JEAN RICHARD DE LA TOUR
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. szeptember 3.[1]

**C-322/19. és C-385/19. sz. egyesített ügyek**

**K.S.,**
**M.H.K.**
**kontra**
**The International Protection Appeals Tribunal,**
**The Minister for Justice and Equality,**
**Ireland and the Attorney General** (C-322/19)
(a High Court [felsőbíróság, Írország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)
**és**
**R.A.T.,**
**D.S.**
**kontra**
**The Minister for Justice and Equality** (C-385/19)

(az International Protection Appeals Tribunal [nemzetközi védelemmel kapcsolatos ügyek fellebbviteli bírósága, Írország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Menekültügyi politika – 2013/33/EU irányelv – A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok – 15. cikk – A munkaerőpiachoz való hozzáférés – Hozzáférési feltételek – A »kérelmezői« minőséggel kapcsolatos feltétel értelmezése – A kérelmezőnek tulajdonítható késedelem hiányával kapcsolatos feltétel értelmezése – Kérelmezők, akikkel szemben a 604/2013/EU rendelet alapján átadásra vonatkozó határozatot fogadtak el – A kérelmezőket e minőségtől az ilyen határozat elfogadása miatt megfosztó nemzeti szabályozás – Elfogadhatóság”

## I. Bevezetés

1. A jelen ügyekben a Bíróságot arra kérik, hogy pontosítsa az olyan nemzetközi védelmet kérelmező személy (a továbbiakban: kérelmező) befogadásának módjait, akivel szemben valamely nemzeti hatóság az általa a 604/2013/EU rendelet[2] alapján az e kérelem megvizsgálásáért felelős tagállamként azonosított tagállamnak (a továbbiakban: felelős tagállam) történő átadásra vonatkozó határozatot fogadott el.

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 szóló, 2013. június 26-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 180., 31. o.; helyesbítés: HL 2018. L 33., 6. o.). E rendelet felváltotta az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2003. február 18-i 343/2003/EK tanácsi rendeletet (HL 2003. L 50., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 109. o.).

2. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések különösen a munkaerőpiachoz való hozzáférésre vonatkoznak, amely a 2013/33/EU irányelv[3] 15. cikkének (1) bekezdésében foglalt befogadási feltételnek minősül. E rendelkezés szerint a tagállamoknak a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtását követően legkésőbb 9 hónappal biztosítaniuk kell a kérelmezőknek a munkaerőpiachoz való hozzáférést, amennyiben első fokon nem hoztak határozatot, és a késedelem nem a kérelmezőnek tulajdonítható.

3. Márpedig a szóban forgó ír szabályozás előírja, hogy az átadásra vonatkozó határozatnak valamely kérelmezővel szembeni elfogadása azzal a hatással jár, hogy az érintett személyt megfosztja e minőségtől, valamint az ahhoz kapcsolódó, a munkavállalási engedély iránti kérelem benyújtásához való jogtól.[4]

4. A Bíróság kérésének megfelelően a jelen indítvány a jelen ügyben újonnan felmerülő főbb jogi kérdések vizsgálatára korlátozódik.

5. Az első kérdés a 2013/33 irányelv 15. cikkének (1) bekezdésében előírt intézkedés kedvezményezettjeinek meghatározásával kapcsolatos, és többek között a „kérelmező” fogalmának az e rendelkezés által előírt, munkaerőpiachoz való hozzáférés jogára tekintettel történő értelmezéséről szól. Ez a kérdés, amely a 2012. szeptember 27-i Cimade és GISTI ítéletben[5] kialakított irányvonalba illeszkedik, annak meghatározására irányul, hogy az említett rendelkezés alapján valamely tagállam megtagadhatja-e a munkaerőpiachoz való hozzáférést egy olyan kérelmezőtől, akivel szemben átadásra vonatkozó határozatot fogadtak el.

6. A jelen indítványban kifejtem azokat az okokat, amelyek miatt az átadásra vonatkozó határozat valamely kérelmezővel szembeni elfogadása nem járhat azzal a hatással, hogy utóbbit megfosztja e minőségtől, valamint az ahhoz kapcsolódó jogoktól.

