PEDRO CRUZ VILLALÓN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. szeptember 3.[1]

C-239/14. sz. ügy

Abdoulaye Amadou Tall
kontra
Centre public d'action sociale de Huy (CPAS de Huy)

(a Tribunal du Travail de Liège [Division de Huy] [Belgium] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség — Határok, menekültügy és bevándorlás — Bevándorlási politika — Többszörösen benyújtott menedékjog iránti kérelmek — A 2005/85/EK irányelv 39. cikke — Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke — Egymást követő menedékjog iránti kérelmek — Elutasítás — Hatékony bírósági jogorvoslathoz való jog — Nem felfüggesztő hatályú kereset"

1. Egy egymást követő menedékjog iránti kérelmeket hivatalból elutasító határozat ellen benyújtott keresettel összefüggésben ismét a 2005/85/EK irányelv[2] 39. cikkének értelmezésével kapcsolatban terjesztettek a Bíróság elé előzetes döntéshozatal iránt kérdést, amely üggyel kapcsolatban a nagytanács által az Abdida-ügyben hozott ítéletben[3] a Bíróság korábban már iránymutatást adott a kérdést előterjesztő bíróság számára a kérdés megválaszolásához. Ugyanakkor az alapeljárás tárgyát képező nemzeti szabályozás tekintetében olyan jogszabályváltozás történt, amely visszamenőleges hatállyal ugyanolyan módon szabályozza az egymást követő menedékjog iránti kérelmeket elutasító határozatok ellen benyújtott kereseteket, mint az első menedékjog iránti kérelmeket elutasító határozatok ellen benyújtott kereseteket. Ez alapján álláspontom szerint a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem végérvényesen okafogyottá, a kérdés érdemi megválaszolása pedig ennek következtében irrelevánssá vált.

1 — Eredeti nyelv: spanyol.

2 — A menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei 2005/85/EK tanácsi irányelv (HL L 326., 13. o.)

3 — 2014. december 18-i ítélet, C-562/13, EU:C:2014:2453.

I – **Jogi háttér**

A – *Az uniós jog*

1. A 2005/85 irányelv

2. A 2005/85 irányelv (15) preambulumbekezdése értelmében „[a]bban az esetben, ha a kérelmező új bizonyítékot vagy érvet nem tartalmazó újabb kérelmet nyújt be, aránytalan volna arra kötelezni a tagállamokat, hogy újabb teljes megvizsgálási eljárást folytassanak le. Ezekben az esetekben a tagállamoknak lehetőséget kell adni a kérelmezők számára általában rendelkezésre álló garanciák alóli kivételt tartalmazó eljárások közül történő választásra”.

3. Ugyanezen irányelv (27) preambulumbekezdése kimondja, hogy „[a] közösségi jog egyik alapelvét tükrözi, hogy a menedékjog iránti kérelmekkel és a menekültstátusz visszavonásával kapcsolatos döntések ellen a Szerződés 234. cikke értelmében bíróság előtti hatékony jogorvoslat tárgyát képezik [helyesen: a menekültstátusz visszavonásával kapcsolatos határozatok a Szerződés 234. cikke értelmében bíróság előtti hatékony jogorvoslat tárgyát képezik]. A jogorvoslat hatékonysága – a megfelelő tények vizsgálatára is tekintettel – összességében az egyes tagállamok közigazgatási és igazságügyi rendszerétől függ”.

4. A 2005/85 irányelv 32. cikke kimondja:

„(1) Ha egy tagállamban egy személy menedékjog iránti kérelmet nyújtott be, és ezt követően ugyanabban a tagállamban további előterjesztéseket vagy ismételt menedékjog iránti kérelmet [helyesen: menedékjog iránti ismételt kérelmet] nyújt be, a tagállam ezeket a további előterjesztéseket vagy az ismételt menedékjog iránti kérelem [helyesen: menedékjog iránti ismételt kérelem] elemeit a korábbi menedékjog iránti kérelem [helyesen: menedékjog iránti korábbi kérelem] elbírálásának vagy a felülvizsgálat, illetve fellebbezés alatt álló határozat elbírálásának keretei között is elbírálhatja, amennyiben az illetékes hatóságok ezen keretek között számításba vehetik és mérlegelhetik a további előterjesztések vagy ismételt menedékjog iránti kérelem [helyesen: menedékjog iránti ismételt kérelem] valamennyi elemét.

(2) Ezen felül a tagállamok a (3) bekezdésben említett különös eljárást is alkalmazhatják, ha egy személy ismételt menedékjog iránti kérelmet [helyesen: menedékjog iránti ismételt kérelmet] nyújt be:

a) azt követően, hogy korábbi menedékjog iránti kérelmét [helyesen: menedékjog iránti korábbi kérelmét] a 19. vagy a 20. cikkben foglaltak szerint visszavonta vagy attól elállt;

b) a korábbi menedékjog iránti kérelemre [helyesen: a menedékjog iránti korábbi kérelemre] vonatkozó határozat meghozatalát követően. A tagállamok úgy is határozhatnak, hogy ezt az eljárást csak a jogerős határozat meghozatala után alkalmazzák.

