JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2016. március 8.[1]

C-695/15. PPU. sz. ügy

Shiraz Baig Mirza
kontra
Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

(a Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság [Magyarország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség — Határok, menekültügy és bevándorlás — 604/2013 (»Dublin III«) rendelet — Nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálása — Valamely kérelmező biztonságos harmadik országba küldésére vonatkozó tagállami jog gyakorlásának feltételei — A kérelem megvizsgálásáért felelős tagállamnak a kérelmező visszavétele esetén fennálló kötelezettségei”

I – **Bevezetés**

1. A jelen ügy olyan harmadik országbeli állampolgárok Európai Unió területére való tömeges érkezésének hátterébe illeszkedik, akik Magyarországon keresztül szándékoznak átutazni azért, hogy egy másik tagállam, a jelen ügyben Ausztria területére utazzanak be.

2. A jelen esetben a pakisztáni állampolgárságú érintett személy Szerbia irányából utazott be Magyarország területére. Először nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be a magyar hatóságoknál, majd engedély nélkül a Cseh Köztársaságba távozott, mielőtt a magyar hatóságok végül visszavették. Mivel a nemzetközi védelem iránti kérelmet elfogadhatatlanként elutasították, a magyar hatóságok azt tervezik, hogy a pakisztáni állampolgárt Szerbiába küldik, amelyet biztonságos harmadik országnak tekintenek.

3. A kérdést előterjesztő bíróság, amelyhez a kérelmező a magyar hatóságok által hozott intézkedésekkel szemben előterjesztett keresettel fordult, azokról a feltételekről kérdezi a Bíróságot, amelyek mellett valamely tagállam a 604/2013/EU rendelet[2] (a továbbiakban: „Dublin III”-rendelet) 3. cikke (3) bekezdésének megfelelően a nemzetközi védelmet kérelmező „biztonságos harmadik országba” küldését tervezheti, anélkül hogy kérelmének érdemi vizsgálatára sor kerülne.

4. Mindjárt az elején hangsúlyozom, hogy nem tűnik úgy, hogy a kiutasítás lehetősége elvi problémát okoz. Éppen ellenkezőleg, azt a jogszabályok előírják. Ebből következően az olyan becsületes kérelmezőt, aki nem hagyja el azt a tagállamot, amelyben kérelmét benyújtotta, az a veszély fenyegeti, hogy biztonságos harmadik országba küldik, anélkül hogy kérelmét érdemben vizsgálnák.

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — Egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (átdolgozás) szóló 2013. június 26-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 180., 31. o.).

5. Mi a helyzet akkor azzal a kérelmezővel, aki azért hagyja el azt a tagállamot, amelyben kérelmét benyújtotta, hogy jogellenesen egy másik tagállamba utazzon? Milyen eljárást kell követni, amikor az érintett személyt az első tagállam ennélfogva visszaveszi? Ellentétes-e ezek alapján a „Dublin III” -rendelet 18. cikkének (2) bekezdésével – amelynek értelmében „kérelme vizsgálatá[t] be [kell] fejez[ni]” – a nemzetközi védelem iránti kérelem elfogadhatatlanként történő elutasítása, valamint az érintett biztonságos harmadik országba történő azonnali hatályú kiutasítása?

6. Ezek azok az alapvető kérdések, amelyek a jelen ügy vitás pontjait képezik. Ezen ügy elbírálására sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás keretében kerül sor, ugyanis a nemzetközi védelmet kérelmező őrizetben van Magyarországon.

II – **Jogi háttér**

A – *Az uniós jog*

1. A „Dublin III”-rendelet

7. Az említett rendelet 2. cikkének d) pontja értelmében e rendelet alkalmazásában „[...] »nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálása«: a nemzetközi védelem iránti kérelem illetékes hatóságok általi megvizsgálása vagy a hatóságok azzal kapcsolatos határozata és döntése a 2013/32/EU irányelvvel[3], valamint a 2011/95/EU irányelvvel[4] összhangban, a felelős tagállam e rendelet szerinti meghatározására irányuló eljárás kivételével”.

8. Az említett rendelet 2. cikkének e) pontja értelmében e rendelet alkalmazásában „[...] »nemzetközi védelem iránti kérelem visszavonása«: a kérelmező azon cselekménye, amellyel a 2013/32/EU irányelvvel összhangban kifejezetten vagy hallgatólagosan lezárja azt az eljárást, amelyet nemzetközi védelem iránti kérelmének benyújtásával maga indított el”.

9. A „Dublin III”-rendeletnek „A nemzetközi védelem iránti kérelem elbírálására vonatkozó eljáráshoz való jog [helyesen: A nemzetközi védelem iránti kérelemre vonatkozó vizsgálati eljáráshoz való jog]” című 3. cikke a következőképpen szól:

„(1) A tagállamok megvizsgálják a[…] harmadik országbeli állampolgárnak […] a nemzetközi védelem iránti kérelmét […]. A kérelmet az a tagállam köteles megvizsgálni, amely a III. fejezetben előírt feltételek szerint felelős.

(2) Amennyiben az e rendeletben felsorolt feltételek alapján egyetlen tagállam sem jelölhető ki felelősként, a nemzetközi védelem iránti kérelem elbírálásáért [helyesen: megvizsgálásáért] azon tagállam felelős, amelynél először nyújtották be azt.

3 — A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 180., 60. o.).

4 — 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 (HL L 337., 9. o.).

Amennyiben egy kérelmezőt lehetetlen az elsődlegesen felelősnek kijelölt tagállamnak átadni, mivel megalapozott okokból feltételezhető, hogy az adott tagállamban a menekültügyi eljárásnak és a kérelmezőkre vonatkozó befogadási feltételeknek szisztematikus [helyesen: rendszerszintű] hiányosságai vannak, aminek eredményeként az Európai Unió Alapjogi Chartájának 4. cikke értelmében vett embertelen vagy megalázó bánásmód kockázata áll fenn, a felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárást lefolytató tagállam tovább vizsgálja a III. fejezetben meghatározott feltételeket annak megállapítása érdekében, hogy egy másik tagállam kijelölhető-e felelős tagállamnak.