7. A második kérdés azon cselekmények jellegével kapcsolatos, amelyek a 2013/33 irányelv 15. cikkének (1) bekezdése értelmében a kérelmezőnek tulajdonítható késedelmet eredményezhetnek. A kérdést előterjesztő bíróságok a Bíróságtól annak meghatározását kérik, hogy egy nemzeti hatóság tulajdoníthatja-e a kérelmezőnek a felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárás lefolytatásából eredő késedelmet, és ezáltal megfoszthatja-e ez utóbbit a munkaerőpiachoz való hozzáféréstől, először is azzal az indokkal, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmét nem az első jogellenes belépés szerinti tagállamban vagy – jogszerű tartózkodás esetén – a tartózkodási hely szerinti tagállamban nyújtotta be, másodszor pedig azért, mert bírósági jogorvoslatot kezdeményezett a vele szemben a 604/2013 rendelet alapján elfogadott, átadásra vonatkozó határozattal szemben.

8. A jelen indítványban kifejtem azokat az okokat, amelyek miatt úgy vélem, hogy a közös európai menekültügyi rendszerre vonatkozó jelenlegi jogszabályi környezetben e körülmények egyike sem tekinthető úgy, hogy a 2013/33 irányelv 15. cikkének (1) bekezdése értelmében a kérelmezőnek tulajdonítható késedelmet eredményeztek, amely ez utóbbit megfoszthatja a fogadó tagállam munkaerőpiacához való hozzáféréstől.

3 A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 96. o.).

4 A korábbi szabályozást – amely abszolút jelleggel tiltotta, hogy egy kérelmező hozzáférjen a munkaerőpiachoz a kérelmével kapcsolatos határozat elfogadása előtt – a Supreme Court (legfelsőbb bíróság, Írország) a 2017. május 30-i ítéletében (31. sz. és 56/2016. sz.) az ír alkotmánnyal ellentétesnek ítélte (lásd e tekintetben a jelen indítvány 84. pontját).

5 C-179/11, a továbbiakban: Cimade és GISTI ítélet, EU:C:2012:594.

## II. Jogi háttér

### *A. Az uniós jog*

9. Az EUMSZ 78. cikkel összhangban a közös európai menekültügyi rendszer több jogszabályból áll, többek között a 2011/95/EU irányelvből,[6] amely meghatározza a nemzetközi védelem megadására vonatkozó feltételeket, a 2013/32/EU irányelvből,[7] amely pontosan meghatározza a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálatára alkalmazandó eljárási szabályokat, a 2013/33 irányelvből, amelynek értelmezését a jelen ügyben kérik, és amely a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályokat tartalmazza, valamint a 604/2013 rendeletből, amely pontosítja a felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételeket és eljárási szabályokat.

#### *1. A 2011/95 irányelv*

10. A 2011/95 irányelv célja – ezen irányelv 1. cikkével összhangban – a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére vonatkozó szabályoknak a megállapítása.

11. Ezen irányelvnek „A tények és körülmények értékelése” című 4. cikke az (1) és (2) bekezdésében a következőket írja elő:

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

(2) Az (1) bekezdésben említett bizonyítékok közé tartoznak a kérelmező által az alábbiak tekintetében szolgáltatott információk, valamint ezek alátámasztására a kérelmező birtokában lévő dokumentumok: a kérelmező életkora, háttere – ideértve az érintett 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.”

#### *2. A 2013/32 irányelv*

12. A 2013/32 irányelv célja a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálatára alkalmazandó eljárási szabályok és garanciák megállapítása.

13. Ezen irányelv 2. cikkének p) pontja „a tagállamban való maradás” kifejezést a következőképpen határozza meg: „azon tagállam területén […] való maradás, amelyben nemzetközi védelemért folyamodtak, vagy a kérelmet vizsgálják”.

14. Az említett irányelv „Alapelvek és garanciák” című II. fejezetén belül a 9. cikk (1) bekezdése előírja, hogy „[a] kérelmezők részére engedélyezni kell, hogy kizárólag az eljárás lefolytatása céljából a tagállamban maradhassanak mindaddig, amíg az eljáró hatóság a III. fejezet rendelkezései szerinti elsőfokú határozatot meg nem hozta”.

