GERARD HOGAN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2021. február 11. [1]

C-921/19. sz. ügy

LH
kontra
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch ['s-Hertogenbosch-ban eljáró hágai bíróság, Hollandia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – Határellenőrzés, menedékjog és bevándorlás – Menekültügyi politika – A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárások – 2013/32/EU irányelv – Elfogadhatatlansági okok – 40. cikk – Ismételt kérelem – Új körülmények vagy tények – Értékelési mérce – Bizonyítási teher – Az Európai Unió Alapjogi Chartája 19. cikkének (2) bekezdése – A kitoloncolással szembeni védelem"

I. Bevezetés

1. Az Európai Tanács a Stockholmi Programjában jelezte, hogy: „Alapvető fontosságú, hogy az egyének – függetlenül attól, hogy mely tagállamban nyújtották be a menedékjog iránti kérelmüket – a befogadási feltételek tekintetében egyenértékű, az eljárási szabályok és a jogállás meghatározása tekintetében pedig ugyanolyan bánásmódban részesüljenek. A célkitűzés az, hogy a hasonló eseteket hasonló módon kezeljék, és az eredmény megegyező legyen." [2] E nemes kijelentés alkotja a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem hátterét, mivel az előterjesztett kérdések a menedékkérők közötti egyenlő bánásmód lényegét érintik, függetlenül attól, hogy melyik tagállamban nyújtják be menedékjog iránti kérelmüket.

2. A jelen ügyben konkrétan felmerülő alapvető kérdés, nevezetesen azok a körülmények, amelyek között a menedékkérő – az eljárási irányelv 40. cikkének (2) bekezdésében előírt módon – új menedékjog iránti kérelem előterjesztése céljából „új körülményekre vagy tényekre" hivatkozhat, olyan kérdés, amelyet több tagállamban eltérően értelmeztek. Az Egyesült Nemzetek

[1] Eredeti nyelv: angol.

[2] A Stockholmi Program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa 6.2. pontja (HL 2010. C 115., 1. o.). Ez a közös mércére való törekvés már a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek (átdolgozás) (HL 2013. L 180., 60. o.; helyesbítés: HL 2016. L 198., 50. o.; a továbbiakban: eljárási irányelv) az elődjéhez, a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei 2005/85/EK tanácsi irányelvhez (HL 2005. L 326., 13. o.; helyesbítés: HL 2006. L 236., 35. o.) képest megváltozott címében is kifejezésre jut. Ugyanakkor az eljárási irányelv (13) preambulumbekezdéséből, amely csak a „nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó eljárások szabályainak közelítés[éről]" beszél, valamint ugyanezen irányelv 5. cikkéből, amely alapján a tagállamok kedvezőbb szabályozást léptethetnek hatályba, vagy tarthatnak hatályban, egyértelműen látszik, hogy az eljárási irányelv nem törekszik a szabályozása tárgyának teljes harmonizációjára.

Menekültügyi Főbiztosának Hivatala (UNHCR) 2010-ben közzétett kutatási projektje – jóllehet, a 2005/85 irányelv vonatkozásában – megállapította, hogy e kifejezést illetően „a kutatás következtetései jelentős eltérést mutatnak a gyakorlatban az értelmezés tekintetében. Úgy tűnik, hogy e kifejezést a tagállamok körében és a tagállamokon belül különbözőképpen értelmezik.”[3] Hollandiára, ahonnan a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem származik, azon három ország egyikeként hivatkoznak, amelyek megszorító értelmezést alkalmaznak.[4] Az UNHCR kijelentette, hogy „egyértelműen nagyobb áttekinthetőségre és következetességre van szükség a részletesebb jogszabályi rendelkezések, illetve a döntéshozóknak szánt egyéb iránymutatások kidolgozása során”.[5]

3. Az eljárási irányelv[6] e tekintetben nem ír elő ilyen részletesebb jogszabályi rendelkezést. Ezért valószínűleg nincs ok azt feltételezni, hogy az „új körülmények vagy tények” szempontjának értelmezése egységesebbé vált a különböző tagállamokban.

4. Az uniós jogalkotó nyilvánvalóan tudatában volt annak, hogy az eljárási irányelv tagállamok általi egységes alkalmazásától fog függni az olyan közös eljárás kialakítására irányuló célkitűzése, amelyben a hasonló helyzeteket azonos módon kezelik, és amely a különböző tagállamokban ugyanarra az eredményre vezet. Így ezen irányelv (10) preambulumbekezdésében pontosította, hogy az irányelv végrehajtása során a tagállamoknak figyelembe kell venniük az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO) által kidolgozott vonatkozó iránymutatásokat. Az EASO eddig számos területen nyújtott gyakorlati eszközöket és iránymutatásokat. Az ismételt kérelmekhez azonban csak korlátozottan szólt hozzá.[7] Ezért a Bíróságra hárul, hogy e tekintetben némi iránymutatással szolgáljon.

5. Rövidesen be fogom mutatni, hogy e kérdés miként merül fel a jelen ügy tényállása tekintetében. Először azonban ismertetni kell a releváns jogi rendelkezéseket.

[3] UNHCR, Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice, Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions, 2010. március, 401. o. (az ismételt kérelmekkel foglalkozó rész a 361. oldalon kezdődik).

[4] Uo.

[5] Uo., 407. o.

[6] Számos lényeges változtatás miatt a 2005/85 irányelvet átdolgozták.

[7] Lásd például: EASO Guidance on asylum procedure: operational standards and indicators, EASO Practical Guides Series, 2019. szeptember (Az EASO útmutatója a menekültügyi eljárásról: Műveleti előírások és mutatók, EASO gyakorlati útmutatók sorozat), a 61–63. sz. előírás, különösen a 62.1 mutató, amely csupán arra a kérdésre szorítkozik, hogy rendelkezésre állnak-e belső iránymutatások azzal kapcsolatban, hogy mi tekinthető új körülménynek vagy ténynek annak értékelése szempontjából, hogy kialakítottak-e előzetes elfogadhatósági vizsgálati eljárást.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. Az elismerési irányelv

6. A 2011/95/EU irányelv[8] 4. cikkének (1), (2) és (3) bekezdése a nemzetközi védelem iránti kérelmekkel kapcsolatos tények és körülmények értékelésére vonatkozik. Ezek a következőket írják 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 hozzátartozókét 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.

(3) A nemzetközi védelem iránti kérelem értékelése egyedi alapon, a következők figyelembevételével történik:

a) a kérelemre vonatkozó határozat meghozatalának időpontjában a származási országra vonatkozó valamennyi releváns tény, ideértve a származási ország törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseit [helyesen: törvényi és rendeleti rendelkezéseit], valamint azok alkalmazási módját is;

b) a kérelmező releváns nyilatkozatai és az általa bemutatott dokumentumok, ideértve az arra vonatkozó információkat is, hogy a kérelmező üldöztetésnek vagy súlyos sérelemnek ki volt-e téve, illetve, hogy ezek veszélye fennáll-e;

c) a kérelmező egyéni helyzete és személyes körülményei, ideértve az olyan tényezőket is, mint a háttér, nem és életkor, annak megállapítása érdekében, hogy a személyes körülményeit figyelembe véve a vele szemben elkövetett cselekmények vagy azon cselekmények, amelyeket vele szemben elkövethetnek, üldöztetésnek, illetve súlyos sérelemnek minősülnek-e;

d) azon kérdés megválaszolása, hogy a kérelmező a származási ország elhagyása után végzett-e olyan tevékenységet, amelynek kizárólagos vagy legfőbb célja a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásához szükséges feltételek megteremtése volt, annak megállapítása érdekében, hogy e tevékenysége miatt az említett országba való visszatérése esetén a kérelmező vonatkozásában üldöztetés vagy súlyos sérelem veszélye fennállna-e;

[8] A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (átdolgozás) (HL 2011. L 337., 9. o.; helyesbítések: HL 2017. L 167., 58. o.; HL 2019. L 19., 20. o.; a továbbiakban: elismerési irányelv).

e) azon kérdés megválaszolása, hogy észszerűen elvárható-e a kérelmezőtől, hogy egy olyan másik állam védelmét vegye igénybe, amelynek állampolgárságát megszerezheti.”

7. Az elismerési irányelv 4. cikkének (5) bekezdése előírja, hogy amennyiben a tagállamok alkalmazzák azon elvet, amely szerint a kérelmezőnek meg kell indokolnia a nemzetközi védelem iránti kérelmét, és állításainak bizonyos részeit nem támasztják alá dokumentumok vagy egyéb bizonyítékok, úgy ezeket nem kell bizonyítani, ha a kérelmező erőfeszítéseivel és általános szavahihetőségével kapcsolatos bizonyos feltételek teljesülnek.

8. Az irányelv 14. cikke (3) bekezdésének b) pontja a következőképpen rendelkezik:

„(3) A tagállamok visszavonják, illetve megszüntetik a harmadik ország állampolgárának vagy a hontalan személynek a menekült jogállását, illetve megtagadják annak megújítását, ha a menekült jogállás elismerése után az érintett tagállam megállapítja, hogy:

[…]

b) a menekült jogállás elismerésében döntő szerepet játszott az, hogy az érintett személy nyilatkozata során megváltoztatta a tényeket, vagy tényeket elhallgatott, ideértve hamis vagy hamisított dokumentumok felhasználását is.”

2. Az eljárási irányelv

9. Az eljárási irányelv (21) és (36) preambulumbekezdése a következőket írja elő:

„(21) Amennyiben a kérelmezőnek megfelelő indoka van, a beutazási okmányok hiánya vagy a hamis okmányok használata nem vonja automatikusan maga után a határon folytatandó eljárások vagy gyorsított eljárás alkalmazását.

[…]

(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.”

10. Az eljárási irányelv 31. cikke a nemzetközi védelem iránti kérelmekre vonatkozó vizsgálati eljárással kapcsolatos bizonyos szabályokat állapít meg. A 31. cikk (1) bekezdése az általános szabályt írja elő, míg a 31. cikk (8) bekezdésének e) és f) pontja kivételeket tartalmaz:

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

[…]

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

[…]

e) a kérelmező egyértelműen összefüggéstelen és ellentmondásos, egyértelműen hamis vagy nyilvánvalóan valószínűtlen, a származási országgal kapcsolatos, kellően ellenőrzött információknak ellentmondó nyilatkozatokat tett, ami világossá tette, hogy kérelme nem meggyőző annak tekintetében, hogy a 2011/95/EU irányelv értelmében minősülhet-e nemzetközi védelemre jogosult személynek;

f) a kérelmező olyan ismételt, nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be, amely a 40. cikk (5) bekezdésével összhangban nem elfogadhatatlan […]”.

11. Az eljárási irányelv 33. cikke (2) bekezdésének d) pontja, amely a kérelmek elfogadhatatlanságára vonatkozik, a következőképpen rendelkezik:

„(2) 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 értelmében nemzetközi védelemre jogosult személynek minősül-e; […]”.