Amennyiben az átadás e bekezdés értelmében nem lehetséges egyetlen, a III. fejezetben meghatározott feltételek alapján kijelölt tagállamnak sem, illetve annak az első tagállamnak sem, amelyben a kérelem benyújtásra került, a felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárást lefolytató tagállam lesz a felelős tagállam.

(3) Minden tagállam fenntartja a jogot, hogy a 2013/32/EU irányelvben megállapított szabályokra és biztosítékokra figyelemmel biztonságos harmadik országba küldje a kérelmezőt.”

10. Az említett rendelet 7. cikkének (2) bekezdése szerint „[a]z e fejezetben[5] megállapított feltételek szerinti felelős tagállam meghatározása során azt a helyzetet kell alapul venni, ami a kérelmező nemzetközi védelem iránti kérelmének valamely tagállamhoz történő első benyújtásakor fennállt.”

11. A „Dublin III”-rendelet 13. cikkének (1) bekezdése értelmében „[a]mennyiben […] közvetlen vagy közvetett bizonyíték alapján […] megállapítást nyer, hogy a kérelmező harmadik országból érkezve szabálytalanul lépte át egy tagállam határát szárazföldön, tengeri vagy a légi úton, az a tagállam felelős a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért, amelynek területére így lépett be. Ez a felelősség 12 hónappal a szabálytalan határátlépést követően megszűnik.”

12. A „Dublin III”-rendelet „Mérlegelési záradékok” című 17. cikkének (1) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„A 3. cikk (1) bekezdésétől eltérve minden tagállam határozhat úgy, hogy megvizsgálja a valamely harmadik országbeli állampolgár, vagy egy hontalan személy által hozzá benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelmet akkor is, ha annak megvizsgálásáért az e rendeletben megállapított feltételek szerint nem felelős.

Az a tagállam, amely e bekezdés alapján úgy határozott, hogy megvizsgál egy nemzetközi védelem iránti kérelmet, felelős tagállammá válik, vállalva a felelősséggel együtt járó kötelezettségeket. […]”

13. E rendeletnek „A felelős tagállam kötelezettségei” című 18. cikke szerint:

„(1) Az e rendelet szerint felelős tagállam köteles:

[…];

c) a 23., 24., 25. és 29. cikkben megállapított feltételek mellett visszavenni egy harmadik ország olyan állampolgárát, vagy egy olyan hontalan személyt, aki a vizsgálat során visszavonta kérelmét, és egy másik tagállamban nyújtott be kérelmet, vagy aki tartózkodásra jogosító engedély nélkül tartózkodik egy másik tagállam területén;

[…]

(2) […]

5 — „A felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek” című III. fejezetről van szó.

Az (1) bekezdés c) pontjának hatálya alá tartozó esetekben, amennyiben a felelős tagállam megszüntette a kérelem vizsgálatát azt követően, hogy a kérelmező az érdemi elsőfokú határozat meghozatalát megelőzően visszavonta e kérelmet, e tagállam gondoskodik arról, hogy a kérelmező jogosult legyen kérelme vizsgálatának befejezését kérni, vagy egy új, nemzetközi védelem iránti kérelmet benyújtani, amely nem kezelhető a 2013/32/EU irányelv értelmében vett ismételt kérelemként. Ilyen esetekben a tagállamok biztosítják a kérelem vizsgálatának befejezését.

[…]”

2. A 2013/32 irányelv

14. A 2013/32 irányelvnek az „Eljárás a kérelem hallgatólagos visszavonása vagy a kérelemtől való elállás [helyesen: a kérelemtől való hallgatólagos elállás] esetén” című 28. cikke a következőket írja elő:

„(1) […]A tagállam feltételezheti, hogy a kérelmező hallgatólagosan visszavonta nemzetközi védelem iránti kérelmét, vagy attól elállt [helyesen: vagy attól hallgatólagosan elállt], különösen, ha meggyőződött arról, hogy:

[…]

b) ismeretlen helyre távozott, vagy engedély nélkül eltávozott a lakóhelyéről, illetve őrizetének helyéről, és ésszerű időn belül nem lépett kapcsolatba az illetékes hatósággal […]

[...]

(2) A tagállamok biztosítják, hogy jogosult ügyének újbóli megnyitását [helyesen: megvizsgálását] kérelmezni az a kérelmező, aki az e cikk (1) bekezdésében említett, az eljárás megszüntetéséről szóló határozat meghozatalát követően újra jelentkezik a hatáskörrel rendelkező hatóságnál vagy olyan új kérelmet jogosult benyújtani, amelyre nem alkalmazzák a 40. és 41. cikkben említett eljárást.

[…]

A tagállamok biztosítják, hogy ilyen esetekben a visszaküldés tilalma elvének megsértésével nem utasítják ki a kérelmezőt.

A tagállamok lehetőséget biztosíthatnak az eljáró hatóság számára, hogy az újból megindított eljárás során a kérelem vizsgálatát abban a szakaszában folytassa, ahol az megszakadt.

(3) E cikk nem sérti a [»Dublin III«-]rendelet alkalmazását.”

15. A 2013/32 irányelv III. fejezete II. szakaszának „Elfogadhatatlan kérelmek” című 33. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Azokon az eseteken túlmenően, amikor nem kerül sor egy kérelemnek a [»Dublin III«-]rendelettel összhangban történő megvizsgálására, a tagállamok akkor sem kötelesek megvizsgálni, hogy a kérelmező a 2011/95/EU irányelv értelmében nemzetközi védelemre jogosultnak minősülhet-e, ha egy kérelem e cikk értelmében elfogadhatatlannak minősül.