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

7 A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180, 60. o.; helyesbítés: HL 2016. L 198., 50. o.).

15. A 2013/32 irányelv 13. cikke, amely „[a] „kérelmezők kötelezettségei[ről]” szól, a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok arra kötelezik a kérelmezőket, hogy működjenek együtt a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal személyazonosságuk, valamint a [2011/95] irányelv 4. cikkének (2) bekezdésében említett egyéb tényezők meghatározása céljából. A tagállamok a kérelem vizsgálatához szükséges mértékben, a hatáskörrel rendelkező hatósággal való együttműködésre vonatkozóan más kötelezettségeket is előírhatnak a kérelmezők számára.

(2) A tagállamok előírhatják különösen, hogy:

a) a kérelmezők kötelesek bejelentkezni a hatáskörrel rendelkező hatóságoknál, vagy előttük személyesen megjelenni, akár haladéktalanul, akár egy meghatározott időpontban;

b) a kérelmezők kötelesek átadni a birtokukban levő, a kérelmek vizsgálatához szükséges dokumentumokat, például útleveleiket;

c) a kérelmezők kötelesek tájékoztatni a hatáskörrel rendelkező hatóságokat mindenkori lakhelyükről vagy címükről, továbbá a legrövidebb időn belül azok megváltozásáról. […];

d) a hatáskörrel rendelkező hatóságok átkutathatják a kérelmezőt és/vagy a nála levő tárgyakat. […];

e) a hatáskörrel rendelkező hatóságok fényképet készíthetnek a kérelmezőről; illetve

f) a hatáskörrel rendelkező hatóságok felvételt készíthetnek a kérelmező szóbeli nyilatkozatairól, feltéve, hogy őt erről előzetesen tájékoztatták.”

16. A 2013/32 irányelv III. fejezetében a 31. cikk (3) bekezdésének a szövege a következő:

„A tagállamok biztosítják, hogy a vizsgálati eljárások a kérelem benyújtásától számított hat hónapon belül lezárulnak.

Azon esetekben, amelyekben a kérelemre a [604/2013] rendeletben előírt eljárás alkalmazandó, a hat hónapos határidő attól az időponttól számítandó, amikor a vizsgálatért felelős tagállamot az említett rendelettel összhangban meghatározták, a kérelmező az adott tagállam területén tartózkodik, és az illetékes hatóság a kérelmezőt átvette.

A tagállamok az e bekezdésben előírt hat hónapos határidőt legfeljebb további kilenc hónappal meghosszabbíthatják, amennyiben

[…]

c) a késedelem egyértelműen annak tudható be, hogy a kérelmező nem tett eleget a 13. cikk szerinti kötelezettségeinek.

[…]”.

17. Ezen irányelvnek a „Megalapozatlan kérelmek” című 32. cikke az (1) bekezdésében a következőről rendelkezik:

„[A] tagállamok csak akkor tekinthetnek egy nemzetközi védelem iránti kérelmet megalapozatlannak, ha az eljáró hatóság azt állapította meg, hogy a kérelmező a [2011/95] irányelv értelmében nem minősül a nemzetközi védelemre jogosultnak.”

18. A 2013/32 irányelvnek az „Elfogadhatatlan kérelmek” című 33. cikke az (1) bekezdésében előírja, hogy „[a]zokon az eseteken túlmenően, amikor nem kerül sor egy kérelemnek a [604/2013] rendelettel összhangban történő megvizsgálására, a tagállamok akkor sem kötelesek megvizsgálni, hogy a kérelmező a [2011/95] irányelv értelmében nemzetközi védelemre jogosultnak minősülhet-e, ha egy kérelem e cikk értelmében elfogadhatatlannak minősül”.

19. Ezen irányelv 33. cikkének (2) bekezdésében egy kimerítő jellegű lista található azon esetekről, amelyekben a tagállamok egy kérelmet elfogadhatatlannak tekinthetnek.

*3. A 2013/33 irányelv*

20. A 2013/33 irányelv célja ezen irányelv 1. cikkével összhangban, hogy megállapítsa a nemzetközi védelmet kérelmezők tagállamokbeli befogadásának szabályait.

21. Ezen irányelv (8), (11), (12), (13), (23) és (35) preambulumbekezdése megállapítja:

„(8) Az [Európai Unió szerte] az összes kérelmezővel szembeni egyenlő bánásmód biztosítása érdekében ezen irányelvet kell alkalmazni a nemzetközi védelem iránti kérelemmel kapcsolatos eljárások valamennyi szakaszára és fajtájára, valamint a kérelmezőket befogadó valamennyi helyszínen és létesítményben és mindaddig, amíg azok kérelmezőként tartózkodhatnak a tagállamok területén.