(3) A ismételt menedékjog iránti kérelmet [helyesen: A menedékjog iránti ismételt kérelmet] mindenekelőtt előzetes elfogadhatósági vizsgálatnak kell alávetni a tekintetben, hogy a korábbi menedékjog iránti kérelem [helyesen: a menedékjog iránti korábbi kérelem] visszavonása vagy az e cikk (2) bekezdésének b) pontja szerinti határozat meghozatala után felmerültek-e, vagy a kérelmező előadott-e olyan, a vizsgálattal kapcsolatos új körülményeket vagy tényeket, amelyek alapján a 2004/83/EK irányelv értelmében a kérelmező menekültnek minősül.

(4) Amennyiben az e cikk (3) bekezdésében említett előzetes elfogadhatósági vizsgálat után olyan új körülmények vagy tények merülnek fel, vagy a kérelmező olyan új körülményeket vagy tényeket ad elő, amelyek jelentősen megnövelik annak valószínűségét, hogy a 2004/83/EK irányelv értelmében a kérelmező menekültnek minősül, a kérelmet a II. fejezettel összhangban tovább kell vizsgálni.

(5) A tagállamok nemzeti jogszabályaikkal összhangban egy ismételt menedékjog iránti kérelmet [helyesen: menedékjog iránti ismételt kérelmet] abban az esetben is tovább vizsgálhatnak, ha más olyan okok merülnek fel, amelyek miatt az eljárást folytatni kell.

(6) A tagállam dönthet úgy is, hogy csak azokban az esetekben vizsgálja tovább a menedékjog iránti kérelmet, ha az érintett kérelmező rajta kívül álló ok miatt az előző eljárásban nem volt képes az e cikk (3), (4) és (5) bekezdésében meghatározott helyzeteket kihasználni, különösen a 39. cikk alapján a hatékony jogorvoslathoz fűződő jogának gyakorlása útján.

[…]”

5. A 2005/85 irányelv 34. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy „[a] tagállamok nemzeti jogszabályaikban szabályozhatják a 32. cikk szerinti előzetes elfogadhatósági eljárást”, megállapítva, hogy „[e]zek a feltételek nem akadályozhatják meg a menedékkérőnek az új eljáráshoz való hozzáférését, és nem eredményezhetik az ilyen hozzáférés tényleges meghiúsulását vagy súlyos korlátozását”.

6. Ugyanezen irányelv 39. cikke a következőket írja elő:

„(1) A tagállamok biztosítják a menedékkérők részére a bíróság vagy törvényszék előtti [helyesen: bíróság előtti] hatékony jogorvoslathoz való jogot az alábbiakkal szemben:

[…]

iii. a további vizsgálatnak nem ad helyt a 36. cikk értelmében;

c) ismételt menedékjog iránti kérelem [helyesen: menedékjog iránti ismételt kérelem] további vizsgálatának megtagadását kimondó határozat a 32. és 34. cikkek alapján;

[…]

(2) A tagállamok meghatározzák a kérelmező által az (1) bekezdés szerinti hatékony jogorvoslathoz fűződő jog gyakorlásához szükséges határidőket és egyéb szabályokat.

(3) A tagállamok adott esetben nemzetközi kötelezettségeiknek megfelelően jogszabályokat alkotnak, amelyek tárgya:

a) az a kérdés, hogy az (1) bekezdés szerinti jogorvoslat azt eredményezi-e a menedékkérő számára, hogy a tagállamban maradhat, amíg ügye folyamatban van; és

b) a lehetséges jogorvoslat vagy védintézkedések abban az esetben, ha az (1) bekezdés szerinti jogorvoslat nem azt eredményezte a menedékkérő számára, hogy az érintett tagállamban maradhat, amíg ügye folyamatban van. A tagállamok hivatalból is biztosíthatják a jogorvoslatot […].”

2. A 2013/32/EU irányelv[4]

7. A 2013/32 irányelv 41. cikke a következőket írja elő:

„(1) A tagállamok kivételt tehetnek a területükön maradáshoz való jog alól, amennyiben az adott személy:

a) csak azért nyújtott be első alkalommal olyan ismételt kérelmet, amelyet a 40. cikk (5) bekezdésével összhangban nem vizsgálnak tovább, hogy késleltesse vagy meghiúsítsa egy olyan határozat végrehajtását, amely a tagállamból való azonnali kiutasítását eredményezné; vagy

b) az első ismételt kérelmet a 40. cikk (5) bekezdése alapján elfogadhatatlannak minősítő jogerős határozatot vagy a kérelmet megalapozatlansága miatt elutasító jogerős határozatot követően ugyanabban a tagállamban ismételten nemzetközi védelemért folyamodik.

A tagállamok csak akkor élhetnek e kivétellel, ha az eljáró hatóság úgy véli, hogy a kiutasítási határozat nem okoz az adott tagállam nemzetközi és uniós kötelezettségeit sértő közvetlen vagy közvetett visszaküldést.

(2) Az (1) bekezdésben említett esetekben a tagállamoknak arra is lehetőségük van, hogy:

[…]

c) eltérjenek a 46. cikk (8) bekezdésétől.”

8. A 2013/32 irányelv 46. cikkének szövege a következő:

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

a) a nemzetközi védelem iránti kérelem ügyében hozott határozat tárgyában, beleértve, ha a határozat:

   i. a menekült jogállás és/vagy kiegészítő védelmi jogállás tekintetében megalapozatlannak ítéli a kérelmet;

   ii. a 33. cikk (2) bekezdése alapján a kérelem elfogadhatatlanságát állapítja meg;

   iii. meghozatalára a 43. cikk (1) bekezdésében meghatározott módon a tagállam határán vagy tranzitzónáiban kerül sor;

   iv. azt állapítja meg, hogy nem folytatják le a 39. cikk szerinti vizsgálatot.

b) a menedékjog iránti kérelem újravizsgálásának megtagadása a 27. és 28. cikk alapján történt lezárását követően;

c) a nemzetközi védelem visszavonását kimondó határozat a 45. cikk értelmében.