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

[…]

c) a kérelmező esetében olyan ország minősül a 38. cikk értelmében biztonságos harmadik országnak, amely nem tagállam;

[…]”

16. A 2013/32 irányelvnek „A biztonságos harmadik ország elve” című 38. cikke értelmében:

„(1) A tagállamok csak akkor alkalmazhatják a biztonságos harmadik ország elvét, ha az illetékes hatóságok meggyőződtek arról, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező személy az érintett harmadik országban az alábbi elvekkel összhangban levő bánásmódban részesül:

a) az életét és a szabadságát nem fenyegeti veszély faji, vallási, nemzetiségi vagy valamely társadalmi csoporthoz tartozás vagy politikai meggyőződés miatt;

b) nem áll fenn a 2011/95/EU irányelvben meghatározott súlyos sérelem veszélye;

c) a genfi egyezménnyel összhangban tiszteletben tartják a visszaküldés tilalmának elvét;

d) tiszteletben tartják a nemzetközi jog azon szabályát, miszerint a kérelmező olyan ország területére nem utasítható ki, ahol kínzásnak, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódnak lenne kitéve; illetve

e) a menekült jogállás kérelmezésének lehetősége biztosított, és a menekült jogállás megadása esetén biztosított a genfi egyezménnyel összhangban való védelem.

(2) A biztonságos harmadik ország elve a nemzeti jog rendelkezéseinek függvényében alkalmazható, amelyek magukban foglalják:

a) a kérelmező és az érintett harmadik ország közötti kapcsolat fennállását előíró azon szabályokat [helyesen: azon kapcsolat fennállását előíró szabályokat], amelynek alapján ésszerűnek tűnik, hogy a kérelmező ebbe az országba menjen;

b) azokat a módszertani szabályokat, melyek segítségével az illetékes hatóságok meggyőződnek arról, hogy a biztonságos harmadik ország elve alkalmazható-e egy adott országra vagy egy adott menedékkérőre vonatkozóan. Az ilyen módszer magában foglalja az ország biztonságos voltának egy adott kérelmező vonatkozásában való eseti alapon történő megállapítását és/vagy az általában biztonságosnak minősített országok nemzeti szinten történő meghatározását;

c) azokat a szabályokat, melyek a nemzetközi joggal összhangban megengedik annak egyedi elbírálását [helyesen: vizsgálatát], hogy az érintett harmadik ország biztonságos-e egy adott menedékkérő számára, és amelyeknek a kérelmező számára lehetővé kell tenniük legalább azt, hogy kifogásolja a biztonságos harmadik ország elvének alkalmazását azon az alapon, hogy a harmadik ország sajátos körülményeit tekintve [helyesen: a harmadik ország a kérelmező sajátos körülményeit tekintve] nem biztonságos. A kérelmező számára ugyancsak lehetővé teszik, hogy megtámadja a harmadik ország és közte lévő, az a) pont szerinti kapcsolat fennállását.

(3) A kizárólag az e cikk alapján meghozott határozatok végrehajtásakor a tagállamok:

a) a kérelmezőt megfelelően tájékoztatják; és

b) a kérelmező számára kiállítanak egy dokumentumot, amely a harmadik ország hatóságait az illető ország nyelvén tájékoztatja, hogy a menedékjog iránti kérelmet érdemben nem vizsgálták.

[…]

(5) A tagállamok rendszeresen tájékoztatják a Bizottságot azokról az országokról [helyesen: azokról a harmadik országokról], amelyek vonatkozásában ez az elv e cikk rendelkezései értelmében alkalmazásra kerül.”

17. Az irányelvnek „Az európai biztonságos harmadik ország fogalma” című 39. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok úgy is rendelkezhetnek, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmet és a kérelmező biztonságát különleges körülményeire való tekintettel nem, vagy csak részben [helyesen: vagy nem teljeskörűen] vizsgálják meg a II. fejezetben meghatározott módon, ha az illetékes hatóság a tények alapján azt állapította meg, hogy a kérelmező egy, a (2) bekezdés értelmében biztonságos harmadik ország területéről kíván belépni, vagy lépett be illegálisan [helyesen: jogellenesen] az ország területére.

(2) Az (1) bekezdés alkalmazásában egy harmadik ország csak akkor tekinthető biztonságos harmadik országnak, ha:

a) a genfi egyezmény rendelkezéseit megerősítette és tiszteletben tartja mindenfajta földrajzi korlátozás nélkül;

b) jogszabályi előírásokon alapuló menekültügyi eljárással bír; továbbá

c) megerősítette az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményt és tiszteletben tartja annak rendelkezéseit, beleértve a hatékony jogorvoslattal kapcsolatos szabályokat is.

(3) A kérelmezőnek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy megtámadja az európai biztonságos harmadik ország fogalmának alkalmazását azon az alapon, hogy az érintett harmadik ország az ő különleges körülményeire tekintettel nem biztonságos.

(4) Az érintett tagállamok a visszaküldés tilalmának elvével összhangban, beleértve a humanitárius vagy politikai okokból, illetve nemzetközi közjogi rendelkezésekből következő, az e cikk alkalmazása alóli kivételeket is, nemzeti jogukban meghatározzák az (1) bekezdés rendelkezéseinek végrehajtására és a határozatok következményeire vonatkozó részletes szabályokat. [helyesen: Az érintett tagállamok nemzeti jogukban meghatározzák az (1) bekezdés rendelkezéseinek végrehajtására vonatkozó részletes szabályokat és az e rendelkezések alapján a visszaküldés tilalmának elvével összhangban hozott határozatok joghatásait, beleértve az e cikk alkalmazása alól – humanitárius vagy politikai okokból, illetve nemzetközi közjogi rendelkezésekből következő – eltérések megállapítását is.]