12. Az eljárási irányelv 40. cikke az „Ismételt kérelem” címet viseli. E cikk (1)–(5) bekezdése alapvető jelentőségű a jelen ügy elbírálása szempontjából, és 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/EU irányelv értelmében nemzetközi védelemre jogosultnak minősül.

(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/EU 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.

(5) Amennyiben az ismételt kérelmet e cikk értelmében nem vizsgálják tovább, a 33. cikk (2) bekezdésének d) pontjával összhangban elfogadhatatlannak minősül."

13. Az eljárási irányelv 42. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy a tagállamok nemzeti jogukban szabályokat állapíthatnak meg az előzetes elfogadhatósági eljárásra vonatkozóan, ideértve azt is, hogy a vizsgálatra sor kerülhet a személyes meghallgatás mellőzésével.

B. A holland jog

14. A Vreemdelingenwet 2000 (a külföldiekről szóló 2000. évi törvény) 2015. július 20. óta hatályos 30a. cikke a következőképpen rendelkezik:

„1. A [menedékjoggal összefüggő] ideiglenes tartózkodási engedély kiadása iránti kérelem az eljárási irányelv 33. cikke értelmében akkor nyilvánítható elfogadhatatlannak, ha:

[…]

d. a külföldi személy ismételt menedékjog iránti kérelmet nyújtott be, amelyet nem támasztott alá új körülményekkel vagy tényekkel, vagy nem merülnek fel a kérelem elbírálása szempontjából esetlegesen releváns új körülmények vagy tények; […]

[…]"

III. Az alapügy tényállása és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem

15. LH afgán állampolgár, aki körülbelül három évig egy konkrét afganisztáni tartomány helyreállítási és fejlesztési ügynöksége (a továbbiakban: korábbi munkáltató) igazgatójának gépjárművezetőjeként dolgozott. Afganisztánból való távozását és Hollandiába való érkezését követően menedékjog iránti kérelmet nyújtott be azzal az indokkal, hogy e munka során a Talibán többször is megtámadta. LH arra is hivatkozott, hogy személyesen megfenyegették azzal, hogy lefejezik, ha nem adja át a Talibánnak a tisztviselőt, akit sofőrként fuvarozott.

16. A jelen ügyben a hatáskörrel rendelkező eljáró hatóság,[9] a Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (igazságügyi és biztonsági államtitkár, Hollandia, a továbbiakban: államtitkár) kizárólag a támadásokkal kapcsolatos állításokat tekintette hitelt érdemlőnek. A személyes fenyegetésekre vonatkozó utóbbi állításokat azonban az államtitkár nem tekintette hitelesnek, amikor LH Hollandiában menedékjogot kért.

[9] Az eljárási irányelv 2. cikkének f) pontja.

17. LH 2015. december 8-án nyújtotta be első menedékjog iránti kérelmét a holland hatóságoknak. Kérelmének alátámasztása érdekében többek között benyújtotta korábbi munkáltatója nyilatkozatát a szülővárosa helyi tűzoltóságának nyilatkozatával együtt, amelyeket elektronikus levélben, interneten kapott meg. A tűzoltóság nyilatkozata megerősítette, hogy LH házát az Afganisztánból való elmenekülését követően felgyújtották. E nyilatkozat tartalmazta a történtek leírását. Ehhez csatolták a megsemmisült házról készült fényképeket. Bár nem ismert, hogy ki gyújtotta fel a házat, LH azt állítja, hogy a cselekményt valószínűleg a Talibán követte el.

18. Mivel az államtitkár nem tekintette hitelt érdemlőnek LH arra vonatkozó állítását, hogy a Talibán személyesen megfenyegette, a menedékjog iránti kérelmét 2017. június 8-án elutasította. Az e határozattal szemben a kérdést előterjesztő bírósághoz, a Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch-hoz ('s-Hertogenbosch-ban eljáró hágai bíróság, Hollandia) benyújtott fellebbezést mint megalapozatlant utasították el. E határozatot az Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (az államtanács közigazgatási perekkel foglalkozó csoportja, Hollandia; a továbbiakban: államtanács) 2018. március 23-án helybenhagyta. Mivel az Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (az államtanács közigazgatási perekkel foglalkozó csoportja) a legfelsőbb fokú közigazgatási bírósági fórum Hollandiában a bevándorlással kapcsolatos ügyekben, e határozat jogerőre emelkedett.

19. Néhány hónappal később, 2018. szeptember 26-án LH egy második menedékjog iránti kérelmet nyújtott be az államtitkárhoz. Nem vitatott, hogy az eljárási irányelv 2. cikkének q) pontja értelmében vett menedékjog iránti „ismételt kérelemről" volt szó. E második kérelemben LH az arra vonatkozó állítása hitelt érdemlőségének növelésére törekedett, hogy őt a Talibán személyesen fenyegette. E célból benyújtott bizonyos további dokumentumokat, köztük a tűzoltóság nyilatkozatának eredeti példányát a tanúk ujjlenyomataival együtt. LH a korábbi munkáltatója nyilatkozatának eredeti példányát és munkaszerződésének másolatát is benyújtotta. Kifejtette továbbá azokat az okokat is, amelyek miatt a korábbi kérelem keretében nem tudta benyújtani ezeket a dokumentumokat.

20. Az államtitkár úgy ítélte meg, hogy az ismételt kérelem elfogadhatatlan. Az államtitkár szerint ezeket a dokumentumokat csak akkor lehetett volna az ismételt kérelem szempontjából „új körülményeknek vagy tényeknek" tekinteni, ha az újonnan benyújtott dokumentumok hitelessége bizonyítást nyert volna. Mivel nem állt semmiféle referenciaanyag a dokumentumok vizsgálatával megbízott állami hatóság rendelkezésére, nem tudta megállapítani, hogy a dokumentumokat egy erre hatáskörrel rendelkező hatóság állította-e ki, továbbá a hitelességüket, illetve a tartalmi helytállóságukat sem tudta megítélni. Azzal, hogy az Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (az államtanács közigazgatási perekkel foglalkozó csoportja) a dokumentumok „új körülményekként és tényekként" történő értékelése körében e formalista megközelítést alkalmazta, követte az államtanács állandó ítélkezési gyakorlatát.

21. LH fellebbezést nyújtott be e határozattal szemben, és 2019. szeptember 4-én ideiglenes intézkedések elrendelését kérte a kérdést előterjesztő bíróságtól. LH kifogásolja, hogy keresetét mint elfogadhatatlant anélkül utasították el automatikusan, hogy az államtitkár értékelte volna az általa benyújtott eredeti dokumentumok bizonyító erejét. LH álláspontja szerint az eredeti dokumentumok hitelt érdemlőségét nem tudja bizonyítani, mivel sem az ahhoz szükséges pénzügyi források, sem a gyakorlati eszközök nem állnak rendelkezésére. Mivel a legtöbb dokumentum afgán hatóságtól származik, LH arra hivatkozik, hogy az államtitkár lényegesen könnyebben tud további vizsgálatokat lefolytatni oly módon, hogy közvetlenül felveszi a kapcsolatot ezekkel az afgán hatóságokkal. Ennélfogva észszerűtlennek tartja, hogy az eredeti dokumentumok automatikus elutasításával a bizonyítási terhet kizárólag rá hárították.

22. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy az államtitkár vizsgálata nem tárt fel semmilyen arra vonatkozó utalást, hogy a dokumentumok ne lettek volna hitelesek, vagy hogy azok nem valamely hatáskörrel rendelkező hatóságtól származtak volna, vagy hogy a tartalmuk pontatlan lenne. Az államtitkár ugyanis még csak nem is vetett fel konkrét kétségeket a dokumentumok hitelességét illetően. Mindössze nem tudta megítélni, hogy a dokumentumok megfelelnek-e ezeknek a kritériumoknak. Említésre érdemes, hogy az államtitkár a saját szabályainak és gyakorlatának megfelelően LH fellebbezésének elutasítását megelőzően nem biztosította LH számára meghallgatást.

23. A kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak afelől, hogy az Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (az államtanács közigazgatási perekkel foglalkozó csoportja) fent ismertetett állandó ítélkezési gyakorlata összeegyeztethető-e az uniós joggal. Kifejezetten hivatkozik az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) M. D. és M. A. kontra Belgium ítéletére, amelyben az EJEB megállapította, hogy a dokumentumoknak a hitelesség, a relevancia és a bizonyító erő vizsgálata nélküli figyelmen kívül hagyása még ismételt kérelem esetében is túlságosan formalista megközelítés. [10]

24. A kérdést előterjesztő bíróság attól tart, hogy ha az eredeti dokumentumokat pusztán amiatt nem értékelik érdemben, hogy hitelességük nem állapítható meg, ez ellentétes lehet az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 18., 19. és 47. cikkében előírt menedékjoggal, visszaküldés tilalmával és hatékony jogorvoslathoz való joggal, különösen ha azokat az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) 3. és 13. cikkének megfelelően értelmezik. Ez annál is inkább így van, mivel az arra vonatkozó gyakorlat, amely szerint az ismételt eljárásban figyelmen kívül hagyják azokat a dokumentumokat, amelyek hitelessége nem állapítható meg (a továbbiakban: nem hitelesített dokumentumok), azt vonja maga után, hogy a határozatot anélkül meg lehet hozni, hogy meghallgatást biztosítanának a kérelmező számára.

25. A kérdést előterjesztő bíróság továbbá kijelenti, hogy a nem hitelesített dokumentumok értékelését csak az ismételt eljárás keretében mellőzik, holott azokat az eredeti eljárás során figyelembe veszik. E bíróság kifejti, hogy az Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (az államtanács közigazgatási perekkel foglalkozó csoportja) az állandó ítélkezési gyakorlatában hangsúlyozza azt, hogy a kérelmező érveléséről már korábban megállapították, hogy az nem hitelt érdemlő, és hogy erre az államtitkár a nem hitelesített dokumentumok értékelése során figyelemmel lehet. Mivel az Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (az államtanács közigazgatási perekkel foglalkozó csoportja) az állandó ítélkezési gyakorlatában csak a bizonyítási teherről határozott, a kérdést előterjesztő bíróság azt is tudni szeretné, hogy a másolatokat e tekintetben eltérően kell-e kezelni az objektív módon nem ellenőrizhető forrásból származó dokumentumokhoz képest. A kérdést előterjesztő bíróságnak azzal kapcsolatban is kétségei vannak, hogy a dokumentumok hitelességével kapcsolatos bizonyítási teher kizárólag a nemzetközi védelmet kérelmezőre hárítható-e egy ismételt kérelemmel összefüggésben.

[10] EJEB, 2016. január 19. (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, 55. és 64. §).