[…]

(11) Meg kell állapítani a kérelmezők befogadásának azon szabályait, amelyek elengedők ahhoz, hogy számukra méltó életszínvonalat, illetve valamennyi tagállamban az annak életfeltételeihez hasonló megélhetési feltételeket biztosítsanak.

(12) A kérelmezők befogadására vonatkozó feltételek összehangolásának hozzá kell járulnia a kérelmezők eltérő befogadási feltételek miatti másodlagos migrációjának korlátozásához.

(13) A nemzetközi védelmet kérelmezők közötti egyenlő bánásmód biztosítása, valamint a jelenleg hatályos uniós menekültügyi vívmányokkal […] való összhang garantálása érdekében ezen irányelv hatályát helyénvaló kiterjeszteni a kiegészítő védelmet kérelmezőkre is.

[…]

(23) A kérelmezők önellátóvá válásának elősegítése, valamint a tagállamok közötti jelentős eltérések csökkentése érdekében egyértelmű szabályokat kell megállapítani a kérelmezők munkavállalása tekintetében.

[…]

(35) Ez az irányelv tiszteletben tartja az alapvető jogokat, valamint különösen betartja az Európai Unió Alapjogi Chartájában [8] elismert alapelveket. Ezen irányelv különösen biztosítani kívánja az emberi méltóság teljes mértékű tiszteletben tartását, és előmozdítani a Charta 1., 4., 6., 7., 18., 21., 24. és 47. cikkének alkalmazását, és ennek megfelelően kell végrehajtani.”

8 A továbbiakban: Charta.

22. A 2013/33 irányelvnek a „Fogalommeghatározások” című 2. cikke a következőkről rendelkezik:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

[…]

b) »kérelmező«: harmadik ország olyan állampolgára vagy olyan hontalan személy, akinek nemzetközi védelem iránti kérelme tárgyában még nem hoztak végleges határozatot;

[…]

f) »befogadási feltételek«: a tagállamok által a kérelmezőkre vonatkozóan ennek az irányelvnek megfelelően hozott intézkedések összessége;

g) »a befogadás anyagi feltételei«: azok a befogadási feltételek, amelyek a természetben, illetve pénzjuttatás vagy utalvány formájában nyújtott szállást, étkezést és ruházatot, vagy e három kombinációját, illetve a napi szükségleteket fedező juttatást jelentik;

[…]”

23. Ezen irányelv 3. cikkének (1) bekezdése értelmében ezen irányelvet „minden olyan harmadik országbeli állampolgárra és hontalan személyre alkalmazni kell, aki egy tagállam területén […] nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújt be, mindaddig, amíg kérelmezőként engedélyezik tartózkodását a területen[…]”.

24. Az említett irányelvnek „A befogadási feltételekről szóló általános rendelkezések” című II. fejezetében a 15. cikk – amelynek értelmezését a jelen ügyben kérik – szövege a következő:

„(1) A tagállamok a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtását követően legkésőbb 9 hónappal biztosítják a kérelmezőknek a munkaerőpiachoz való hozzáférést, amennyiben az illetékes hatóság első fokon nem hozott határozatot, és a késedelem nem a kérelmezőnek tulajdonítható.

(2) A tagállamoknak – nemzeti jogukkal összhangban, a kérelmezők munkaerőpiachoz való hatékony hozzáférésének biztosításával – dönteniük kell arról, hogy a kérelmezőnek milyen feltételek mellett biztosítják a munkaerőpiachoz való hozzáférést.

Munkaerőpiac-politikai okokból a tagállamok elsőbbségben részesíthetik az uniós polgárokat és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes államok állampolgárait, valamint harmadik országok jogszerűen területükön tartózkodó állampolgárait.

(3) A jogorvoslati eljárások alatt nem vonható meg a munkavállalási jog a jogorvoslatot elutasító határozat közléséig, amennyiben a szokásos eljárásban az elutasító határozat ellen benyújtott fellebbezésnek felfüggesztő [helyesen: halasztó] hatálya van.”

*4. A 604/2013 rendelet*

25. A 604/2013 rendelet célja – e rendelet 1. cikke alapján – a felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapítása.