[...]”

B – *A nemzeti szabályozás*

1. A menedékjogról szóló magyar törvény

18. A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: a menedékjogról szóló törvény) 51. §-a (2) bekezdésének e) pontja szerint „[e]lfogadhatatlan a [menedékjogi iránti] kérelem, ha a kérelmező vonatkozásában van olyan harmadik ország, amely rá nézve biztonságos harmadik országnak minősül”.

19. Ugyanezen § (4) bekezdése szerint „[a] (2) bekezdés e) pontja alapján a kérelem elfogadhatatlanságának megállapítására csak abban az esetben kerülhet sor, ha a kérelmező

a) a biztonságos harmadik országban tartózkodott, és lehetősége lett volna ebben az országban [...] hatékony védelem igénylésére;

b) annak területén átutazott, és lehetősége lett volna ebben az országban [...] hatékony védelem igénylésére [...]”

20. E törvény 53. §-a szerint „[a] menekültügyi hatóság a kérelmet végzéssel elutasítja, ha az 51. § (2) bekezdésében foglalt valamely feltétel fennállását állapítja meg.”

2. A 2015. július 21-i kormányrendelet

21. A nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról szóló, 191/2015. (VII. 21.) kormányrendelet (a továbbiakban: 2015. július 21-i kormányrendelet) 2. §-a értelmében:

„[…] biztonságos harmadik országnak minősülnek az Európai Unió tagállamai és tagjelölt államai – Törökország kivételével –, az Európai Gazdasági Térség tagállamai, valamint az Amerikai Egyesült Államok halálbüntetést nem alkalmazó tagállamai, továbbá:

1. Svájc,

2. Bosznia-Hercegovina,

3. Koszovó,

4. Kanada,

5. Ausztrália,

6. Új-Zéland.”

22. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy a Szerb Köztársaság 2009. december 19-én az Európai Unióhoz való csatlakozás iránti hivatalos kérelmet nyújtott be. A Bizottság 2011. október 12-én pozitív véleményt hozott, és ajánlást tett azzal kapcsolatban, hogy Szerbia tagjelölt ország státuszt kapjon. A Tanácsot ezt követően 2012 februárjában felkérték arra, hogy hozza meg a tagjelölti státusz Szerbia részére történő megadásával kapcsolatos határozatot, amelyet az Európai Tanács 2012 márciusában erősített meg [6].

23. A 2015. július 21-i kormányrendelet 3. §-ának (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Ha az elismerését kérő Magyarország területére érkezését megelőzően a biztonságos harmadik országok európai uniós listája vagy a 2. § szerinti valamelyik biztonságos harmadik ország területén tartózkodott vagy átutazott, az elismerését kérő a Met. szerinti menekültügyi eljárásban bizonyíthatja, hogy az ő egyéni esetében ebben az országban nem volt lehetősége hatékony védelemre a Met. 2. § i) pontjában foglaltak értelmében.”

6 — Lásd e tekintetben: „az Európai Tanács [2012. március 1–2-i] következtetései”, EUCO 4/3/12, 39. pont.

III – **Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

24. Az alapeljárás felperese, aki pakisztáni állampolgár, 2015. augusztus 7-én nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be Magyarországon, miután 2015 augusztusában Szerbia irányából szabálytalanul lépett be Magyarország területére.

25. Az alapeljárás felperese a nemzeti eljárás lefolytatása során ismeretlen helyre távozott. Az eljáró nemzeti hatóság ennek megfelelően, anélkül hogy előzőleg elfogadhatatlanként elutasította volna a kérelmét, 2015. október 9-i határozatával megszüntette az eljárást.

26. Ezt követően megtalálták az alapeljárás felperesét a Cseh Köztársaságban, miközben Ausztria felé tartott. A cseh hatóságok az érintett visszavételét kérték Magyarországtól, amely kérésnek Magyarország a „Dublin III”-rendelet 18. cikke (1) bekezdése c) pontjának megfelelően helyt adott.

27. A kérdést előterjesztő bíróság szerint az eljárási iratokból nem tűnik ki, hogy a cseh hatóságok tájékoztatást nyertek volna arról, hogy Magyarországon a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálata biztonságos harmadik országok rendeletben elfogadott listája alapján az érintett Szerbiába küldéséhez vezethet, anélkül hogy kérelmének érdemi vizsgálatára sor kerülne.

28. Az alapeljárás felperese Magyarország általi visszavétele után 2015. november 2-án nemzetközi védelem iránti második kérelmet terjesztett elő Magyarországon. E kérelem alapján egy második menekültügyi eljárást folytattak le, amelynek során az érintett menekültügyi őrizetét rendelték el.

29. Az alapeljárás felperesét e második menekültügyi eljárás keretében 2015. november 2-án hallgatták meg. E meghallgatás során az alapeljárás felperesét arról tájékoztatták, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelme elfogadhatatlanként elutasítható, hacsak nem bizonyítja, hogy Szerbia nem minősül az ő egyéni helyzetére tekintettel biztonságos harmadik országnak. Noha az érintett válaszában tudatta, hogy Szerbiában nem volt biztonságban, a magyar hatóságok, mivel nem győzték meg az e tekintetben előadott bizonyítékok, kérelmét elfogadhatatlanként elutasították. A magyar hatóságok határozatukban az érintett kiutasítását és kitoloncolását is elrendelték.

30. Az alapeljárás felperese az említett határozat ellen keresetet terjesztett elő a kérdést előterjesztő bírósághoz, és arra hivatkozott, hogy nem szeretné, ha Szerbiába visszaküldenék, mivel ott nem lenne biztonságban.