26. E körülmények között a kérdést előterjesztő bíróság úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, ideiglenes intézkedést rendel el a fellebbezés elbírálásáig, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Összeegyeztethető-e az eljárási irányelvnek az elismerési irányelv 4. cikkének (2) bekezdésével, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. és 52. cikkével összefüggésben értelmezett 40. cikkének (2) bekezdésével, ha valamely tagállam eljáró hatósága azt írja elő, hogy eredeti dokumentumok sohasem minősülhetnek új körülményeknek vagy tényeknek, ha e dokumentumok hitelessége nem állapítható meg? Összeegyeztethetetlenség esetén: jelentőséggel bír-e még ebben az esetben, ha a kérelmező egy ismételt kérelemmel összefüggésben dokumentummásolatokat vagy objektív módon nem ellenőrizhető forrásból származó dokumentumokat nyújt be?

2) Úgy kell-e értelmezni az eljárási irányelvnek az elismerési irányelv 4. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett 40. cikkét, hogy valamely tagállam eljáró hatósága a dokumentumok vizsgálata és azok bizonyító erejének meghatározása során különbséget tehet aszerint, hogy a dokumentumokat az első kérelemmel vagy az ismételt kérelemmel összefüggésben nyújtják-e be? Lehetősége van-e valamely tagállamnak arra, hogy dokumentumok ismételt kérelemmel összefüggésben történő benyújtása esetén ne tegyen továbbra is eleget az együttműködési kötelezettségnek, ha e dokumentumok hitelessége nem állapítható meg?”

27. LH, a holland kormány és az Európai Bizottság terjesztett elő írásbeli észrevételeket.

IV. Elemzés

28. Mindkét kérdés az eljárási irányelvnek az elismerési irányelv 4. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett 40. cikkének értelmezésére vonatkozik. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy ellentétes-e ezzel a rendelkezéssel, valamint a Charta 47. és 52. cikkével az eljárási irányelv 40. cikkének (2) bekezdését végrehajtó nemzeti jog azon értelmezése, amely szerint a nem hitelesített dokumentumok sohasem minősülhetnek „új körülményeknek vagy tényeknek”. Így a kérdés arra összpontosul, hogy e rendelkezés alkalmazásában mi minősülhet „új körülményeknek vagy tényeknek”. Abban az esetben, ha a Bíróság úgy ítélné meg, hogy e rendelkezés tiltja a nem hitelesített dokumentumok automatikus elutasítását, a kérdést előterjesztő bíróság az első kérdés második részében azt kívánja megtudni, hogy ez az értékelés változik-e másolatok esetében a nem hitelesített eredeti dokumentumokhoz képest. Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy az eljáró hatóság a dokumentumok értékelése keretében különbséget tehet-e az első kérelemben benyújtott dokumentumok és az ismételt kérelemben benyújtott dokumentumok között, és hogy ezen utóbbi esetben a tagállam dönthet-e úgy, hogy nem tesz eleget az együttműködési kötelezettségnek, ha e dokumentumok hitelessége nem állapítható meg.

29. Ezek a kérdések olyannyira szorosan összefüggnek, hogy azok együttes vizsgálatát javaslom.

A. Előzetes megjegyzések

30. Először is ki kell emelni, hogy bár az eljárási irányelv célkitűzése az, hogy a hasonló eseteket hasonló módon kezeljék, és az eredmény megegyező legyen, az általa alkalmazott megközelítés az egységes eljárás fogalmán és a közös minimumszabályokon alapul.[11] Az irányelv ugyanakkor számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely kifejezetten lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy eltérő vagy további szabályokat írjanak elő, az arra vonatkozó általános felhatalmazás mellett, amely alapján az eljárási irányelv 5. cikkében foglaltak szerint kedvezőbb szabályozást léptethetnek hatályba, vagy tarthatnak fenn. Az ilyen mérlegelési mozgásteret azonban az említett irányelv, valamint a Charta alapját képező célok tiszteletben tartásával kell gyakorolni.[12]

31. Az ismételt kérelmeket illetően a tagállamok az ismételt kérelem további vizsgálatának más okait is meghatározhatják.[13] Azt is előírhatják, hogy az ismételt kérelem további vizsgálatának feltétele, hogy a kérelmező önhibáján kívül ne tudja alátámasztani azokat a bizonyítékokat, amelyekre az előző eljárásban a kérelmét alapította.[14] A tagállamok mérlegelési jogkörébe tartozik az is, hogy kivételt tehetnek a területükön maradáshoz való jog[15] és az eljárási szabályok alól.[16] Rövidesen visszatérek e rendelkezések közül a másodikhoz.

B. Az ismételt kérelmekre vonatkozó eljárás szerkezete

32. Az eljárási irányelv 40. cikkének (2) és (3) bekezdése előzetes elfogadhatósági eljárást[17] ír elő arra az esetre, ha valamely új nemzetközi védelem iránti kérelem elfogadhatóságáról az erre irányuló korábbi kérelem elutasítását követően döntenek. E rendelkezések két kritériumot határoznak meg. Először is, olyan „új körülményeknek és tényeknek" kell felmerülniük, vagy olyan „új körülményeket és tényeket" kell a kérelmezőnek előadnia, amelyek annak vizsgálatához kapcsolódnak, hogy a kérelmező jogosult-e nemzetközi védelemre. Másodszor, ezeknek az új körülményeknek vagy tényeknek jelentősen növelniük kell annak valószínűségét, hogy a kérelmező az elismerési irányelv értelmében nemzetközi védelemre jogosult személynek minősül. A második szakasz az első szakasz teljesülésétől függ. Amennyiben mindkét kritérium teljesül, az eljárási irányelv 40. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy a kérelmet az eljárási irányelv II. fejezetével összhangban további vizsgálatnak kell alávetni. A II. fejezet felsorolja azokat az alapelveket és garanciákat, amelyeken a nemzetközi védelem megadására és visszavonására

[11] Lásd ebben az értelemben: 2018. július 25-i A ítélet (C-404/17, EU:C:2018:588, 30. pont); az Addis ügyre vonatkozó indítványom (C-517/17, EU:C:2020:225, 74. pont).

[12] A közös európai menekültügyi rendszerbe tartozó más irányelvek vonatkozásában lásd: 2011. december 21-i N. S. és társai ítélet (C-411/10 és C-493/10, EU:C:2011:865, 68. pont); 2019. március 13-i E. ítélet (C-635/17, EU:C:2019:192, 53. pont); 2019. december 12-i Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal ítélet (Családegyesítés – A menekült lánytestvére) (C-519/18, EU:C:2019:1070, 62. és 64. pont).

[13] Az eljárási irányelv 40. cikke (3) bekezdésének második mondata szerint.

[14] Az eljárási irányelv 40. cikkének (4) bekezdése. A 40. cikkben leírt eljárás az ugyanezen cikk (6) bekezdésében említett esetekben is alkalmazható. Ezek az esetek azonban nem képezik a jelen ügy tárgyát.

[15] Az eljárási irányelv 41. cikke. Ez azonban a jelen eljárásban nem merül fel.

[16] Az eljárási irányelv 42. cikkének (2) bekezdése.

[17] Ezt az előzetes elfogadhatósági eljárást az eljárási irányelv 40. cikkének (2) bekezdése írta elő konkrétan az ismételt kérelmekkel kapcsolatban, és ezt meg kell különböztetni az eredeti kérelemtől.

vonatkozó eljárások alapulnak. Ezzel szemben az előzetes elfogadhatósági vizsgálat során a kérelmezőket (kizárólag) az eljárási irányelv 12. cikkének (1) bekezdésében előírt garanciák illetik meg az ugyanezen irányelv 42. cikkének (1) bekezdésében foglaltak szerint. [18]

33. Míg az eljárási irányelv 42. cikkének (2) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a nemzeti jogban szabályokat állapítsanak meg az előzetes elfogadhatósági eljárás lefolytatására, az előzetes elfogadhatósági vizsgálattal kapcsolatos kritériumokat illetően a tagállamoknak nincsen mérlegelési jogkörük. [19] Amennyiben felmerülnek „új körülmények vagy tények", és ezek jelentősen növelik annak valószínűségét, hogy a kérelmező nemzetközi védelemre jogosult személynek minősül, [20] az új menedékjog iránti kérelmet tovább kell vizsgálni. Az eljárási irányelv 42. cikkének (2) bekezdése azt is lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy olyan szabályokat alkalmazzanak, amelyek a kérelmezőt az ismételt eljárásban arra kötelezik, hogy nevezzen meg olyan tényeket, vagy szolgáltasson olyan bizonyítékokat, amelyek indokolják az új eljárást, illetve amelyek alapján az előzetes elfogadhatósági eljárás kizárólag a rendelkezésre álló írásos beadványok alapján lefolytatható. [21] E rendelkezés ugyanakkor kimondja, hogy e szabályok „nem akadályozhatják meg a kérelmező új eljáráshoz való hozzáférését, és nem eredményezhetik az ilyen hozzáférés tényleges meghiúsulását vagy súlyos korlátozását". [22]

34. A magam részéről ugyanakkor úgy vélem, hogy nem tartozik az eljárási irányelv 42. cikkének (2) bekezdésében előírt kivétel hatálya alá az államtitkár azon gyakorlata – amelyet a kérdést előterjesztő bíróság szerint az Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (az államtanács közigazgatási perekkel foglalkozó csoportja) megerősített –, hogy egy ismételt kérelem alkalmazásában *sohasem* tekinti a nem hitelesített dokumentumokat „új körülményeknek vagy tényeknek". Ezt azért vélem így, mert a hivatkozott gyakorlat nem érinti az említett kivétel hatálya alá tartozó kérdéseket, továbbá a holland nemzeti jogban nem lelhető fel olyan pozitív szabály, [23] amely kifejezetten e gyakorlat végrehajtására irányulna.

[18] Bár csak utalás van az eljárási irányelv 12. cikkére, és ezen irányelv 40. cikkének (3) bekezdéséből arra lehet következtetni, hogy a második fejezetnek nem minden rendelkezése alkalmazható az előzetes elfogadhatósági vizsgálatra, ez nem jelenti azt, hogy a tagállamok korlátlan mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek ezen eljárás lefolytatásának módját illetően. Lásd például: 2017. február 9-i M ítélet (C-560/14, EU:C:2017:101, 25. pont), amelyben a Bíróság megállapította, hogy a meghallgatáshoz való jog a szerves részét képezi a védelemhez való jog tiszteletben tartásának, amely az uniós jog alapelve, és így alkalmazandó, ha a tagállamok hatóságai az uniós jog alkalmazási körébe tartozó intézkedéseket fogadnak el, még akkor is, ha az alkalmazandó szabályozás nem ír elő kifejezetten ilyen alakiságot. Az eljárási irányelv 42. cikke (1) bekezdésének puszta említése, amely szerint biztosítani kell, hogy a kérelmezők az előzetes elfogadhatósági eljárás során élhessenek az irányelv 12. cikkének (1) bekezdésében előírt garanciákkal, egyáltalán nem jelenti azt, hogy nem alkalmazandók az előzetes elfogadhatósági vizsgálatra a kérelmek megvizsgálásának az ezen irányelv 10. cikkében meghatározott követelményei, amely rendelkezés alapvető szabályokat tartalmaz (például hogy a (3) bekezdés a) pontja értelmében a kérelmek megvizsgálására és a határozathozatalra tárgyilagosan és pártatlanul kerüljön sor).