26. E rendelet (11), (12) és (19) preambulumbekezdése megállapítja:

„(11) A [2013/33] irányelvet […] kell alkalmazni a felelős tagállam meghatározására vonatkozó, e rendeletben szabályozott eljárásra, figyelembe véve az említett irányelv alkalmazására vonatkozó korlátozásokat is.

(12) Emellett a [2013/32] irányelvet […] is alkalmazni kell, az e rendeletben szabályozott eljárási biztosítékokra vonatkozó rendelkezések sérelme nélkül, figyelembe véve az említett irányelv alkalmazására vonatkozó korlátozásokat is.

[…]

(19) Az érintett személyek jogainak hatékony védelme érdekében jogi biztosítékokat és hatékony jogorvoslati eszközöket [helyesen: jogi garanciákat és hatékony jogorvoslathoz való jogot] kell biztosítani a felelős tagállamnak való átadásra vonatkozó határozatokkal kapcsolatban, különösen [a Charta] 47. cikkével összhangban. A nemzetközi jog tiszteletben tartása érdekében az ilyen határozatok elleni hatékony jogorvoslatnak egyaránt ki kell terjednie e rendelet alkalmazásának, valamint az azon tagállamban fennálló jogi és ténybeli helyzetnek a megvizsgálására, amelynek a kérelmezőt átadják.”

27. A 604/2013 rendeletnek az „Általános elvek és biztosítékok” című II. fejezetében a 3. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] tagállamok megvizsgálják azon harmadik országbeli állampolgárnak, vagy azon hontalan személynek a nemzetközi védelem iránti kérelmét, aki egy tagállam területén nyújtja be azt, ideértve annak határát és a tranzitzónákat. A kérelmet az a tagállam köteles megvizsgálni, amely a III. fejezetben előírt feltételek szerint felelős.”

28. E rendeletnek „Az átvételre és visszavételre vonatkozó eljárások” című VI. fejezetében a 20. cikk az (1) bekezdésében akként rendelkezik, hogy „[a] felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárás azonnal kezdetét veszi, amint a nemzetközi védelem iránti kérelmet először benyújtják a tagállamhoz [helyesen: valamely tagállamhoz]”.

29. E fejezetnek az „Eljárásjogi biztosítékok” című IV. szakaszában az említett rendelet 26. cikkének (1) bekezdése többek között akként rendelkezik, hogy „[a]mennyiben a megkeresett tagállam beleegyezik a kérelmező […] átvételébe vagy visszavételébe, a megkereső tagállam értesíti az érintett személyt arról a határozatáról, hogy átadja a felelős tagállamnak és – adott esetben – nem vizsgálja meg a nemzetközi védelem iránti kérelmét”.

30. A 604/2013 rendeletnek a „Jogorvoslatok” című 27. cikke megállapítja:

„(1) A kérelmezőnek […] joga van az átadásra vonatkozó határozatok elleni hatékony jogorvoslathoz, amelyet bírósághoz vagy törvényszékhez tény- vagy jogkérdésben [helyesen: amelyet bírósághoz tény- vagy jogkérdésben] benyújtott fellebbezés vagy felülvizsgálati kérelem formájában gyakorolhat.

[…]

(3) Az átadásra vonatkozó határozatok elleni fellebbezésre vagy felülvizsgálatra vonatkozóan a tagállamok jogszabályaikban előírják az alábbiakat:

a) a fellebbezés […] feljogosítja az érintettet, hogy annak elbírálásáig az adott tagállamban maradhasson[…].”

### *B. Az ír jog*

31. Az Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében fennálló helyzetéről szóló (21.) jegyzőkönyv[9] 4. cikkének alkalmazását követően a European Communities (Receptions Conditions) Regulations 2018 (az Európai Közösségekről [befogadási feltételek] szóló 2018. évi rendelet) (a továbbiakban: 2018. évi rendelet) 2018. június 30-i hatállyal ültette át az ír jogba a 2013/33 irányelv rendelkezéseit.

32. A 2018. évi rendelet 2. cikke a (2) és a (3) bekezdésben előírja:

„(2) A jelen rendelet alkalmazásában, amennyiben valamely kérelmezőre vonatkozóan a [European Union (Dublin System) 2018 Regulations[10] (az Európai Unióról [dublini rendszer] szóló 2018. évi rendelet)] értelmében vett átadásra vonatkozó határozatot hoznak, az e rendelet 5. szabályának (2) bekezdése alapján az e határozat közlésétől kezdve az érintett személy

a) kérelmezői minősége megszűnik és

b) őt kedvezményezettnek, nem pedig kérelmezőnek kell tekinteni.