31. Ilyen körülmények között a kérdést előterjesztő bíróság úgy határozott, hogy sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás alkalmazását kéri, és a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

„1) Hogyan kell értelmezni a [»Dublin III«-]rendelet 3. cikkének (3) bekezdését;

a) A tagállamok a kérelmező biztonságos harmadik országba küldésére vonatkozó jogot kizárólag a felelős tagállam megállapítását megelőzően gyakorolhatják, vagy a felelős tagállam megállapítását követően is?

b) Változik-e az értelmezés akkor, ha a tagállam nem a kérelem első, hozzá történő benyújtásakor állapítja meg saját felelősségét a »Dublin III«-rendelet 7. cikkének (2) bekezdése, valamint III. fejezete szerint, hanem átadás, vagy visszavétel iránti megkeresésre fogadja a kérelmezőt egy másik tagállamból a »Dublin III«-rendelet V–VI. fejezetek szerint?

2) Amennyiben az Európai Bíróság 1) kérdésre adott értelmezése szerint a kérelmező biztonságos harmadik országba küldésére vonatkozó tagállami jogot a dublini eljárás szerinti átvételt követően is lehet gyakorolni:

Értelmezhető-e a »Dublin III«-rendelet 3. cikkének (3) bekezdése akként, hogy a tagállamok e jogot akkor is gyakorolhatják, ha a dublini eljárás során az átadó tagállamot nem tájékoztatták e jog gyakorlására vonatkozó pontos nemzeti szabályozásáról, illetőleg az alkalmazott nemzeti gyakorlatról?

3) A »Dublin III«-rendelet 18. cikkének (2) bekezdése értelmezhető-e úgy, hogy a 18. cikk [(1) bekezdésének] c) pontja alapján visszavett kérelmező esetén az eljárást abban a szakaszban kell folytatni, amelyben az, a megelőző eljárásban félbeszakadt?"

32. A sürgősséget illetően a kérdést előterjesztő bíróság kiemeli, hogy a rendes előzetes döntéshozatali eljárás szokásos időtartamára tekintettel fennáll ilyen eljárás esetében annak a kockázata, hogy a nemzeti eljárás emiatt nem fejeződhet be, annál is inkább, mivel az alapeljárás felperese szabadon bocsátása esetén újból ismeretlen helyre távozhat.

33. A 2016. január 11-i adminisztratív értekezletet követően a Bíróság negyedik tanácsa úgy határozott, hogy a jelen ügyet az eljárási szabályzat 107. cikkében említett sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárásban bírálja el.

IV – **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések értékelése**

A – *Az első kérdésről*

34. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés a „Dublin III"-rendelet 3. cikke (3) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.

35. A kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy az a tény, hogy valamely tagállamot a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelősnek jelölték ki (az a) alkérdés), sőt e tagállam a 18. cikk keretében elismerte felelősségét, és visszavette a kérelmezőt (a b) alkérdés), akadályát képezi-e annak, hogy e tagállam ezt követően a kérelmezőt a „Dublin III"-rendelet 3. cikke (3) bekezdésének megfelelően biztonságos harmadik országba küldje.

36. Elöljáróban emlékeztetek arra, hogy Magyarországnak a kérelmező tekintetében fennálló felelőssége a felelősségnek az érintett visszavétele során történő elismeréséből ered, azonban ezt a felelősséget akár kifejezett elismerés nélkül is meg lehetett volna állapítani vagy az említett rendelet 13. cikke alapján, mivel a kérelmező Szerbia irányából érkezve szabálytalanul lépte át a magyar határt, vagy pedig e rendelet 3. cikke (2) bekezdésének megfelelően, mivel Magyarország az első tagállam, ahol a nemzetközi védelem iránti kérelmet benyújtották.

37. Ezen előzetes megjegyzést követően a feltett kérdés első részére adandó válasz a „Dublin III" -rendelet 3. cikke (3) bekezdésének magából a szövegéből következik. E rendelkezés értelmében „[minden] tagállam fenntartja a jogot, hogy a 2013/32/EU irányelvben megállapított szabályokra és biztosítékokra figyelemmel biztonságos harmadik országba küldje a kérelmezőt".

38. Ahogy azt a német kormány a tárgyaláson joggal hangsúlyozta, ez a rendelkezés a kiutasítási jog fenntartásának elvét fogalmazza meg, anélkül hogy bármilyen időkorlátozást írna elő. Semmi nem enged tehát arra következtetni, hogy az érintett kiutasításának a foganatosításával kapcsolatos jog a felelős tagállam meghatározását követően megszűnne.

39. Ráadásul amennyiben „[m]inden tagállam[ot]” – beleértve tehát azt az államot, amelyről nem feltételezhető, hogy a „Dublin III”-rendelet szerinti felelős tagállam [7] – felruháznak azzal a joggal, hogy „biztonságos harmadik országba küldje a kérelmezőt”, legalábbis szokatlan lenne az, hogy a tagállamok közül pontosan azt a tagállamot fosszák meg ettől a lehetőségtől, amely az ügy megvizsgálásáért ténylegesen felelős.

40. A 2013/32 irányelv 33. cikkének (1) bekezdésével sem ellentétes a „Dublin III”-rendelet 3. cikke (3) bekezdésének ezen értelmezése. E tekintetben jelezni kell, hogy a 2013/32 irányelv 33. cikke a „Dublin III”-rendeletből eredő jogok hatályát illetően nem ír elő korlátozást.