[19] Azzal a kivétellel, hogy a tagállamok az eljárási irányelv 40. cikke (3) bekezdésének második mondata alapján az ismételt kérelem további vizsgálatának más okait is meghatározhatják, valamint összhangban azzal az elvvel, amely szerint a tagállamoknak lehetőséget kell biztosítani arra, hogy kedvezőbb rendelkezéseket vezessenek be vagy tartsanak fenn (lásd az eljárási irányelv 5. cikkét és (14) preambulumbekezdését).

[20] E kritérium nyilvánvalóan mérlegelési mozgásteret biztosít az eljáró hatóságnak. A mérlegelési mozgásteret azonban nem lehet ezen irányelv céljának meghiúsítására használni (lásd: Wahl főtanácsnok E. ügyre vonatkozó indítványa [C-635/17, EU:C:2018:973, 51. pont] a családegyesítési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK tanácsi irányelvet [HL 2003. L 251., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 24. o.] illetően).

[21] Az eljárási irányelv 40. cikkének (6) bekezdésében említett esetek kivételével, amelyekről a jelen ügyben nincs szó. Hollandia a Vreemdelingenbesluit 2000 (a külföldiekről szóló 2000. évi rendelet) 3.118b. cikkében, illetve a Vreemdelingencirculaire 2000 (a külföldiekről szóló 2000. évi körlevél) C1/2.9. szakaszában a személyes meghallgatás mellőzésével történő határozathozatalra vonatkozó szabályokat fogadott el. Ugyanakkor az Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (az államtanács közigazgatási perekkel foglalkozó csoportja) gyakorlatán és állandó ítélkezési gyakorlatán alapul az a gyakorlat, amely szerint a nem hitelesített dokumentumokat sohasem fogadják el „új körülményekként vagy tényekként".

[22] A kérdést előterjesztő bíróság szerint Hollandia élt e lehetőségekkel. A kérdést előterjesztő bíróság kérdései azonban nem közvetlenül ezekre vonatkoznak, hanem az Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (az államtanács közigazgatási perekkel foglalkozó csoportja) ítélkezési gyakorlata által a külföldiekről szóló 2000. évi törvény 30a. cikke 1. bekezdésének d. pontjára adott értelmezésre, amely rendelkezés az ismételt kérelmekre vonatkozó szabályokat ülteti át a holland jogba.

[23] Lásd analógia útján: 2018. július 25-i A ítélet (C-404/17, EU:C:2018:588, 31. pont).

35. Amint azt a kérdést előterjesztő bíróság kifejtette, az ismételt kérelemben a menedékkérő által benyújtott nem hitelesített dokumentumokat az államtitkár egyszerűen azért nem vette figyelembe, mert azok nem minősülnek „új körülményeknek vagy tényeknek”. Ez azt jelenti, hogy azokat már az eljárási irányelv 40. cikkének (2) bekezdésében foglalt első kritérium alapján, nem pedig az eljárási irányelv 40. cikkének (3) bekezdésében foglalt második kritérium alapján hagyták figyelmen kívül. Amint azt az alábbiakban kifejtem, álláspontom szerint egy ilyen előzetes szabály vagy gyakorlat egyszerűen ellentétes ezen irányelv 40. cikkének (2) bekezdésével és (3) bekezdésével. Természetesen számos olyan eset előfordulhat, amikor a nem hitelesített dokumentumoknak nincs bizonyító erejük, különösen ha már egy futó áttekintés is feltárja, hogy azokat e célból hamisították. Nem lehet azonban automatikusan elutasítani minden ilyen nem hitelesített dokumentumot: sok múlik a háttérkérdéseken, a relevanciájukon, a hitelesítés megvalósíthatóságán, és bizonyos esetekben talán azon a terhen is, amelyet a dokumentumok hitelesítésének esetleges feladata a döntéshozó hatóságra terhelne.

C. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata

36. Ezen a ponton érdemes lehet megvizsgálni az EJEB a menekültügyi ügyekben a dokumentumok hitelesítésére vonatkozó két újabb határozatát, amelyekre a kérdést előterjesztő bíróság kifejezetten hivatkozott. Ezek közül az első a Singh kontra Belgium ítélet.[24] Abban az ügyben a felperesek eredetileg egy Moszkvából induló légi járattal érkeztek a brüsszeli repülőtérre. Ellenezték az Oroszországba való kitoloncolásukat, mivel tartottak attól, hogy az EJEE 3. cikkének megsértésével Afganisztánba fogják hazaszállítani őket. A felperesek azt állították, hogy szikhek, akik eredetileg Afganisztánból menekültek el.

37. Menekült jogállás iránti kérelmüket azonban a belga menekültügyi hatóságok elutasították, mivel nem bizonyították afgán állampolgárságukat. Fellebbezésükben a kérelmezők új dokumentumokat nyújtottak be, nevezetesen a jogi képviselőik és a belga menekülttámogatási bizottság (amely az UNHCR partnere) egyik képviselője és az UNHCR újdelhi képviselője közötti elektronikus leveleket. Az UNHCR újdelhi képviselője az elektronikus levelek mellékleteiként „tanúsítványokkal” szolgált, amelyekben az szerepelt, hogy a kérelmezőket az UNHCR megbízatása szerint menekültekként vették nyilvántartásba. Ezen új dokumentáció felmerülése ellenére a Conseil du contentieux des étrangers (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság, Belgium) elutasította az afgán állampolgárságra való hivatkozást. Megállapította, hogy az új dokumentumokat bizonyító erővel nem rendelkező dokumentumoknak kell tekinteni, mivel könnyen meghamisítható típusúnak minősülnek, és megállapította, hogy a kérelmezők nem nyújtották be a releváns dokumentumok eredeti példányait.

38. Ítéletében az EJEB megállapította az EJEE 13. cikkének (a hatékony jogorvoslatra vonatkozó rendelkezések) és az EJEE 3. cikkének megsértését. Az EJEB a kérelmezőket egyébként érintő potenciálisan súlyos következményeket kiemelve megállapította,[25] hogy az állami hatóságok kötelezettsége volt annak bizonyítása, hogy a lehető legalaposabban jártak el, valamint hogy az EJEE 3. cikkére alapított kérelmek körültekintő vizsgálatát *(„un examen attentif”)* végezték el. Ez azt jelenti, hogy a nemzeti hatóságoknak minden – akár jogos – kétséget ki kell zárniuk a védelem iránti kérelem megalapozatlanságát illetően, függetlenül a hatóság hatáskörének

[24] EJEB, 2012. október 2., Singh és társai kontra Belgium ítélet (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

[25] Uo., 103. §.

terjedelmétől.[26] Az EJEB rámutatott arra, hogy mivel ezek a dokumentumok álltak a védelem iránti kérelem középpontjában, azoknak a „hitelesség ellenőrzése” nélküli elutasítása nem felelt meg az EJEE 3. cikke szerinti kínzással, illetve embertelen vagy megalázó bánásmóddal szembeni védelemre irányuló, az EJEE 13. cikkében szereplő hatékony jogorvoslati követelmények által a nemzeti hatóságoktól elvárt gondos és szigorú ellenőrzésnek, olyan körülmények között, amikor az UNHCR (viszonylag) egyszerű vizsgálati eljárása kétséget kizáróan eldöntötte volna, hogy a dokumentumok hitelesek és megbízhatóak-e.[27]

39. A második határozat az M. D. és M. A. kontra Belgium ítélet.[28] Ez az ügy két, csecsen származású orosz állampolgárt érintett, akik Belgiumban rendelkeztek lakóhellyel, és akiknek Oroszországba való kiutasítását kérték. M. D. arra hivatkozott, hogy édesapját a Csecsen Köztársaság későbbi vezetőjének támogatói gyilkolták meg. Elhangzott, hogy e szándékos emberölés megbosszulása céljából M. D. bátyja megölte e vezető egyik családtagját. Két hónappal később M. D.-t és feleségét, M. A.-t egy születésnapi ünnepségen megtámadták, amelyet követően Ingusföldre menekültek. Előadásuk szerint M. D. édesanyjától és lánytestvérétől azt a tájékoztatást kapták, hogy férfiak keresték őket, ami után a házaspár elhagyta Oroszországot. Arra hivatkoztak továbbá, hogy M. D. sógorát, aki Csecsenföldön maradt, a távozásukat követően megölték.

40. Belgiumba való megérkezésükkor M. D. és M. A. benyújtotta első menedékjog iránti kérelmét. Az Office des étrangers (idegenrendészeti hivatal, Belgium) többek között azzal az indokkal nyilvánította elfogadhatatlannak a kérelmet, hogy egy személyes bosszú nem minősül a menedékjog megadására vonatkozó indoknak. A Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (menekültek és hontalanok általános biztosa, Belgium) helybenhagyta az elutasítást, megállapítva, hogy M. D. és M. A. beszámolója az eseményekről nem hitelt érdemlő. A Conseil d’État (államtanács, Belgium) ezt követően elutasította a bírósági felülvizsgálat iránti kérelmüket, mivel sem M. D., sem M. A. nem vett részt a tárgyaláson. Ekkor kiutasításról szóló határozatot kézbesítettek számukra.