[…]

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

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

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

[…]

(5) A (6) bekezdés sérelme nélkül a tagállamok lehetővé teszik a kérelmező számára, hogy a területén maradjon mindaddig, amíg le nem jár a kérelmező hatékony jogorvoslathoz való jogának gyakorlására adott határidő, és amennyiben a kérelmező a határidőn belül élt ezen jogával, a jogorvoslati kérelem elbírálásáig.

(6) Egy olyan határozat esetében, amely:

a) egy kérelmet a 32. cikk (2) bekezdésével összhangban nyilvánvalóan megalapozatlannak vagy a 31. cikk (8) bekezdésével összhangban elvégzett vizsgálatot követően megalapozatlannak minősít […];

b) egy kérelmet a 33. cikk (2) bekezdésének a), b) vagy d) pontjával összhangban megalapozatlannak minősít;

c) az eljárásnak a 28. cikk szerinti megszüntetését követően elutasítja a kérelmező ügyének újbóli megnyitását; vagy

d) nem vizsgálja meg vagy nem teljeskörűen vizsgálja meg a kérelmet a 39. cikkel összhangban,

a bíróság – az érintett kérelmező kérésére vagy hivatalból – döntést hozhat arról, hogy a kérelmező a tagállam területén maradhat-e, ha a határozat célja a kérelmezőnek a tagállam területén maradáshoz való jogának megszüntetése és amennyiben ilyen esetekben a nemzeti jogszabályok nem írják elő, hogy a kérelmezőnek jogában áll a tagállamban maradni a jogorvoslati kérelem elbírálásáig.

[…]

(8) A tagállamok lehetővé teszik a kérelmező számára, hogy a (6) és (7) bekezdésben említett eljárás – azaz az arról szóló döntéshozatal, hogy a kérelmező a tagállam területén maradhat-e, vagy sem – befejezéséig területükön maradjon.

[…]”

B – *Nemzeti jog*

9. A menedékkérők befogadásáról szóló, 2007. január 12-i törvény (a továbbiakban: a befogadásról szóló törvény) 6. cikkének 1. §-a a következőképpen rendelkezik: „[a] jelen törvény 4., 4/1. és 35/2. cikkének sérelme nélkül, az anyagi támogatás előnyei valamennyi menedékkérőt a menedékjog iránti kérelmének benyújtásától illetik meg, és az a teljes eljárás alatt kifejti hatását. Amennyiben a menekültügyi eljárás elutasító határozattal zárul, az anyagi támogatás a menedékkérővel közölt, kiutasítást elrendelő határozatban foglalt végrehajtási határidő lejártakor szűnik meg […]”.

10. A befogadásról szóló törvény 4. cikkének megfelelően „[a]z ügynökség dönthet úgy, hogy arra a menedékkérőre, aki ismételten menedékjog iránti kérelmet nyújt be, nem alkalmazható a jelen törvény 6. cikkének 1. §-a a kérelmének vizsgálata során mindaddig, amíg az Office des Étrangers (idegenrendészeti hivatal) az ügy iratait át nem adja a Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (menekültek és hontalanok általános felügyeleti hatósága) részére […]”.

11. A szociális közellátási központokról szóló, 1976. július 8-i alkotmányos törvény (a továbbiakban: a szociális közellátási központokról szóló törvény) 57. cikkének 2. §-a előírja, hogy „[…] [a] külföldinek nyújtott szociális ellátás, aki a végrehajtható kiutasítást elrendelő határozat közlésének időpontjában arra ténylegesen jogosult volt, a sürgős orvosi ellátás kivételével azon a napon szűnik meg, amikor a külföldi ténylegesen elhagyja az ország területét, de legkésőbb a kiutasítást elrendelő határozatban foglalt határidő lejártakor [...]”.

12. A külföldieknek az ország területére történő beutazásáról, tartózkodásáról, letelepedéséről és az onnan történő kiutasításáról szóló, 1980. december 15-i törvény (a továbbiakban: 1980. évi törvény) a jogvita tényállására alkalmazandó változatának 39/1. cikkének megfelelően, összefüggésben ugyanezen törvény 39/2. cikke 1. §-ának (3) bekezdésével, 39/76. cikkével, 39/82. cikke 4. §-ának (2) bekezdésével és az 57/6/2. cikkével, a többszörösen benyújtott menedékjog iránti kérelmeket hivatalból elutasító határozat ellen kizárólag hatályon kívül helyezés iránti és kivételesen sürgős esetben felfüggesztés iránti kereset terjeszthető elő.

13. A külföldiek peres ügyeivel foglalkozó tanács és az államtanács előtti eljárásokkal kapcsolatos egyes rendelkezésekről szóló, 2014. április 10-i törvény (a továbbiakban: 2014. évi törvény) értelmében az egymást követő menedékjog iránti kérelmeket hivatalból elutasító határozatok ellen benyújtott keresetek felfüggesztő hatályúak és korlátlan bírósági felülvizsgálatra irányulnak az említett törvény hatálybalépésétől kezdődően, amelyre 2014. május 31-én került sor. A 2014. évi törvény átmeneti rendelkezéseinek megfelelően az új jogi szabályozás a 2014. évi törvény hatálybalépését megelőzően benyújtott azon keresetekre is alkalmazandó, amelyek tekintetében nem hoztak jogerős határozatot.