41. Legfeljebb az a kérdés vethető fel, hogy valamely tagállam megfosztható-e a „Dublin III”-rendelet 3. cikkének (3) bekezdésében előírt lehetőségtől, amennyiben ahelyett, hogy a kiutasítás lehetőségére a nemzetközi védelem iránti eredeti kérelem benyújtásakor hivatkozna, megkezdi a kérelem érdemi vizsgálatát, és e lehetőségre csak az eljárás későbbi szakaszában hivatkozik. Úgy tűnik ugyanis, hogy egyes szerzők ilyen körülmények között a 3. cikkben előírt lehetőségtől való megfosztást tartják elfogadhatónak, és azzal a jogos bizalommal érvelnek, amely a kérelmezőnél kérelmének érdemi vizsgálata miatt keletkezik. [8]

42. A jelen esetben az ilyen megfontolások az alapeljárás felperese esetének sajátosságaira tekintettel azonban nem fogadhatók el. Egyrészt, maga a kérelmező nem tanúsított jóhiszemű magatartást azzal, hogy eljárásának befejezése előtt elhagyta Magyarországot. Cselekményei egyáltalán nem egyeztethetők össze a jogos bizalom elvével. Másrészt mivel a más tagállamba történő idő előtti távozás a 2013/32 irányelv 28. cikkének megfelelően – amely rendelkezéssel a nemzeti jog összhangban áll – a kérelem visszavonásának minősül, valamint mivel a magyar hatóságok ezt követően megszüntették a kérelmezővel kapcsolatos eljárást, a nemzetközi védelem iránti második kérelme, amelyet a Magyarországra történő visszatérését követően nyújtott be, olyan különálló ügyet keletkeztetett, amelynek a vizsgálatára az előző eljárás semmilyen hatással nem jár.

43. Az előzőekből az következik, hogy az a tény, hogy valamely tagállamot a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért „felelős” államként határoztak meg, nem képezheti akadályát annak, hogy az említett tagállam ezt követően a kérelmezőt a „Dublin III”-rendelet 3. cikke (3) bekezdésének megfelelően biztonságos harmadik országba küldje.

44. Ez a megállapítás mindenesetre az olyan becsületes kérelmezőre érvényes, aki soha nem hagyta el annak az első tagállamnak a területét, amelyben a kérelmét benyújtotta.

45. A helyzet ugyanakkor más fényben tűnhet fel akkor, ha a nemzetközi védelmet kérelmezőt az alapeljárás felpereséhez hasonlóan egy nem engedélyezett távozást követően az első tagállam a „Dublin III”-rendelet 18. cikkének (1) bekezdése szerint visszaveszi. Ez az állam ebben az esetben köteles a fent említett rendelet 18. cikke (2) bekezdésének megfelelően a kérelmező ügye vizsgálatának befejezésére. Erre a helyzetre vonatkozik az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés második része.

46. Úgy tűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság arra az álláspontra helyezkedik, hogy a 18. cikkből a felelős tagállam terhére a visszavett kérelmező ügye *érdemi* vizsgálatának elvégzésével kapcsolatos kötelezettség keletkezhet. Az ilyen kötelezettséggel ellentétes lenne a kérelmező kérelme elfogadhatatlanként történő elutasítása, valamint a „Dublin III”-rendelet 3. cikke (3) bekezdésének megfelelő kiutasítása, anélkül hogy kérelme érdemi vizsgálatára sor kerülne.

7 — Úgy tűnik, hogy a Bizottság írásbeli észrevételeinek 24–26. pontjában még hajlik is annak elfogadására, hogy a 3. cikk (3) bekezdésének valamely tagállam általi végrehajtása azt feltételezi, hogy e tagállam elismerte, hogy ő maga a kérelem megvizsgálásáért felelős állam. Vö.: az alapeljárás felperese írásbeli észrevételeinek 52. pontjával is.

8 — Filzwieser, Ch./Sprung, A., Dublin III-Verordnung, Wien/Graz 2014, 103. o., K 24.

47. Pedig a „Dublin III”-rendelet 3. és 18. cikkének ezen együttes értelmezése nem szükségszerű.

48. Egyrészt az említett rendelet 18. cikke (2) bekezdésének második albekezdése a kérelmező harmadik országba küldésére vonatkozó jogról nem rendelkezik. Ez a rendelkezés ugyanis csak azt az elvet hangsúlyozza, amely szerint az első tagállamban benyújtott kérelem vizsgálatát [9] „be[...] [kell] fejez[ni]”, de azzal nem ellentétes az érintett harmadik államba történő kiutasítása, és az nem követeli meg a nemzetközi védelem iránti kérelmének érdemi vizsgálatát. Éppen ellenkezőleg, magától értetődő lenne úgy tekinteni, hogy valamely elfogadhatatlan kérelem vizsgálata a „Dublin III”-rendelet 18. cikke szerint tökéletesen „befejez[ődött]”, amennyiben az ilyen kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elfogadhatatlanként elutasították.

49. Másrészt azok a feltételek, amelyek mellett egy kérelem *elfogadhatatlanként* elutasítható, nem a „Dublin III”-rendelet 18. cikkében, hanem a 2013/32 irányelv 33. cikkének (2) bekezdésében szerepelnek. E rendelkezés c) pontja szerint egy kérelem elfogadhatatlanként elutasítható, amikor „a kérelmező esetében olyan ország minősül a 38. cikk értelmében biztonságos harmadik országnak, amely nem tagállam”. Hasonlóképpen, az említett irányelv 39. cikke lehetővé teszi a felelős tagállamnak, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmet ne „teljeskörűen” vizsgálják meg, ha megállapították, hogy „a kérelmező egy […] [európai] biztonságos harmadik ország területéről [...] lépett be jogellenesen az ország területére”.

50. Következésképpen nem szükséges a kérelem érdemi vizsgálata abban az esetben, amikor az irányelvnek vagy a 33. cikkében vagy pedig a 39. cikkében előírt feltételek teljesülnek.

51. E két rendelkezéshez az alábbi megjegyzéseket kell fűzni.

52. Először is azt, hogy a felelős tagállamnak a hozzá benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem teljes körű vizsgálatát kell-e elvégeznie, nem a nemzeti jognak vagy a „Dublin III”-rendelet 18. cikkének a tükrében kell értékelni, hanem a 2013/32 irányelv fényében.