41. Ezt követően M. D. és M. A. három további kérelmet nyújtott be. Ezekben az új menedékjog iránti kérelmekben a helyi csecsen sajtóban megjelent több olyan felhívást is bemutattak, amelyben az M. D. fellelhetőségére vonatkozó információkért cserébe jutalmat kínáltak. Szintén benyújtották az említett sógor halotti anyakönyvi kivonatát, valamint a grozniji rendőrség M. D.-nek címzett idézését, hogy jogellenes fegyverviselés és jogellenes fegyveres szervezethez tartozás gyanúja miatt előttük jelenjen meg. Ezeket az új kérelmeket „új körülmények” hiánya miatt elutasították. Ezen értékelés indokául az szolgált, hogy az eljáró hatóság úgy ítélte meg,

[26] Uo. Az EJEB több alkalommal kimondta, hogy az EJEE 3. és 13. cikkének együttes alkalmazása megköveteli, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezők hatékony jogorvoslatot vehessenek igénybe, ha alapos okkal feltételezhető, hogy kitoloncolás esetén a kérelmezőt annak egyedi és tényleges kockázata fenyegeti, hogy az EJEE 3. cikkével ellentétes bánásmódban részesül. Ilyen esetben az EJEE 3. cikke azzal a kötelezettséggel jár, hogy nem lehet kitoloncolni az érintettet ezen országba. Tekintettel az EJEE 3. cikkének jelentőségére és a megsértése által esetlegesen okozott kár visszafordíthatatlan jellegére, az EJEE 13. cikke minden olyan állítás alapos ellenőrzését, valamint egyedi és alapos vizsgálatát megköveteli, amely szerint a kérelmezőt a kitoloncolása esetén az EJEE 3. cikkével ellentétes bánásmód veszélye fenyegeti (EJEB, 2011. január 21., M. S. S. kontra Belgium és Görögország ítélet [CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, 293. és 387. §, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat]). Lásd még: EJEB, 2012. december 12., F. N. és társai kontra Svédország ítélet (CE:ECHR:2012:1218JUD002877409, 66. §); EJEB, 2013. november 18., M. A. kontra Svájc ítélet (CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, 52. és 53. §), valamint az EJEB ítélkezési gyakorlatának elemzése Mengozzi főtanácsnok Alheto ügyre vonatkozó indítványában (C-585/16, EU:C:2018:327, 68. és 69. pont) az eljárási irányelv 46. cikkének (3) bekezdésével összefüggésben. Azt is hangsúlyozni kell, hogy az EJEE 3. cikke nemcsak az állami tisztviselők általi kínzásra vagy embertelen vagy megalázó bánásmódra vonatkozik, hanem akkor is alkalmazandó, ha a veszély – mint a jelen ügyben – olyan személyektől vagy személyek csoportjaitól ered, akik nem állami tisztviselők, ha bizonyítható, hogy a kockázat valós, és a fogadó állam hatóságai nem tudják elkerülni a kockázatot azáltal, hogy megfelelő védelmet nyújtanak. Lásd ebben az értelemben: EJEB, 1996. december 17., Ahmed kontra Ausztria ítélet (CE:ECHR:1996:1217JUD002596494); EJEB, 2015. június 4., J. K. és társai kontra Svédország ítélet (CE:ECHR:2015:0604JUD005916612, 50. §).

[27] EJEB, 2012. október 2., Singh és társai kontra Belgium ítélet (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, 104. §).

[28] EJEB, 2016. január 19. (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

hogy az előadott körülmények nem objektív forrásból vagy valamely hatóság által kiállított dokumentumból származtak,[29] az új bizonyítékként benyújtott dokumentum kelte megelőzte a korábbi kérelem benyújtásának időpontját, és ezért azt abban a szakaszban kellett volna benyújtani, és (csak) olyan dokumentumok eredeti példányait nyújtották be, amelyeket már korábban becsatoltak. Az értékelés szempontjából nem bírtak jelentőséggel a kérelmezők által arra vonatkozóan előadott indokok, hogy korábban miért nem tudták bemutatni ezeket a dokumentumokat.[30] Ezért ezeket az ismételt kérelmeket szintén elutasították, és a kérelmezők számára a kiutasításukról szóló határozatot kézbesítettek, a kiutasításig az erre kijelölt helyen történő őrizetüket elrendelő határozattal együtt.

42. Az EJEB a hozzá benyújtott kérelmet követően megállapította, hogy az EJEE 3. cikke megsértésének minősül, ha a kérelmezőket az adott körülményeik között anélkül fenyegeti az Oroszországba való kiutasításuk veszélye, hogy a belga hatóságok előzetesen újból megvizsgálták volna azokat a kockázatokat, amelyekkel a negyedik menedékjog iránti kérelmük alátámasztására benyújtott dokumentumok alapján szembe kell nézniük.

43. Az EJEB – miután utalt az EJEE 3. cikkre vonatkozó ítélkezési gyakorlatára – mindazonáltal elismerte az államok ahhoz fűződő jogos érdekét, hogy csökkentsék az ismételt és nyilvánvalóan visszaélésszerű menedékjog iránti kérelmek számát, és hogy ez okból különös szabályokat írjanak elő az ilyen kérelmek elbírálására. Megállapította, hogy az ismételt kérelem gyorsított eljárásban történő elbírálása önmagában nem teszi lehetővé annak megállapítását, hogy e vizsgálat nem felel meg az EJEE 3. cikke szerint megkövetelt kritériumoknak.[31]

44. Az EJEB ezt követően ugyanakkor úgy vélte, hogy az a körülmény, hogy a benyújtott dokumentumokat nem tekintették új körülményeknek, *de facto* azt jelentette, hogy semmilyen módon nem vizsgálták azokat az állítólagos kockázatokat, amelyekkel a kérelmezőknek a kiutasításuk esetén kellene szembenézniük.[32] Az EJEB megállapította, hogy ezeknek a felperesek védelem iránti kérelmének középpontjában álló dokumentumoknak a figyelmen kívül hagyása nem felel meg a nemzeti hatóságoktól az EJEE 3. cikkének megsértésével szembeni hatékony védelem biztosítása céljából elvárt körültekintő és alapos, független vizsgálat követelményének. Az EJEB kifogásolta továbbá a kérelmezőket terhelő észszerűtlen bizonyítási terhet, amennyiben az általuk benyújtott dokumentumokat egyszerűen azért utasították el, mert azok az utolsó kérelmük időpontját megelőzően keletkeztek, függetlenül az annak bizonyítására irányuló erőfeszítéseiktől, hogy azokat korábban nem tudták benyújtani.

45. Történetesen az EJEB a megállapításait teljes egészében az EJEE 3. cikkére alapította. E körülmények között nem tartotta szükségesnek ugyanazon tények vizsgálatát az EJEE 3. és 13. cikkének együttes alkalmazása szempontjából.[33]

[29] A benyújtott dokumentumok olyan újságcikkek voltak, amelyeket az eljáró hatóság megítélése szerint akár a kérelmező utasítására is megjelentethettek. Azon egyéb okok közé, amelyek miatt az eljáró hatóság az előadott körülményeket nem tekintette újaknak, tartozott az is, hogy a sógorának halálára vonatkozó vizsgálati jelentés nem említette a kérelmezőt, és semmilyen összefüggés nem állt fenn a szülei és fiútestvérei halálára vonatkozó másik dokumentum és a kérelmező elmenekülése között.

[30] EJEB, 2016. január 19., M. D. és M. A. kontra Belgium ítélet (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, 19–31. §).

[31] Uo., 55. § és 56. §.

[32] Ez különösen nyilvánvaló volt a hivatkozott belga ügyben, mivel a bevándorlási hivatal és a Commission générale de la réfugiés et aux apatrides (menekültek és hontalanok általános biztosa) között megoszlik az annak vizsgálatára vonatkozó hatáskör, hogy új körülményeket adtak-e elő, illetve e dokumentumok tartalmának értékelése. Az ügyiratot csak azt követően küldik meg az utóbbi szervnek, ha az előbbi szervezet a körülményeket újaknak minősíti.

[33] EJEB, 2016. január 19., M. D. és M. A. kontra Belgium ítélet (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, 70. §).

46. Míg a jelen ügy egyértelműen nem az állam dokumentumok hitelesítésére irányuló kötelezettségére, hanem a nem hitelesített dokumentumok ismételt kérelmekkel összefüggésben való benyújtásának megengedhetőségére vonatkozik, a magam részéről úgy vélem, hogy sem a Singh kontra Belgium,[34] sem az M. D. és M. A. kontra Belgium[35] ítélet nem állapít meg az összes szerződő államot terhelő egyetemes *előzetes* kötelezettséget arra vonatkozóan, hogy saját maguk ellenőrizzék a menedékkérő által benyújtott valamennyi külföldi dokumentum hitelességét. Nyilvánvaló, hogy létezhetnek olyan egyedi tényállású különleges esetek, amelyekben egyszerűen hanyagság lenne az érintett tagállam részéről, hogy saját kezdeményezésére ne folytasson le ilyen vizsgálatot. Nem minden eset lesz azonban ennyire egyértelmű, mint ez a két ügy: a relevancia, a megvalósíthatóság és akár a költségek is releváns megfontolásokat képezhetnek. Számos olyan eset is előfordulhat, amelyben a kérelmezőnek módjában áll saját maga tájékozódni, és további dokumentumokat vagy egyéb információkat szolgáltatni a hatóságok számára.[36]

47. Arra is emlékeztetni kell, hogy például a Singh kontra Belgium ügyben[37] a külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság az abban az ügyben benyújtott dokumentumokat azzal az indokkal utasította el, hogy e dokumentumok könnyen meghamisíthatók voltak, és nem nyújtottak be eredeti példányokat. Ugyanakkor az a bíróság a dokumentumok saját maga általi ellenőrzését követően nem tett olyan megállapítást, hogy azok ne lennének hitelesek: mindössze jelezte, hogy könnyen meghamisítható típusú dokumentumokról van szó. Úgy tűnik, hasonló helyzet állt elő az M. D. és M. A. kontra Belgium ügyben,[38] amelyben a belga hatóságok láthatóan annak ellenére vonakodtak megvizsgálni ezeket a kiegészítő dokumentumokat egy új menedékjog iránti kérelemmel összefüggésben, hogy úgy tűnik, e dokumentumok nagy jelentőséggel bírtak M. D. és M. A. azon kockázatokkal kapcsolatos állításai hitelességének értékelése szempontjából, amelyekkel Oroszországba való visszatérésük esetén szembesülnének.

48. A Charta 52. cikkének (3) bekezdése értelmében a Chartában foglalt azon jogoknak, amelyek megfelelnek az EJEE által biztosított jogoknak, a tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Így – mivel az EJEE 3. cikkében előírt tilalom egyenértékű a Charta 4. cikkében és 19. cikkének (2) bekezdésében biztosított tilalommal[39] – az EJEB fent ismertetett ítélkezési gyakorlata a Charta alkalmazása szempontjából is releváns.[40]

49. Milyen jelentősége van tehát az Emberi Jogok Európai Bírósága határozatainak a jelen eljárásban? Amint azt a kérdést előterjesztő bíróság kifejtette, az ismételt menedékjog iránti kérelmekben a nem hitelesített dokumentumokat az államtitkár nem veszi figyelembe, mivel azokat nem tekintik „új körülményeknek vagy tényeknek”. Ez azt jelenti, hogy azokat nemcsak az eljárási irányelv 40. cikkének (3) bekezdésében szereplő második kritérium, hanem már az eljárási irányelv 40. cikkének (2) bekezdésében szereplő első kritérium alapján figyelmen kívül hagyták. E határozatok véleményem szerint azt az általam már kifejtett álláspontot támasztják alá, amely

34 EJEB, 2012. október 2., Singh és társai kontra Belgium ítélet (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

35 2016. január 19-i ítélet (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

36 Ugyanakkor a dokumentumok nem kizárólagos eszközei annak bizonyításának, hogy a kérelmező nemzetközi védelemre jogosult, és az, hogy a dokumentumokat nem hitelesítik, nem jelenti szükségképpen azt, hogy nem rendelkeznek bizonyító erővel; lásd a jelen indítvány 51. és 59. és azt követő pontjait. Lásd még: EJEB, 2016. augusztus 23., J. K. és társai kontra Svédország ítélet (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, 91–98. §), amely a kérelmező, illetve az állam kötelezettségeire vonatkozik.