II – **Tényállás**

14. Abdoulaye Amadou Tall szenegáli állampolgár Belgiumban menedékjog iránti kérelmet nyújtott be, amelyet a 2013. november 12-én kelt határozattal elutasítottak. Ezen elutasító határozat ellen fellebbezést nyújtott be az államtanácshoz, amelyet a 2014. január 10-i ítélettel elfogadhatatlannak minősítettek.

15. Miután A. A. Tall 2014. január 16-án másodjára is menedékjog iránti kérelmet nyújtott be, azt a Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides 2014. január 23-án hozott határozatával hivatalból elutasította, 2014. február 10-én pedig a belga állam területéről történő kiutasítást elrendelő határozatot közöltek vele.

16. A. A. Tall a Centre Public d’Action Sociale de Huy-től (huy-i szociális közellátási központ; a továbbiakban: CPAS de Huy) 2011. március 17-től kezdődően szociális ellátásban részesült. A menedékjog iránti második kérelme hivatalból történő elutasításának következményeként a CPAS de Huy ezt az ellátást 2014. január 10-től kezdődő hatállyal megvonta tőle.

17. A. A. Tall két keresetet nyújtott be. Az első, 2014. február 19-én benyújtott keresetet a menedékjog iránti második kérelmének hivatalból történő elutasítása ellen. A második, 2014. február 27-én benyújtott keresetet pedig a CPAS de Huy azon határozata ellen, amely kimondta, hogy eltérően kezelik a menedékjog iránti kérelmet elutasító határozatok ellen benyújtott kereseteket aszerint, hogy első kérelemről vagy egymást követő kérelmekről van-e szó, és megállapította, hogy ebben a második esetben nem áll rendelkezésre hatékony jogorvoslat.

18. A CPAS de Huy határozata ellen benyújtott fellebbezésnek a Tribunal du Travail de Liège (liège-i munkaügyi bíróság, huy-i tanács) helyt adott – ennek időpontja nincs pontosítva –, mivel megállapította, hogy a szociális ellátás megvonását csak az ország területéről történő kiutasítást elrendelő határozatban az önkéntes távozásra megállapított határidő lejártától kezdődően lehetett volna elrendelni. Az említett bíróság a CPAS de Huy-t következésképpen arra kötelezte, hogy A. A. Tall számára a 2014. január 10. és 2014. február 17. közötti időszaknak megfelelő szociális ellátást fizesse meg.

19. A szociális ellátás 2014. február 18-tól történő folyósításával kapcsolatos kérdést illetően a Tribunal du travail úgy véli, hogy a menedékjog iránti második kérelmét hivatalból elutasító határozattal szemben A. A. Tall csak hatályon kívül helyezés iránti és kivételesen sürgős esetben felfüggesztés iránti keresetet nyújthat be, amely eszközök azonban nem elegendőek ahhoz, hogy garantálják a hatékony jogorvoslathoz való jogot, mivel e keresetek megvizsgálásának ideje alatt a felperesek sem tartózkodási jogot, sem anyagi támogatást nem élveznek.

III – **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés**

20. Ezzel összefüggésben a Tribunal du travail a következő kérdést terjeszti előzetes döntéshozatalra:

„A külföldieknek az ország területére történő beutazásáról, tartózkodásáról, letelepedéséről és az onnan történő kiutasításáról szóló, 1980. december 15-i törvény ugyanezen törvény 39/2. cikke 1. §-ának (3) bekezdésével, 39/76. cikkével, 39/82. cikke 4. §-ának (2) bekezdése d) pontjával és 57/6/2. cikkével összefüggésben értelmezett 39/1. cikke értelmében egymást követő menedékjog iránti kérelmeket hivatalból elutasító határozat ellen kizárólag hatályon kívül helyezés iránti és kivételesen sürgős esetben felfüggesztés iránti kereset terjeszthető elő. Amennyiben sem korlátlan bírósági felülvizsgálatra irányuló jogorvoslati kérelemről, sem felfüggesztő hatályú jogorvoslatról nincs szó, és a kérelmezőnek nincs sem tartózkodáshoz, sem anyagi támogatáshoz való joga azok elbírálása folyamán, e jogorvoslatok megfelelnek-e az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkében, és a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei 2005/85 tanácsi irányelv 39. cikkében foglalt követelményeknek, amelyek a hatékony jogorvoslathoz való jogot írják elő?”

21. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a jelen ügyben alkalmazandó nemzeti szabályozás szerint A. A. Tall 2014. február 18-tól kezdődően nem részesülhet abban az anyagi támogatásban, amelyhez eddig az időpontig menedékkérőként joga volt. Ez a következmény egyike a menedékjog iránti második kérelmet elutasító határozatok ellen benyújtott fellebbezések jogkövetkezményeinek, amelyek ebben a tekintetben különböznek az első menedékjog iránti kérelem elutasítása ellen benyújtott fellebbezésektől, amely alapján feltételezhető, hogy azok, akik az egymást követő kérelmeket elutasító határozatok ellen fellebbeznek, hátrányos megkülönböztetésben részesülnek azokhoz képest, akik a fellebbezést az első menedékjog iránti kérelmet elutasító határozat ellen nyújtják be, és ezenkívül sérül a hatékony jogorvoslathoz való joguk, mivel megfosztják őket a tartózkodási joguktól, illetve az anyagi támogatástól, amely a szóban forgó fellebbezés benyújtásához szükséges.