(3) E rendelet alkalmazásában az olyan személyt, aki [az Európai Unióról {dublini rendszer} szóló 2018. évi rendelet] 16. cikkének (2) bekezdése értelmében keresetet indított az International Protection Appeals Tribunal (nemzetközi védelemmel kapcsolatos ügyek fellebbviteli bírósága) előtt, amelyet e bíróság még nem bírált el, kedvezményezettnek kell tekinteni, de nem kérelmezőnek.”

33. A 2018. évi rendelet 11. cikkének (3) és (4) bekezdése, amely a 2013/33 irányelv 15. cikkének (1) bekezdését hajtja végre, a következőképpen rendelkezik:

„(3) A kérelmező munkavállalási engedély iránti kérelmet nyújthat be:

[…]

b) legkorábban a [nemzetközi védelem iránti] kérelmének benyújtásától számított 8 hónap elteltével.

(4) A Minister for Justice and Equality [igazságügyi és esélyegyenlőségi miniszter, Írország] [a munkaerőpiachoz való hozzáférésre vonatkozó] engedélyt adhat a kérelmezőnek, ha meggyőződött arról, hogy:

a) a (6) bekezdés sérelme nélkül a kérelem benyújtásától számított 9 hónap eltelt, és ezen időpontig nem hoztak első fokon határozatot a kérelmező védelem iránti kérelme tárgyában, és

b) az a) pont szerinti helyzet nem tulajdonítható részben vagy egészben a kérelmezőnek.”

## III. Az alapeljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

34. Az egyrészt a High Court (felsőbíróság, Írország) által a The International Protection Appeals Tribunal és társai ügyben (C-322/19), másrészt pedig az International Protection Appeals Tribunal (nemzetközi védelemmel kapcsolatos ügyek fellebbviteli bírósága) által a Minister for Justice and Equality ügyben (C-385/19) feltett előzetes döntéshozatali kérdéseket harmadik országbeli állampolgárok és az igazságügyi és esélyegyenlőségi miniszter között, olyan határozatok

9 HL 2016. C 202., 295. o.

10 Az Európai Unióról (dublini rendszer) szóló 2018. évi rendelet.

jogszerűségével kapcsolatban folyamatban lévő jogvitákban terjesztették elő, amelyekben az előbbiekkel mint nemzetközi védelmet kérelmező személyekkel szemben, akiknek egy másik tagállamba történő átadását a 604/2013 rendelet alapján kérték, megtagadták a munkaerőpiachoz való hozzáférés engedélyezését.

35. A Bíróság elnökének 2019. június 14-i határozatával a jelen ügyeket az írásbeli és a szóbeli eljárás, valamint az ítélethozatal céljából egyesítették.

### *A. A C-322/19. sz. ügy*

36. K.S. 2010 februárjában Pakisztánból az Egyesült Királyságba utazott, amely tagállamban nem nyújtott be nemzetközi védelem iránti kérelmet. 2015 májusában Írországba utazott, ahol ilyen kérelmet terjesztett elő. K.S. a vele szemben 2016. március 9-én elfogadott, az Egyesült Királyságnak történő átadásáról szóló határozatot követően e határozattal szemben jogorvoslati kérelmet nyújtott be a Refugee Applications Tribunal (menekültügyi fellebbviteli bíróság, Írország) előtt, amelyet 2016. augusztus 17-én elutasítottak. Ezt követően K.S keresetet indított a High Court (felsőbíróság) előtt, amelynek az átadásra halasztó hatálya van.