37 EJEB, 2012. október 2., Singh és társai kontra Belgium ítélet (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

38 EJEB, 2016. január 19. (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

39 A Charta 19. cikkének (2) bekezdése a speciálisabb rendelkezés, amely az Alapjogi Chartához fűzött magyarázatok értelmében magában foglalja az EJEB-nek az EJEE 3. cikkére vonatkozó ítélkezési gyakorlatát. Lásd még: 2019. május 14-i M és társai (Menekült jogállás visszavonása) ítélet (C-391/16, C-77/17 és C-78/17, EU:C:2019:403, 94. pont).

40 Mind az eljárási irányelv ((60) preambulumbekezdés), mind az elismerési irányelv ((16) preambulumbekezdés) kifejezetten kimondja, hogy tiszteletben tartja az alapvető jogokat és szem előtt tartja a Charta által elismert elveket.

szerint az olyan előzetes gyakorlat, amelyben az új menedékjog iránti kérelmekkel összefüggésben a nem hitelesített dokumentumokat automatikusan elutasítják, egyszerűen nem felel meg sem az eljárási irányelv 40. cikkének (2) és (3) bekezdésében foglalt követelményeknek, sem pedig az arra az esetre előírt alapvető normáknak, amikor a menedékjog iránti kérelemben az EJEE 3. cikke és a Charta 4. cikke szerinti komoly és súlyos kérdések merülnek fel.

D. „Új körülmények vagy tények”

50. Amint azt a kérdést előterjesztő bíróság helyesen kifejtette, az eljárási irányelv nem határozza meg az „új körülmények vagy tények” fogalmát, és még csak a „körülmények” fogalmát sem.

51. Az elismerési irányelv 4. cikkének (2) bekezdése meghatározza az irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében említett „a nemzetközi védelem iránti kérelem megalapozásához szükséges […] bizonyítékot”. Ez a meghatározás igen tág, és magában foglalja a kérelmező nyilatkozatait, valamint az összes olyan dokumentumot, amelyek többek között a kérelmező hátterére, a korábbi tartózkodási helyére (helyeire), valamint a nemzetközi védelem iránti kérelmének indokaira vonatkozóan a kérelmező birtokában vannak. Egyértelmű, hogy e meghatározás szövege nem korlátozza a figyelembe veendő dokumentumok minőségét azokra a dokumentumokra, amelyek hitelessége megállapítható.

52. Meg kell azonban állapítani, hogy az elismerési irányelv 4. cikkének (5) bekezdése kifejezetten arra az esetre vonatkozik, amikor a kérelmező állításait semmilyen módon nem támasztják alá okirati vagy egyéb bizonyítékok. E rendelkezés öt olyan kritériumot sorol fel, amelyeknek teljesülniük kell ahhoz, hogy ezen állításokat bizonyítás nélkül figyelembe lehessen venni. E kritériumok mindegyike vagy a kérelmező által az e dokumentumok benyújtása érdekében tett erőfeszítésekre, vagy a kérelmező hitelt érdemlőségére vonatkozik, mégpedig úgy, hogy e két szempont összefügg. Ha tehát a menedékjog iránti kérelemben foglalt állításokat okirati vagy egyéb bizonyíték nélkül is meg lehet vizsgálni, akkor az olyan dokumentumok vizsgálatát is lehetővé kell tenni, amelyek hitelessége a menedékjog iránti kérelem állításainak alátámasztása szempontjából nem nyert bizonyítást.

53. Az „új körülmények és tények” kifejezés értékelése keretében szem előtt kell tartani azt is, hogy az eljárási irányelv különböző fejezetekre oszlik, amelyek közül a második felsorolja az alapvető eljárási elveket és garanciákat. A III. fejezet azokra az elsőfokú eljárásokra vonatkozik, amelyek közé az ismételt kérelmezési eljárás tartozik. E harmadik fejezet első rendelkezése, a 31. cikk előírja, hogy a tagállamok a nemzetközi védelem iránti kérelmeket vizsgálati eljárásban dolgozzák fel a II. fejezetben foglalt alapelvekkel és garanciákkal összhangban. Így az ezen elveknek megfelelő teljes körű vizsgálat a főszabály. Az eljárási irányelv 33. cikke ismerteti azokat az eseteket, amelyekben a kérelem elfogadhatatlannak minősíthető. Az irányelv 33. cikke (2) bekezdésének d) pontja előírja, hogy az ismételt kérelmet a tagállamok elfogadhatatlannak tekinthetik, ha nem merültek fel új körülmények vagy tények, vagy a kérelmező nem adott elő ilyeneket az elismerési irányelv szerinti vizsgálattal kapcsolatban.

54. Az eljárási irányelv 34. cikke még az elfogadhatatlanság esetére is különös eljárási szabályt ír elő, nevezetesen hogy elfogadhatósági meghallgatást kell tartani. A tagállamok azonban ismételt kérelem esetén újfent kivételt tehetnek,[41] ha valamely tagállam él azzal a lehetőséggel, hogy az eljárási irányelv 42. cikke alapján a nemzeti jogszabályaiban szabályozhatja az előzetes elfogadhatósági eljárást. A fentiekben említetteknek megfelelően ezen irányelv 42. cikke

[41] Az eljárási irányelv 34. cikke (1) bekezdése első albekezdésének harmadik mondata.

(2) bekezdésének b) pontja lehetővé teszi, hogy az előzetes elfogadhatósági eljárást kizárólag írásos beadványok alapján folytassák le. Így az eljárási irányelv második fejezetének megfelelően a teljes körű vizsgálat kivételes esetekben mellőzhető, még inkább kivételes esetekben pedig anélkül is mellőzhető, hogy a kérelmezőt az ilyen határozat elfogadását megelőzően személyesen meghallgatnák. Ez azt jelenti, hogy az eljárási irányelv 33. cikke (2) bekezdésének d) pontja a további vizsgálatból való kizárásra vonatkozó okokat határoz meg. Mivel az eljárási irányelv 31. cikkének (1) bekezdésében kimondott általános szabály alóli kivételről van szó, azt szigorúan kell értelmezni. [42]

55. Az eljárási irányelv célja a Genfi Egyezmény és az alapvető jogok teljes tiszteletben tartását lehetővé tévő garanciák egységes rendszerének a létrehozása. [43] Ennek az egyik legfontosabb jellemvonása az, hogy valamennyi menedékkérő számára hatékony hozzáférést kell biztosítani az eljárásokhoz, az ügyük szempontjából szükséges tények bemutatása érdekében lehetővé kell tenni számukra az illetékes hatóságokkal való együttműködést és megfelelő kommunikációt, valamint megfelelő eljárási garanciákat kell biztosítani számukra ahhoz, hogy ügyüket az eljárás valamennyi szakaszában folytathassák. [44]

56. Az ismételt kérelem az egyike azon ritka eseteknek, amelyekben a kérelmezőnek korlátozzák az arra vonatkozó jogát, hogy az eljárási irányelv II. fejezetében meghatározott *valamennyi* alapelvvel és garanciával összhangban terjeszthesse elő ügyét. Amint az ezen irányelv (36) preambulumbekezdéséből kitűnik, ezekben az ügyekben egyensúlyt teremtenek a védelemre szoruló személyek ilyenként történő helytálló elismerésének biztosítására irányuló erőfeszítések és a tagállamoknak a gyors és hatékony határozathozatalhoz fűződő érdekei között. E preambulumbekezdés szerint aránytalan lenne arra kötelezni a tagállamokat, hogy újabb teljes körű vizsgálati eljárást folytassanak le, ha a kérelmező *új bizonyítékok vagy érvek előterjesztése nélkül* nyújt be ismételt kérelmet. Ennélfogva az eljárási irányelv 42. cikke előír egy előzetes vizsgálatot, amelynek célja, hogy mentesítse a tagállamokat az alól, hogy ugyanazokkal a tényekkel és bizonyítékokkal kelljen foglalkozniuk olyan különféle eljárásokban, amelyek vélhetően nem vezetnek eltérő eredményre. Az, hogy az egyensúly az ilyen gyors döntéshozatal felé billen-e, teljes mértékben és döntően attól függ, hogy felmerültek-e az eljárási irányelv 33. cikke (2) bekezdésének d) pontjában és 40. cikkének (2) bekezdésében egyaránt leírt „új körülmények vagy tények”, illetve ilyeneket előterjesztettek-e. Az egyensúly csak abban az esetben billen el, ha nem ez a helyzet, és a hatáskörrel rendelkező közigazgatási szerv csak ekkor enyhíthet az annak biztosítására irányuló szigorán, hogy a nemzetközi védelmet érdemlő személyeket helytállóan, ilyenként ismerjék el. [45]

57. Az e rendelkezés alapjául szolgáló álláspont egyértelműen az, hogy az új körülményektől eltérő bizonyítékok vizsgálatára már sor került az eredeti eljárásban a II. fejezetnek megfelelően. Új körülmények vagy tények előadása hiányában az eljárástól nem várható eltérő eredmény, ami feleslegessé teszi az újbóli vizsgálatot. Ezen előzetes elfogadhatósági vizsgálat második kritériuma, amelyet az eljárási irányelv 40. cikkének (3) bekezdése tartalmaz, az új körülményeket

[42] Ezt az elvet az eljárási irányelv (43) preambulumbekezdése is megerősíti. Lásd még: Bobek főtanácsnok LH (Tompa) ügyre vonatkozó indítványa (C-564/18, EU:C:2019:1056, 51. pont) a „biztonságos ország” elve tekintetében (az eljárási irányelv 33. cikke (2) bekezdésének c) pontja szerinti kivétel).

[43] Lásd: Bot főtanácsnok X és X és Y ügyre vonatkozó indítványa (C-175/17 és C-180/17, EU:C:2018:34, 31. pont) az eljárási irányelv elődjével kapcsolatban. Ez az értékelés továbbra is alkalmazandó az eljárási irányelvre, amint az az irányelv (3), (25) és (60) preambulumbekezdéséből egyértelműen kitűnik.

[44] Lásd az eljárási irányelv (25) preambulumbekezdését.

[45] Amint az fentebb kifejtésre került, ha új körülmények vagy tények merülnek fel, és azok jelentősen növelik annak valószínűségét, hogy a kérelmező megfelel az elismerési irányelvben előírt feltételeknek, az eljárási irányelv II. fejezetével összhangban (az eljárási irányelv 40. cikkének (3) bekezdése) új vizsgálatot kell végezni.

és tényeket azokra szűkíti, amelyek *jelentősen növelik annak valószínűségét*, hogy a kérelmező megfelel a nemzetközi védelemre való jogosultság feltételeinek. Kizárólag e második feltétel foglalkozik az új bizonyíték minőségével. Az első kritérium értelmében elegendő, ha az új bizonyíték annak vizsgálatával függ össze, hogy a kérelmező megfelel-e a nemzetközi védelemre való jogosultság feltételeinek.