53. Továbbá a 2013/32 irányelv 33. cikke (2) bekezdésének c) pontját illetően meg kell jegyezni, hogy e rendelkezés csak azzal a feltétellel jöhet számításba, és teheti lehetővé Magyarország számára a kérelem elfogadhatatlanként történő elutasítását, hogy Szerbia az említett irányelv 38. cikke értelmében vett „biztonságos harmadik országnak” tekinthető. Mindenesetre emlékeztetek arra, hogy a nemzeti jogszabályban szereplő, Szerbia biztonságos harmadik országként történő minősítése nem mentesítheti az ügyben eljáró bíróságot attól, hogy maga vizsgálatot végezzen annak érdekében, hogy „meggyőződ[jön] arról, hogy a [...] kérelmező személy az érintett harmadik országban [a jelen ügyben Szerbiában] [az irányelv 38. cikkében felsorolt] elvekkel összhangban levő bánásmódban részesül”.

54. Végül a 2013/32 irányelv 39. cikkét illetően meg kell jegyezni, hogy ez a rendelkezés az *európai* biztonságos harmadik országok irányából érkező kérelmezők kérelmeinek elutasításához egy könnyített rendszert ír elő, amikor ezek a kérelmezők az alapeljárás felpereséhez hasonlóan jogellenesen léptek be valamely tagállam területére.

55. Ez a rendelkezés ugyanakkor a következő három feltételt írja elő, amelyeknek együttesen kell fennállniuk ahhoz, hogy Szerbia az európai biztonságos harmadik országok kategóriájába tartozhasson: először, a genfi egyezmény rendelkezéseit meg kellett erősítenie és tiszteletben tartania mindenfajta földrajzi korlátozás nélkül, másodszor, jogszabályi előírásokon alapuló menekültügyi eljárással kell bírnia, harmadszor pedig meg kellett erősítenie az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményt és tiszteletben tartania annak rendelkezéseit, beleértve a hatékony jogorvoslattal kapcsolatos szabályokat is.

9 — E rendelkezés szerint az érintett tagállam vagy folytathatja az eredeti kérelem vizsgálatát, amely az érintett távozását követően félbeszakadt – amely körülmény a 2013/32 irányelv 28. cikke szerint hallgatólagos visszavonásnak minősül –, vagy megengedheti a kérelmezőnek, hogy új kérelmet nyújtson be.

56. Magyarország egyrészt csak akkor hivatkozhat az irányelv 39. cikkére ahhoz, hogy lemondjon a kérelem teljes körű vizsgálatáról, másrészt pedig csak akkor tervezheti a „Dublin III”-rendelet 3. cikkének (3) bekezdése szerint a kérelmező Szerbiába küldését, ha ezeket az együttes feltételeket tiszteletben tartják. Amennyiben a kormányrendelet 2. §-a nem tartalmaz e tekintetben releváns információkat, az ügyben eljáró bíróság feladata előzetesen annak ellenőrzése, hogy a fent említett három feltétel Szerbia esetében teljesül-e.

57. Amennyiben a 2013/32 irányelvnek vagy a 33. cikkében, vagy pedig a 39. cikkében szereplő feltételek teljesülnek, a „Dublin III”-rendelet 18. cikkének (2) bekezdésével nem ellentétes a kérelem elutasítása és az érintettnek az irányelv értelmében vett biztonságos harmadik országba való kiutasítása.

58. A fent említett rendelkezések bármely más értelmezése, különösen pedig az olyan értelmezés, amely a „Dublin III”-rendelet 18. cikkének (2) bekezdését a kérelem érdemi vizsgálatára irányuló abszolút elvvé emelné, csak indokolatlanul előnyben részesítené az olyan kérelmező ügyének elbírálását, aki ismeretlen helyre távozott, és a „Dublin III”-rendelet 18. cikkének hatálya alá kerül, és ez az előnyben részesítés az olyan becsületes kérelmezőhöz képest történne, akire a 18. cikk nem alkalmazható.

59. Ráadásul, ha a 18. cikk ténylegesen azzal a hatással járna, hogy kedvező elbánásban részesíti a visszavett kérelmezőt, ez a rendelkezés bármely kérelmezőt arra bátorítana, hogy egy másik tagállamba távozzon, akár csak azért, hogy elkerülje kérelme elfogadhatatlanként történő elutasítását, és kibújjon az azonnali hatályú kiutasítási intézkedések alól.

60. Az első kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy az a tény, hogy valamely tagállamot a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért „felelős” államként határoztak meg, még ha e tagállam a „Dublin III”-rendelet 18. cikkének keretében el is ismerte felelősségét, és még ha vissza is vette a kérelmezőt, nem képezi akadályát annak, hogy e tagállam ezt követően a kérelmezőt a „Dublin III”-rendelet 3. cikke (3) bekezdésének megfelelően biztonságos harmadik országba küldje, ha a 2013/32 irányelvben előírt feltételek teljesülnek.

B – *A második kérdésről*

61. Abban az esetben, ha a tagállam főszabály szerint továbbra is szabadon gyakorolhatja a kérelmező biztonságos harmadik országba küldésére vonatkozó jogot, miután e kérelmezőt egy másik tagállamból visszavette, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy a „Dublin III”-rendelet 18. cikkének (2) bekezdésére, valamint a kérelmező hatékony bírósági jogorvoslathoz való jogára tekintettel akkor is lehetséges-e a kérelmező biztonságos harmadik országba küldése, ha az átadó tagállamot a visszavételi eljárás során nem tájékoztatták a kérelmezők biztonságos harmadik országokba küldésére alkalmazandó nemzeti szabályozásról, és az illetékes hatóságoknak az ügyben irányadó gyakorlatáról.

