésben fogadni a kérelmező észrevételeit.

A 2004/83 irányelv 3. cikke és a 2005/85 irányelv 5. cikke értelmében a tagállamok a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó eljárásokat illetően előírhatnak, illetve fenntarthatnak kedvezőbb szabályokat is, amennyiben e szabályok összeegyeztethetők az említett irányelvekkel.”