58. A holland kormány arra hivatkozik, hogy ha benyújtják azoknak a dokumentumoknak az eredeti példányait, amelyek másolatait az előző kérelemmel összefüggésben már benyújtották, ezen eredeti dokumentumok csak abban az esetben járulhatnak hozzá a tényállás további feltárásához, ha a hitelességük bizonyítható. Ha nem ez a helyzet, akkor azokat nem lehet „új körülményeknek vagy tényeknek" tekinteni. Ehhez két megjegyzést kívánok fűzni. Először is úgy tűnik, hogy a holland kormány egybemossa a két releváns kritériumot, nevezetesen, hogy i. „új körülményeket vagy tényeket" adtak-e elő, és hogy ii. azok „jelentősen növelik[-e] annak valószínűségét, hogy […] a kérelmező nemzetközi védelemre jogosult személynek minősül". Abból, amit a holland kormány a második kritérium hiányának tekint, az első kritérium hiányára következtet. Másodszor, olyan eljárásmódot hagy jóvá, amely alapján ezeket a nem hitelesített dokumentumokat még csak nem is értékelik egyedi alapon, amint azt az elismerési irányelv 4. cikkének (3) bekezdése előírja. Ellenkezőleg: a kérelmezőnek bizonyos minőségű dokumentumot kell benyújtania, nevezetesen hitelesítetteket, ellenkező esetben az ismételt kérelmét automatikusan elutasítják.

59. Amint láttuk, az eljárási irányelv 40. cikkének és az elismerési irányelv 4. cikkének sem a szó szerinti, sem a rendszertani értelmezése alapján nem lehet ezt a megközelítést alkalmazni.

E. Valamely dokumentum hitelességének jelentősége

60. A dokumentumok hitelességét annak biztosítása érdekében kell figyelembe venni a nemzetközi védelem iránti eljárás keretében, hogy az eljáró hatóság határozatai ne hamis, és különösen ne hamisított dokumentumokon alapuljanak. Ezenkívül számos esetben az a körülmény, hogy valamely konkrét dokumentum hitelessége bizonyítást nyert, alkalmas lehet arra, hogy megerősítse a kérelmező állításainak hitelt érdemlőségét.

61. A hamis vagy hamisított dokumentumok kezelése az elismerési irányelv 14. cikke (3) bekezdése b) pontjának hatálya alá tartozik. Ez előírja, hogy a tagállamok visszavonják, illetve megszüntetik valamely személynek a menekült jogállását, illetve megtagadják annak megújítását, ha az érintett tagállam megállapítja, hogy a menekült jogállás elismerésében döntő szerepet játszott hamis vagy hamisított dokumentumok felhasználása. Másfelől azonban egyetlen rendelkezés sem írja elő, hogy az ilyen helyzetet (mindenáron) el kell kerülni azáltal, hogy az eljárás során egyetlen nem hitelesített dokumentumot sem vesznek figyelembe.

62. Eljárási oldalról az eljárási irányelv 31. cikke (8) bekezdésének e) pontja lehetővé teszi a tagállamok számára annak előírását, hogy amennyiben a kérelmező „egyértelműen hamis" nyilatkozatot tesz, a vizsgálati eljárás gyorsítva és/vagy a határon és/vagy a tranzitzónában lefolytatható. Jelentőséggel bír, hogy ilyen esetben – annak ellenére, hogy „egyértelműen hamis" nyilatkozatokat tettek – a vizsgálati eljárást az említett irányelv II. fejezetében foglalt alapelvekkel és garanciákkal összhangban ugyanúgy le kell folytatni.[46] Ellentmondásosnak tűnik pusztán amiatt

[46] Az ismételt kérelmeket az eljárási irányelv 31. cikke (8) bekezdésének f) pontja értelmében ugyanígy lehet kezelni, feltéve hogy még nem nyilvánították elfogadhatatlannak.

nem biztosítani az ilyen vizsgálati eljárás lefolytatását a nem hamis, pusztán nem hitelesített dokumentumok birtokában lévő kérelmező esetében, hogy ezeket ismételt kérelem keretében nyújtották be. A jelen ügyben ráadásul semmi nem utal arra, hogy azok esetleg nem hitelesek.[47]

63. Az eljárási irányelv (21) preambulumbekezdése további pontosításokkal szolgál a hamis dokumentumok kezelése tekintetében. Előírja, hogy a hamisított dokumentumok felhasználása önmagában nem vonhatja automatikusan maga után a határon folytatandó eljárások vagy gyorsított eljárás alkalmazását, ha a kérelmezőnek megfelelő indoka van.[48]

64. Úgy tűnik tehát, hogy még az egyértelműen hamis dokumentumok felhasználása sem vezet automatikusan ahhoz, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmet elfogadhatatlannak (vagy megalapozatlannak) minősítsék. Ez további érvet képez az államtitkár és az Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (az államtanács közigazgatási perekkel foglalkozó csoportja) által az „új körülmények és tények" fogalmára vonatkozóan adott megszorító értelmezéssel szemben.

F. A nemzetközi védelem iránti kérelemre vonatkozó vizsgálat mércéje

65. Az elismerési irányelv 4. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy a kérelem szempontjából jelentőséggel bíró bizonyítékok értékelését a tagállam végzi.[49] Az említett irányelv 4. cikkének (3) bekezdése szerint az ilyen értékelés egyedi alapon történik. A fentiekben meghatározottaknak megfelelően, az elismerési irányelv 4. cikkének (2) bekezdése a figyelembe veendő bizonyítékok széleskörű felsorolását tartalmazza. A Bíróság a 2019. március 13-i E ítéletében maga is állást foglalt az illetékes nemzeti hatóság által lefolytatandó vizsgálattal kapcsolatban.[50] Abban az ügyben megállapította, hogy: „[a] […] bizonyítékok, nyilatkozatok vagy magyarázatok bizonyító vagy hihető jellegének az illetékes nemzeti hatóságok általi értékelésével kapcsolatban az előírt egyedi vizsgálat megköveteli, hogy e hatóságok figyelembe vegyenek minden releváns tényezőt […]".[51] A 2013. november 7-i X és társai ítéletében[52] már előzőleg kimondta, hogy „az illetékes hatóságok azt kívánják megtudni, hogy a megállapított körülmények olyan fenyegetettséget jelentenek-e, hogy az érintett személy egyéni helyzetére tekintettel megalapozottan félhet üldöztetési cselekmények tényleges elszenvedésétől". Hozzátette, hogy a veszély jelentőségének ezen értékelését minden esetben körültekintően és óvatosan kell elvégezni.[53]

66. Ismételt kérelem esetén az előzetes elfogadhatósági eljárásban végzendő értékelés az eljárási irányelv 40. cikkének (2) és (3) bekezdésében meghatározott kritériumokra korlátozódik. Nem írja elő, hogy e szempontok értékelésének mércéje bármely módon eltér a nemzetközi védelem iránti első kérelem értékelésétől.[54]

47 Noha el kell ismerni, hogy hitelességüket még nem állapították meg.

48 Ugyanez vonatkozik a dokumentumok hiányára is.

49 Ezen értékelési kötelezettséget a kérelmezővel együttműködve kell elvégezni. Erre később még visszatérek.

50 C-635/17, EU:C:2019:192, 63–69. pont; jóllehet a 2003/86 irányelv 5. cikkének (2) bekezdésére és 11. cikkének (2) bekezdésére tekintettel. Mivel ez az irányelv szintén a közös európai menekültügyi rendszer részét képezi, és mivel mind az elismerési irányelv 4. cikkének (5) bekezdése, mind a 2003/86 irányelv 11. cikkének (2) bekezdése hasonló módon kezeli azokat a helyzeteket, amikor a szükséges (hivatalos) okirati bizonyítékok hiányoznak, nincs ok arra, hogy ez miért ne lenne alkalmazandó az elismerési irányelvre is.

51 A 63. pontban.

52 C-199/12–C-201/12, EU:C:2013:720, 72. és 73. pont, a 2004/83 irányelv 10. cikkének (1) bekezdésében szereplő két tényezőt illetően.

53 Uo.

54 Lásd még a jelen indítvány 18. lábjegyzetét.

67. Ezek a megfontolások – az EJEB által a Singh kontra Belgium ítéletben,[55] valamint az M. D. és M. A. kontra Belgium ítéletben[56] kifejtett elvekkel együtt – átültethetők az államtitkár jelen ügyben követett gyakorlatára. Az, hogy a nem hitelesített dokumentumokat azért nem veszik figyelembe, mert nem minősülnek „új körülménynek vagy ténynek", azt jelenti, hogy elmarad a valamennyi releváns szempont figyelembevételével, eseti alapon történő értékelés. Az „új körülmények vagy tények" fogalma államtitkár és az Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (az államtanács közigazgatási perekkel foglalkozó csoportja) általi értelmezésének nemcsak hogy nincsen alapja az eljárási irányelv és az elismerési irányelv szövegében, szerkezetében és célkitűzésében, hanem még a Charta által biztosított garanciákkal, nevezetesen a Charta 19. cikkének (2) bekezdésében foglaltakkal is ellentétes.

68. Ebből következik, hogy a Charta 19. cikkének (2) bekezdése sérül, ha az államtitkár gyakorlata megakadályozza az eljáró hatóságot abban, hogy egyedileg értékelje, hogy fennáll-e a kockázata annak, hogy a kérelmezőt olyan államba utasítják ki, ahol komolyan fenyegeti annak veszélye, hogy halálra ítélik, kínozzák, vagy más embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek vetik alá. Szűkebb fogalomról van szó, mint amely az eljárási irányelv 40. cikkének (2) és (3) bekezdésében szerepel, ami felveti annak kérdését, hogy a kérelmező az elismerési irányelvben előírt esetek valamelyikében részesülhet-e nemzetközi védelemben, függetlenül attól, hogy ez veszélyezteti-e testi vagy lelki épségét.[57]

69. Az EJEB M. D. és M. A. kontra Belgium ítéletében[58] szereplő megállapításokból az is kitűnik, hogy az „új körülmények vagy tények" értékelését az eljárási irányelv 40. cikkének (2) és (3) bekezdése szerinti előzetes elfogadhatósági vizsgálat keretében ugyanazon gondossággal és szigorúsággal kell elvégezni, mint az eredeti eljárásban, annak biztosítása érdekében, hogy ne kerüljön sor a Charta 19. cikkének (2) bekezdésével ellentétes kitoloncolásra.

70. E mércének az előzetes elfogadhatósági eljárásban való tiszteletben tartása annál is inkább fontos, mivel az eljárási irányelv 42. cikke (2) bekezdésének b) pontja lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a nemzeti jogszabályaikban megállapítsák, hogy az említett eljárás kizárólag a rendelkezésre álló írásos beadványok alapján is lefolytatható. A jelen ügyben az előzetes elfogadhatósági vizsgálat pozitív kimenetelétől függ a kérelmező azon joga, hogy álláspontját az eljárási irányelv 14. cikke szerinti személyes meghallgatás során kifejthesse.