IV – **A Bíróság előtti eljárás**

22. Az eljárásban A. A. Tall, a CPAS de Huy, az Agence Fédérale pour l’Accueil des Demandeurs d’Asile (a menedékkérők befogadásáért felelős szövetségi ügynökség, a továbbiakban: Fedasil), a belga és a magyar kormány, valamint a Bizottság vesz részt. A magyar kormány és a CPAS de Huy kivételével mindannyian megjelentek a 2015. május 6-án tartott tárgyaláson, amelyen a Bíróság felhívta

őket arra, hogy fejtsék ki az álláspontjukat az Abdida-ügynek [5] a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett kérdésre adandó válaszra gyakorolt esetleges kihatásával kapcsolatban.

V – **Érvek**

23. A. A. Tall arra hivatkozik, hogy a belga jogban az egymást követő menedékjog iránti kérelmeket megtagadó határozat ellen rendelkezésre álló jogorvoslat nem biztosítja a Charta 47. cikkében és a 2005/85 irányelv 39. cikkében előírt hatékonyságot, nevezetesen a felfüggesztő hatályt, a korlátlan bírósági felülvizsgálatot és a tényleges hozzáférést.

24. Szerinte ezt az értelmezést adta a belga alkotmánybíróság a 2014. január 16-i 1/2014. sz. ítéletében, amely alapján a nemzeti jogalkotó elfogadta a 2014. évi törvényt, amelynek értelmében az egymást követő menedékjog iránti kérelmeket elutasító határozatok elleni jogorvoslatok 2014. május 31-től kezdve felfüggesztő hatályúak és korlátlan bírósági felülvizsgálatra irányulnak.

25. Az Abdida-ügyben megállapított ítélkezési gyakorlatnak a jelen ügyre gyakorolt hatásával kapcsolatban A. A. Tall a kérdésre igenlő választ ad arra hivatkozva, hogy ezen ítélkezési gyakorlatnak megfelelően a 2014. évi törvényt megelőző szabályozás és maga a 2014. évi törvény egyaránt összeegyeztethetetlen az uniós joggal.

26. A CPAS de Huy arra hivatkozik, hogy a 2014. évi törvény alapján az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés okafogyottá vált, mivel e törvény átmeneti rendelkezései szerint az új rendszer azokra az A. A. Talléhoz hasonló jogorvoslatokra is vonatkozik, amelyeket e törvény hatálybalépését megelőzően nyújtottak be, és amelyek tekintetében nem hoztak jogerős határozatot.

27. A Fedasil és a belga kormány álláspontja egyaránt megegyezik a CPAS de Huy álláspontjával, és ez utóbbi arra hivatkozik, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés elfogadhatatlanságát kell megállapítani. Ezenkívül, ez a kormány arról ad tájékoztatást, hogy A. A. Tallt 2014. július 4-én új kereset benyújtására hívták fel, amelynek elbírálására a 2014. évi törvény szerint kerülne sor, és közölték vele, hogy ettől függetlenül, amennyiben nem terjeszt elő másik keresetet, a még függőben lévő keresetet szintén a 2014. évi törvénynek megfelelően bírálják el.

28. Az Abdida-ügyben megállapított ítélkezési gyakorlat hatását illetően a belga kormány úgy véli, hogy az nem állapítható meg, mivel abban az ügyben a vita tárgyát nem a 2005/85 irányelv, hanem az úgynevezett „visszatérési irányelv” [6] képezte, A. A. Tall pedig menedékkérő volt és jelenleg is az.

29. A magyar kormány arra hivatkozik, hogy a vitatott nemzeti szabályozás nem összeegyeztethetetlen az uniós joggal. Álláspontja szerint a szóban forgó kereset jellemzői nem fosztják meg A. A. Tallt a hatékony jogorvoslattól, mivel figyelembe kell venni azt, ahogyan az a Samba Diouf-ügyben [7] megállapítást nyert, hogy a 2005/85 irányelv által megállapított eljárások minimumszabályokat képeznek, és a tagállamok mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek az irányelvnek a nemzeti jog sajátosságaihoz való igazítása során.

5 — C-562/13, EU:C:2014:2453.

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

7 — C-69/10, EU:C:2011:524.

30. A magyar kormány továbbá arra hivatkozik, hogy a 2013/32 irányelv pontosabb rendelkezéseket tartalmaz az egymást követő menedékjog iránti kérelmekkel kapcsolatos hatékony jogorvoslattal kapcsolatban, és megállapít bizonyos olyan szabályokat, amelyek e kormány álláspontja szerint megerősítik az egymást követő kérelmeknek a jogorvoslati rendszer tekintetében fennálló speciális jellegét az eredeti kérelmekkel szemben.

31. Másodlagosan, a Bizottság az érdemi kérdésre hivatkozik, megjegyezve, hogy álláspontja szerint a Samba Diouf-ítélet [8] 61. pontjában megállapított ítélkezési gyakorlat teljes mértékben alkalmazható a későbbi kérelmek előzetes vizsgálata, illetve azok elfogadhatatlanságának a 2005/85 irányelv 32. cikkének (3) és (4) bekezdésében foglalt indokok alapján történő megállapítása tekintetében. A Bizottság szerint a jogorvoslati eljárás hatékonysága megköveteli, hogy a nemzeti bíró ellenőrizni tudja a határozat jogszerűségét – ténybeli és jogi szempontból – azzal, hogy ellenőrzi azon indokok megalapozottságát, amelyek alapján a hatáskörrel rendelkező hatóság megállapította, hogy a kérelem megalapozatlan vagy visszaélésszerű.