62. Ez a kérdés három megjegyzést tesz szükségessé.

63. Először is, a megkereső tagállamban – az az állam, ahová a kérelmező távozott – a megkeresett államnak, a jelen ügyben Magyarországnak a visszavételt követő gyakorlatával kapcsolatos információk hiánya nem befolyásolhatja a megkeresett államban lefolytatandó eljárások jogszerűségét.

64. Az átadásra irányuló eljárás (amelyet a megkereső állam indít) és a kérelem megvizsgálásával kapcsolatos eljárás (a megkeresett államban) két külön eljárás, amelyek közül mindegyikre saját szabályok vonatkoznak. Jóllehet ezeknek az eljárásoknak biztosítaniuk kell *az érintett számára* a hatékony bírósági jogorvoslatot, azokat a garanciákat, amelyeket a kérelmező javára átadása során biztosítani kell, a „Dublin III”-rendelet 26. és azt követő cikkei írják le, és azok között nem szerepelnek különleges garanciák a megkeresett állam gyakorlatát illetően.

65. Továbbá, a 2013/32 irányelv 38. cikkének (5) bekezdése ugyan előírja, hogy „[a] tagállamok rendszeresen tájékoztatják a Bizottságot azokról a [biztonságos] harmadik országokról, amelyek vonatkozásában ez az elv [...] alkalmazásra kerül”, a Bizottságnak a tagállamok felé hasonló kötelezettsége nincs. [10]

66. Végül a „Dublin III”-rendelet 18. cikke (2) bekezdése második albekezdésének utolsó mondata úgy rendelkezik, hogy a kérelem vizsgálatát a megkeresett államban be kell fejezni. Noha ez az elv kizárja bármely hátránynak a kérelmező tekintetében való bekövetkezését, utóbbi nem tarthat igényt annál kedvezőbb helyzetre, mint amilyen helyzetben ismeretlen helyre távozása előtt volt. Más szóval a kérelmező nem hivatkozhat a megkereső állam hatóságai esetében az információhiányra – amely államba jogellenesen utazott – azért, hogy a „Dublin III”-rendelet értelmében vett felelős államnak minősülő megkeresett államban általánosan elfogadott gyakorlatoknak az alkalmazását meghiúsítsa.

67. Az előzőekből az következik, hogy akkor is lehetséges a kérelmező biztonságos harmadik országba küldése, ha az átadó tagállamot a visszavételi eljárás során sem a kérelmezők biztonságos harmadik országokba küldésére alkalmazandó nemzeti szabályozásról, sem pedig az illetékes hatóságoknak az ügyben irányadó gyakorlatáról nem tájékoztatták.

C – *A harmadik kérdésről*

68. Abban az esetben, ha a felelős tagállam továbbra is szabadon gyakorolhatja a kérelmező biztonságos harmadik országba küldésére vonatkozó jogot, miután a kérelmezőt visszavette, az a kérdés merül fel, hogy értelmezhető-e úgy a „Dublin III”-rendelet 18. cikkének (2) bekezdése, hogy az eljárást abban a szakaszban kell folytatni, amelyben az a felelős tagállamban benyújtott, a nemzetközi védelem iránti első kérelem vizsgálata során félbeszakadt.

69. E tekintetben elegendő hangsúlyozni egyrészt azt, hogy a „Dublin III”-rendelet 18. cikke (2) bekezdésének második albekezdése nem követeli meg a tagállamoktól, hogy abban a szakaszban folytassák a kérelem vizsgálatát, amelyben azt megszüntették. E cikk szerint az illetékes hatóságok vagy folytathatják a visszavontnak tekintendő eredeti kérelem vizsgálatát, vagy pedig megengedhetik a kérelmezőnek, hogy új kérelmet nyújtson be.

70. Másrészt jelezni kell, hogy a 2013/32 irányelv 28. cikke (2) bekezdésének negyedik albekezdése kifejezetten előírja, hogy „[a] tagállamok lehetőséget *biztosíthatnak* az eljáró hatóság számára, hogy [...] a kérelem vizsgálatát abban a szakaszában folytassa, ahol az megszakadt”, amely ily módon teljes szabadságot biztosít számára ahhoz, hogy vagy előírja a vizsgálatnak a kérdéses szakaszban való folytatását, vagy pedig az elejétől kezdve újból lefolytassa az eljárást.

71. A harmadik kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy a „Dublin III”-rendelet 18. cikke (2) bekezdésének második albekezdése nem követeli meg a tagállamoktól, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálatát abban a szakaszban folytassák, amelyben az félbeszakadt.

10 — Lásd ebben az értelemben: Magyarország írásbeli észrevételeinek 27. pontja.

V – **Végkövetkeztetések**

72. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

Az a tény, hogy valamely tagállamot a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért „felelős” államként határoztak meg, még ha e tagállam a „Dublin III”-rendelet 18. cikkének keretében el is ismerte felelősségét, és még ha vissza is vette a kérelmezőt, nem képezi akadályát annak, hogy e tagállam ezt követően a kérelmezőt a „Dublin III”-rendelet 3. cikke (3) bekezdésének megfelelően biztonságos harmadik országba küldje, ha a 2013/32 irányelvben előírt feltételek teljesülnek.

Akkor is lehetséges a kérelmező biztonságos harmadik országba küldése, ha az átadó tagállamot a visszavételi eljárás során sem a kérelmezők biztonságos harmadik országokba küldésére alkalmazandó nemzeti szabályozásról, sem pedig az illetékes hatóságoknak az ügyben irányadó gyakorlatáról nem tájékoztatták.

A „Dublin III”-rendelet 18. cikke (2) bekezdésének második albekezdése nem követeli meg a tagállamoktól, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálatát abban a szakaszban folytassák, amelyben az félbeszakadt.