G. A bizonyításfelvétellel, a bizonyítási teherrel és az együttműködési kötelezettséggel kapcsolatos problémák

71. A fentiekből következik, hogy ellentétes az eljárási irányelv 40. cikkének (2) bekezdésével minden olyan tagállami szabály vagy gyakorlat, amely olyan helyzetet eredményez, amelyben az eljáró hatóság egy későbbi eljárásban nem végzi el az (új) körülmények és tények független (egyedi), gondos és alapos vizsgálatát. Amennyiben e körülmények és tények arra vonatkozó bizonyítékot érintenek, hogy a kérelmezőt fenyegeti-e annak veszélye, hogy olyan államba toloncolják ki, ahol esetleg kínzásnak vagy más embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek lenne kitéve, ez a Charta 19. cikkének (2) bekezdésével is ellentétes. Ezért nem lehet jelentősége annak, hogy ezen eljárás keretében hitelesített eredeti példányokat, nem hitelesített

[55] EJEB, 2012. október 2., Singh és társai kontra Belgium ítélet (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

[56] EJEB, 2016. január 19. (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

[57] Lásd az elismerési irányelv 9. cikkét és 15. cikkének c) pontját.

[58] EJEB, 2016. január 19. (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

eredeti példányokat vagy pedig másolatokat nyújtanak-e be. Valamennyi dokumentumot az eljárási irányelv – elismerési irányelv 4. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett – 40. cikkének (2) és (3) bekezdésében előírt mércének megfelelően kell vizsgálni.

72. Az eljáró hatóság semmilyen következtetést nem vonhat le a nemzetközi védelem iránti előző kérelem értékeléséből. Ez teljes mértékben ellentétes lenne az ismételt kérelmezési eljárás vonatkozásában sajátos előzetes elfogadhatósági vizsgálat céljával. Ez a jelen ügyben különösen nyilvánvaló. Az Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (az államtanács közigazgatási perekkel foglalkozó csoportja) állandó ítélkezési gyakorlatának alapjául szolgáló érvelés szerint az ismételt kérelemmel összefüggésben csak a hitelesített dokumentumokat vizsgálják meg, mivel a korábbi menekültügyi eljárás keretében már megállapítást nyert, hogy a menedékjog iránti kérelem nem hitelt érdemlő. Ezt figyelembe veszik az újonnan benyújtott bizonyítékok vizsgálata során. A jelen ügyben azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a bizonyítékok nagy részét hitelesnek tekintették.

73. A bizonyítási teherre, illetve a tagállamok együttműködési kötelezettségére vonatkozó, a nemzetközi védelem iránti eredeti kérelmek tekintetében megállapított általános szabályok szintén nem lehetnek eltérőek az ismételt kérelemmel összefüggésben lefolytatott előzetes elfogadhatósági vizsgálatban végzett értékelés során. Röviden felidézem ezeket a szabályokat és azok célját.

74. Amint azt fentebb jeleztem, az elismerési irányelv 4. cikke a figyelembe vehető bizonyítékok széles körét, valamint az arra vonatkozó szabályokat sorolja fel, hogy azokat miként lehet bizonyítékként értékelni. Az eljárási irányelv (21) preambulumbekezdésére már szintén utaltam. Ami azt illeti, ebben az esetben az uniós jogalkotó részéről annak további elismeréséről van szó, hogy előfordulhat, hogy a menekültnek nincsen lehetősége arra, hogy a legkézenfekvőbb módon hagyja el azt az országot, ahonnan menekülnie kell, valamint hogy a nemzetközi védelmet kérelmező személynek nem feltétlenül állt módjában, hogy az összes olyan dokumentumot és bizonyítékot magával vigye, amely hasznosnak bizonyulhat a nemzetközi védelemre való jogosultságának bizonyításához. [59]

75. E nehézségeket a Bíróság is elismerte. Olyan szabályokat dolgozott ki, amelyek a bizonyításfelvétellel kapcsolatban leírják a kérelmező, illetve a tagállam kötelezettségeit. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy főszabály szerint a kérelmezőnek kell előterjesztenie a kérelmének alátámasztásához szükséges valamennyi bizonyítékot. Azonban a kérelem releváns elemei meghatározásának szakaszában a tagállam köteles együttműködni a kérelmezővel. Amint azt a Bíróság megállapította: „Ez az együttműködési követelmény, amely a tagállamot terheli, tehát konkrétan azt jelenti, hogy ha a nemzetközi védelem kérelmezője által benyújtott információk bármely okból nem teljesek, nem frissek vagy nem relevánsak, az érintett tagállamnak az eljárás ezen szakaszában a kérelmezővel aktívan együtt kell működnie annak érdekében, hogy a kérelem alátámasztására alkalmas valamennyi információ összegyűlhessen. Ezenfelül a tagállam bizonyos típusú dokumentumokhoz könnyebben hozzáférhet, mint a kérelmező.” [60] Ez azt mutatja, hogy a bizonyítékok feltárása a kérelmező és a tagállam közös kötelezettsége.

[59] Lásd még: EJEB, 2014. november 18., M. A. kontra Svájc ítélet, (CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, 55. és 62. §.).

[60] 2012. november 22-i M. ítélet (C-277/11, EU:C:2012:744, 65. és 66. pont). Ezt támasztja alá a 2015. márciusi EASO gyakorlati útmutató: Bizonyítékok értékelése, amelyet a tagállamoknak az eljárási irányelv (10) preambulumbekezdése értelmében figyelembe kell venniük. Az 1.2.2.5 pont kimondja például, hogy az ügy elbírálásához a vizsgálatot végző tisztviselőnek esetenként *hivatalból* más bizonyítékokat is be kell szereznie.

76. Az eljárási irányelv 42. cikke előzetes elfogadhatósági vizsgálatot ír elő. E vizsgálat pozitív kimenetele nyitja meg a kaput a további teljes körű vizsgálat előtt. Bár korlátozott annak terjedelme, hogy mi vizsgálandó, nevezetesen, hogy felmerültek-e új körülmények vagy tények, vagy előadtak-e ilyeneket, és hogy ezek jelentősen növelik-e annak valószínűségét, hogy a kérelmező nemzetközi védelemre jogosult személynek minősüljön, semmi sem utal arra, hogy ezt a vizsgálatot eltérő, azaz az eredeti vizsgálathoz képest alacsonyabb mérce szerint el lehetne végezni. Amint az fentebb kifejtésre került, a Charta 19. cikkének (2) bekezdésével egyértelműen ellentétes az a gyakorlat, amely növeli valamely személy olyan országba való kitoloncolásának kockázatát, ahol halálra ítélik, kínozzák, vagy más embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek vetik alá amiatt, hogy nem vizsgálták meg alaposan az általa előterjesztett új bizonyítékokat.

77. Fontos tisztázni a következőt: a tagállam nem utasíthatja el *automatikusan* a menedékjog iránti ismételt kérelmet mint elfogadhatatlant *pusztán* azzal az indokkal, hogy az e kérelem alátámasztására benyújtott dokumentumokat nem hitelesítették, arra hivatkozással, hogy az ilyen nem hitelesített dokumentumok nem minősülnek „új körülményeknek vagy tényeknek”. Ez összeegyeztethetetlen lenne az eljárási irányelv 40. cikkének (2) bekezdésével.

78. Ez azonban nem zárja ki, hogy valamely tagállam az eljárási irányelv 40. cikkének (3) bekezdésében szereplő második kritériumra tekintettel mint elfogadhatatlant utasítsa el a kérelmet, ha az „új körülmények vagy tények” valamennyi releváns szempont figyelembevételével történő egyedi értékelése azt mutatja, hogy ezek a nem hitelesített dokumentumok nem növelik jelentősen annak valószínűségét, hogy a kérelmező nemzetközi védelemre jogosult személynek minősüljön. Ez lehet a helyzet akkor, ha bebizonyosodik, hogy a nem hitelesített dokumentumok hamisítottak, vagy nem relevánsak, vagy csak kevéssel egészítik ki a korábbi sikertelen menedékjog iránti kérelemben előadott érveket. Ez az értékelés szükségszerűen kiterjed annak egyedi értékelésére, így például arra, hogy a kérelmezőt fenyegeti-e az a veszély, hogy halálra ítélik, kínozzák, vagy más embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek vetik alá, mivel ez az elismerési irányelv 15. cikkének b) pontja értelmében vett kiegészítő védelmi oknak minősül. Nyilvánvalóan előfordulhat, hogy a kérelmet az eljárási irányelv II. fejezetének megfelelő újabb vizsgálat végén mégis elutasítják az ezen irányelv 40. cikkének (2) bekezdésében és (3) bekezdésében foglalt kritériumok teljesülése ellenére.

V. Végkövetkeztetés

79. A fenti megfontolásokra figyelemmel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Rechtbank Den Haag, zittingsplaats ’s-Hertogenbosch (‘s-Hertogenbosch-ban eljáró hágai bíróság, Hollandia) által előterjesztett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

(1) Összeegyeztethetetlen a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 40. cikkének – a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett – (2) bekezdésével valamely tagállam eljáró hatósága által egy olyan gyakorlat fenntartása, amely szerint az ismételt menedékjog iránti kérelemmel összefüggésben az eredeti dokumentumok soha nem képezhetnek új körülményeket vagy tényeket, ha e dokumentumok hitelessége nem állapítható meg. Nincs

különbség a kérelmező által egy ismételt kérelem keretében benyújtott másolatok és az objektív módon nem ellenőrizhető forrásból származó dokumentumok között, amennyiben valamennyi dokumentumot gondosan és alaposan, egyedi alapon kell megvizsgálni annak megállapítása érdekében, hogy jelentősen növelik-e annak valószínűségét, hogy a kérelmező nemzetközi védelemre jogosult személynek minősül, valamint annak megelőzése érdekében, hogy olyan személyt toloncoljanak ki, akit annak egyéni és tényleges veszélye fenyeget, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartája 19. cikkének (2) bekezdésébe ütköző bánásmódban részesül.

(2) A 2013/32 irányelv – 2011/95 irányelv 4. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett – 40. cikkét nem lehet úgy értelmezni, hogy az lehetővé teszi valamely tagállam eljáró hatósága számára, hogy a dokumentumok vizsgálata és azok bizonyító erejének meghatározása során különbséget tehet aszerint, hogy a dokumentumokat az első kérelemmel vagy az ismételt kérelemmel összefüggésben nyújtják-e be. A tagállam az ismételt kérelemmel összefüggésben benyújtott dokumentumok értékelése során ugyanolyan mértékben köteles együttműködni a kérelmezővel, mint az eredeti eljárás során.