32. A Bizottság másfelől, elismerve az M. Abdida és az A. A. Tall helyzete között fennálló különbségeket, úgy véli, hogy a Bíróság által az előbbi ügy megoldása érdekében alkalmazott elvek a jelen ügy elbírálásánál is alkalmazhatók.

33. Ami a jogorvoslat felfüggesztő hatályát illeti, a Bizottság arra hivatkozik, hogy a 2005/85 irányelv 39. cikke (3) bekezdésének a) és b) pontja alapján a tagállamokra hárul a nemzetközi kötelezettségeiknek megfelelő szabályok meghatározásának felelőssége, ez utóbbiak eldönthetik, hogy az egymást követő kérelmek elutasításáról szóló határozat elleni jogorvoslat automatikus felfüggesztő hatállyal bír-e vagy sem. A Bizottság számára a felfüggesztés nem automatikus jellegét az igazolja, hogy a kérelmező első menedékjog iránti kérelmét először már rendes eljárás keretében teljeskörűen megvizsgálták, és a kérelmező számára az összes jogorvoslati lehetőség rendelkezésre állt, az egymást követő kérelmek csak azoknak a releváns elemeknek, illetve adatoknak a bemutatásával foglalkoznak, amelyeket az első kérelem benyújtásakor nem lehetett bemutatni.

34. Márpedig a tagállamok számára biztosított mozgásteret a Charta 47. cikkének és az ítélkezési gyakorlat által kialakított elvek fényében kell értelmezni. Ebben a tekintetben a Bizottság emlékeztet arra, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága hangsúlyozta, hogy annak érdekében, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 3. cikke megsértésének veszélye esetén a kiutasítási határozat ellen benyújtott jogorvoslat hatékony legyen, ennek a jogorvoslatnak fő szabály szerint felfüggesztő hatályúnak kell lennie, amennyiben elfogadjuk, hogy bizonyos körülmények között a felfüggesztés nem automatikus, azt törvény állapítja meg és a hatáskörrel rendelkező bíróság rendeli el. Ez a doktrína a Bizottság álláspontja szerint beépül a 2013/32 irányelv 46. cikkébe, mivel a 2005/85 irányelv 39. cikkének az ezen bekezdésnek megfelelő értelmezését javasolja oly módon, hogy az a következtetés vonható le, hogy a tagállamok előírhatják, hogy az egymást követő menedékjog iránti kérelmeket mint elfogadhatatlanokat elutasító határozat ellen benyújtott keresetnek nincs felfüggesztő hatálya, feltéve, hogy az nem jár a kiutasítás veszélyével, amely körülményt az érintett kezdeményezésére vagy hivatalból bíróságnak kell értékelnie és az eljárás befejezéséig engedélyeznie kell ezen érintett részére a területen történő tartózkodást.

VI – **Értékelés**

35. A CPAS de Huy és a Fedasil, valamint a belga kormány és a Bizottság egyaránt úgy vélik, hogy a nemzeti szabályozásban az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztését követően bekövetkezett jogszabályváltozás alapján feltételezhető volt, hogy a kérelem okafogyottá válik. Álláspontjuk szerint a 2014. évi törvény hatálybalépésének következménye az volt, hogy az előterjesztett kérdés okafogyottá vált, mivel az említett törvény által bevezetett változás alapján az egymást követő menedékjog iránti

8 — C-69/10, EU:C:2011:524.

kérelmeket elutasító határozatok ellen benyújtott kereseteknek jelenleg felfüggesztő hatályuk van, ami magában foglalja az anyagi támogatás fenntartását azok elbírálásának időtartama alatt. Ezenkívül a 2014. évi törvény átmeneti rendelkezéseinek megfelelően az új rendszer alkalmazandó az e törvény hatálybalépésekor függőben lévő keresetek tekintetében. Ténylegesen, illetve a belga kormány érveinek megfelelően, A. A. Tall számára felajánlották annak lehetőségét, hogy új keresetet nyújtson be a 2014. évi törvény hatálybalépését követően, és közölték vele, hogy amennyiben ezt nem teszi meg, ettől függetlenül az említett törvény hatálybalépését megelőzően benyújtott, még függőben lévő keresetet az új rendszernek megfelelően bírálják el.

36. A kérdést előterjesztő bíróságot a Bíróság korábban felhívta arra, hogy fejtse ki álláspontját azzal kapcsolatban, hogy az új szabályozás milyen következményekkel jár a jelen eljárás tekintetében. 2015. január 19-én a Tribunal du travail azt válaszolta, hogy a jogvita a 2014. február 18. és a 2014. május 31. közötti időszak tekintetében továbbra is fennáll, illetve hogy fenntartja az előzetes döntéshozatal iránti kérelmét. [9]

37. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az EUMSZ 267. cikk szövege és rendszere alapján „az előzetes döntéshozatali eljárás előfeltétele a nemzeti bíróság előtt ténylegesen folyamatban lévő jogvita, amelynek keretében a nemzeti bíróságnak az előzetes döntést tekintetbe vevő határozatot kell hoznia” [10].

38. Igaz, hogy „a Bíróság és a nemzeti bíróságok között az EUMSZ 267. cikk szerinti együttműködés keretében egyedül az alapeljárást folytató és a meghozandó bírósági döntésért felelős nemzeti bíróság jogosult mérlegelni – az ügy sajátosságaira figyelemmel – egyrészt az előzetes döntéshozatal szükségességét ahhoz, hogy döntését meghozhassa, másrészt azt, hogy a Bíróság számára feltett kérdések relevánsak-e” [11].

39. Mindezek ellenére, továbbra is igaz az, hogy a jelen ügyben nagyon nehezen cáfolható a CPAS de Huy, a Fedasil, a belga kormány és a Bizottság arra vonatkozó értékelése, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett kérdés hipotetikussá vált, mivel A. A. Tall jelenleg olyan jellegű kereset benyújtására jogosult, mint amelyet a 2014. évi törvény hatálybalépését megelőzően benyújtott, azaz olyan jogorvoslatra, amely felfüggesztő hatályú, korlátlan bírósági felülvizsgálatra irányul, és biztosítja az anyagi támogatáshoz való hozzáférés lehetőségét az elbírálásának időtartama alatt.

40. A 2014. évi törvény által bevezetett reformnak megfelelően ugyanis az egymást követő menedékjogi kérelmeket elutasító határozatok ellen benyújtott keresetek jelenleg, e törvény hatálybalépésétől, 2014. május 31-től kezdődően teljes körű bírósági felülvizsgálatra irányulnak és felfüggesztő hatállyal rendelkeznek, amellyel a kérelmezők számára továbbra is biztosított az anyagi támogatás az eljárás folytatása során. Ez az új rendszer nemcsak a 2014. május 31-ét követően benyújtott kérelmek esetében alkalmazandó, hanem magának a 2014. évi törvény átmeneti rendelkezései értelmében azon kérelmek tekintetében is, amelyeket a korábbi szabályozásnak megfelelően ebben az időpontban még nem bíráltak el.

9 — A bíróság válasza a következő volt: „A jogvita még függőben van a Tribunal du travail de Liège – huy-i tanács előtt, ami a 2014. február 18. és a 2014. április 10-i törvény hatálybalépése, 2014. május 31. közötti időszakot illeti. A 2014. november 5-i tárgyaláson az a döntés született, hogy az ügyet visszateszik a függőben lévő ügyek listájára mindaddig, amíg az Európai Unió Bírósága határozatot nem hoz.”

10 — Di Donna-ítélet, C-492/11, EU:C:2013:428, 26. pont, hivatkozással a García Blanco-ítéletre, C-225/02, EU:C:2005:34, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

11 — Di Donna-ítélet, C-492/11, EU:C:2013:428, 24. pont.

41. Következésképpen, a Tribunal du travail által előterjesztett kérdés, abban a tekintetben, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal a 2014. évi törvényt megelőzően alkalmazandó jogi szabályozás, teljes egészében irrelevánssá vált, mivel az a rendszer már nem alkalmazható az alapeljárásban. Az A. A. Tall által benyújtott jogorvoslati kérelmet, amelynek elbírálása ebben az eljárásban függőben van, már kötelező jelleggel a 2014. évi törvény alapján teljes bírósági felülvizsgálatra irányuló és felfüggesztő hatályú jogorvoslati kérelemként kell elbírálni, és A. A. Tall adott esetben jogosult lehet a megfelelő anyagi támogatásra az eljárás lefolytatása során.

42. Kétségtelen, hogy mindenezek ellenére a Tribunal du travail kitart amellett, hogy a kérdés releváns. Ugyanakkor ebben a tekintetben nem ad semmilyen indokot, és arra a megjegyzésre szorítkozik, hogy a jogvita továbbra is függőben van a „2014. február 18-tól 2014. május 31-ig tartó időszakot – amely a 2014. április 10-i törvény hatálybalépésének időpontja – illetően”, és hogy úgy döntött, „megvárja az Európai Unió Bíróságának határozatát”.

43. A kérdést előterjesztő bíróság határozata indokainak tanulmányozása érdekében talán figyelembe lehetne venni azt az időpontot, amikor A. A. Talltól az anyagi támogatást korábban megtagadták a 2014. február 18. és 2014. május 30. közötti időszakra, azaz a 2014. évi törvény hatálybalépését megelőző időtartamra vonatkozóan, mivel lehet, hogy a 2014. évi törvény visszamenőleges hatálya nem terjedt ki arra is, hogy biztosítsa az ehhez a támogatáshoz való hozzáférést azok számára, akik a 2014. május 31-ig hatályos jogi rendszernek megfelelően nyújtottak be keresetet.

44. Másképpen megfogalmazva, míg semmilyen kétség nem merül fel abban a tekintetben, hogy az A. A. Tall által benyújtott keresetet a 2014. évi törvény hatálybalépésétől kezdődően az új szabályozásnak megfelelően kell elbírálni – amely magában foglalja az anyagi támogatás lehetőségét 2014. május 31-től kezdődően –, nem tűnhet ilyen egyértelműnek az, hogy az új törvénynek megfelelően A. A. Tall azt a támogatást is követelheti, amelynek folyósítását részére a korábbi szabályozásnak megfelelően beszüntették. Amennyiben ez így lenne, a 2014. évi törvényt megelőző szabályozásnak az uniós joggal való összeegyeztethetőségének kérdése releváns lenne, mivel ha negatív következtetésre jutunk, fennáll annak lehetősége, hogy A. A. Tall jogosult lett volna arra támogatásra, amelyet tőle a vitatott időszak során, ezen szabályozás alkalmazásából eredően megtagadtak.

45. Ugyanakkor a feleknek a tárgyaláson tett felszólalásai kellően egyértelművé tették azt, hogy a 2014. évi törvényt visszamenőleges hatállyal kell alkalmazni valamennyi jogkövetkezmény tekintetében, azaz az anyagi támogatás kérdését illetően is, oly módon, hogy e törvény hatálybalépésétől kezdődően A. A. Tall, a teljes bírósági felülvizsgálatra irányuló és felfüggesztő hatályú jogorvoslaton kívül jogosult arra a támogatásra is, amely korábban őt a 2014. február 18. és 2014. május 31. közötti időszak alatt megillethette volna.

46. Ez következik ugyanis a Fedasil által a tárgyaláson tett felszólalása során nyújtott információból, amelyet a belga kormány is alátámasztott. A kérdéssel kapcsolatban a felek között folytatott vitából az következik, hogy a probléma végső soron nem is az, hogy 2014. évi törvény visszamenőleges hatálya kiterjed-e a támogatásokra – amellyel kapcsolatban nem hangzottak el érvek arra vonatkozóan, hogy ez ne így lenne –, hanem inkább a vitatott időszakban még felvehető, valamint azon összegek kiszámítása, amelyek A. A. Tallt jelenleg az új szabályozás alapján megilletik. A problémát tehát végső soron az anyagi támogatás azon összetevőjének meghatározása jelenti, amelyet jellegéből adódóan nem lehet *természetben* visszafizetni, hanem csak annak egyenértékével, ami egy olyan számítást tesz szükségessé, amelyben figyelembe veszik A. A. Tall sajátos körülményeit; ezt kérdést a kérdést előterjesztő bíróságnak kell mérlegelnie és megoldania.

47. A. A. Tall az egyedüli a felek közül, aki nem ért egyet ezzel a felvetéssel, és a tárgyaláson egyfelől arra hivatkozott, hogy a jogorvoslat 2014. évi törvény által bevezetett felfüggesztő hatályának nincs visszamenőleges hatálya, másfelől pedig arra, hogy a befogadásról szóló törvény 4. cikke továbbra is alkalmazandó, amelynek értelmében a hatóságok eltörölhetnek minden támogatást azokkal szemben, akik ismételten menedékjog iránti kérelmet nyújtanak be. Ugyanakkor minden arra enged

következtetni, hogy az új jogi rendszerrel teljes egészében eltűntek azok a különbségek, amelyek korábban fennálltak azok között, akik először nyújtottak be menedékjog iránti kérelmet, illetve akik egymást követő kérelmeket nyújtottak be, a jogorvoslati kérelem felfüggesztő jellege és a támogatások felvételéhez való jog tekintetében egyaránt.

48. Ezt a következtetést, amely a felek által a tárgyaláson előadott információkon, illetve azon a vitán alapul, amelyet ezt követően ebben a tekintetben fenn lehetett tartani, ezenkívül megerősíti a belga alkotmánybíróság 2015. május 7-i ítélete, amely megállapítja, hogy a kérelmezők két kategóriája közötti eltérő bánásmódot a 2014. évi törvény eltörölte. [12]

49. Végül, amennyiben – ahogyan arra minden jel mutat – a 2014. évi törvény visszamenőleges hatálya kiterjed azokra a támogatásokra is, amelyek folyósítását a vitatott időszak alatt beszüntették, álláspontom szerint egyértelmű, hogy a Tribunal du travail által előterjesztett kérelem okafogyottá vált, mivel az abban foglalt kérdés arra a nemzeti szabályozásra hivatkozik, amelynek A. A. Tall – akinek részére 2014. május 31-től kezdődően olyan jogorvoslat áll rendelkezésére, amelynek jellegzetességei megfelelnek azon jellegzetességeknek, amelyeket a Tribunal du travail álláspontjának megfelelően a 2005/85 irányelv és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke előír – tekintetében történő alkalmazhatósága teljes egészében megszűnt.

50. Kétségtelen ezenkívül, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett kérdés nem bővítheti az eljárás tárgyát annak érdekében, hogy magában foglalja a 2014. évi törvényt is. Úgy tűnik, hogy A. A. Tall ezt állította, amikor a tárgyalás során kitért az említett törvénnyel kapcsolatos kritikára, és megállapította, hogy az új jogi szabályozás is összeegyeztethetetlen az uniós joggal. Egy ilyen felvetés egyértelműen teljességgel elfogadhatatlan, mivel a kérdésnek a Tribunal du travail által előterjesztett kérdés tömör megfogalmazására kell szorítkoznia, amely egyáltalán nem foglalkozott a 2014. évi törvénnyel.

51. Következésképpen azt javaslom, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy a jelen előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés okafogyottá vált, mivel a kérdés érdemi megválaszolására nincs szükség.

VII – **Végkövetkeztetések**

52. Az előző megállapításokat figyelembe véve azt javaslom, hogy a Bíróság állapítsa meg a jelen előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés elfogadhatatlanságát, annak okafogyottsága miatt.

12 — 2015. május 7-i 56/2015. sz. ítélet, B.7. A. A. Tall a tárgyaláson azt a tájékoztatást adta, hogy a belga alkotmánybíróság ezt az ítéletet a következő napon hozza meg.