37. Ami M.H.K.-t illeti, ő 2009. október 24-én érkezett Bangladesből az Egyesült Királyságba. Miután az e tagállamban való tartózkodásra jogosító engedélye lejárt, és még azelőtt, hogy az e jogcímen történő hosszabbítás iránti kérelmét elbírálták volna, 2014. szeptember 4-én Írországba utazott, ahol 2015. február 16-án nemzetközi védelem iránti kérelmet terjesztett elő. M.H.K. a vele szemben 2015. november 25-én elfogadott, az Egyesült Királyságnak történő átadására vonatkozó határozatot követően e határozattal szemben jogorvoslati kérelmet nyújtott be a Refugee Applications Tribunal (menekültügyi fellebbviteli bíróság) előtt, amelyet 2016. március 30-án elutasítottak. Ezt követően az érintett személy keresetet indított a High Court (felsőbíróság) előtt, és a 604/2013 rendelet 17. cikkére hivatkozott. Ezen eljárás jelenleg is folyamatban van, és az átadásra halasztó hatályú.

38. K.S. és M.H.K. – a 2018. évi rendelet 11. cikkének (3) bekezdése alapján – a munkaerőpiachoz való hozzáférés engedélyezése iránti kérelmet nyújtottak be a Labour Market Access Unit of the Department of Justice and Equalityhoz (igazságügyi és esélyegyenlőségi minisztérium, munkaerőpiaci-hozzáférési egység, Írország). A kérelmük elutasítását követően az érintett személyek mindegyike kérte a határozat felülvizsgálatát, amely kérelmeket ugyancsak elutasították. E határozattal szemben K.S. és M.H.K. fellebbezést nyújtott be az International Protection Appeals Tribunalhoz (nemzetközi védelemmel kapcsolatos ügyek fellebbviteli bírósága). 2018. szeptember 11-én e bíróság helybenhagyta a K.S.-sel szemben hozott elutasító határozatot azzal az indokkal, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás értelmében a 604/2013 rendelet alapján az átadásra irányuló eljárás hatálya alá tartozó kérelmezőket nem illeti meg a munkaerőpiachoz való hozzáférés joga. A 2018. október 17-i ítélettel az International Protection Appeals Tribunal (nemzetközi védelemmel kapcsolatos ügyek fellebbviteli bírósága) az M.H.K. által benyújtott fellebbezést is elutasította, és többek között úgy ítélte meg, hogy a munkaerőpiachoz való hozzáférés nem minősül a „befogadás anyagi feltételeinek”. Ezt követően K.S. és M.H.K. ezen ítéletekkel szemben keresetet indított a High Court (felsőbíróság) előtt.

39. E bíróság úgy döntött, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1. Ha egy olyan uniós jogi eszközt, amely alkalmazandó egy adott tagállamban, ugyanakkor fogadtak el, mint egy olyan eszközt, amely nem alkalmazandó ugyanezen tagállamban, figyelembe vehető-e ezen utóbbi eszköz az előbbi eszköz értelmezése során?

2. Alkalmazandó-e a [2013/33] irányelv […] 15. cikke valamely olyan személyre, akire vonatkozóan a [604/2013] rendelet […] alapján átadásra vonatkozó határozatot hoztak?

3. Elfogadhat-e valamely tagállam a [2013/33] irányelv […] 15. cikkének átültetése keretében olyan általános intézkedést, amely végeredményben a [604/2013] rendelet […] alapján átadandó kérelmezőknek tulajdonít az átadásra vonatkozó határozat meghozatala során vagy azt követően bekövetkezett minden késedelmet?

4. Ha valamely kérelmező anélkül hagyja el valamely tagállam területét, hogy nemzetközi védelemért folyamodott volna ott, és valamely másik tagállamba utazik, ahol nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújt be, és ahol rá vonatkozóan a [604/2013] rendelet […] alapján az első tagállamnak történő átadására vonatkozó határozatot hoznak, a kérelmezőnek tulajdonítható-e a [nemzetközi] védelem iránti kérelem vizsgálatának ebből eredő késedelme a [2013/33] irányelv […] 15. cikkének alkalmazásában?

5. Ha a kérelmezőt másik tagállamnak kell átadni a [604/2013] rendelet […] alapján, de az átadás késedelmet szenved a kérelmező által indított bírósági eljárás miatt, amelynek következményeként felfüggesztik az átadást a határozat végrehajtásának bíróság által elrendelt felfüggesztése alapján, a kérelmezőnek tulajdonítható-e a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálatának ebből eredő késedelme a [2013/33] irányelv […] 15. cikkének alkalmazásában akár általános, akár különös jelleggel, ha az említett bírósági eljárásban megállapítják, hogy a kereset – nyilvánvalóan vagy egyébként – megalapozatlan vagy visszaélésszerű?”

### *B. A C-385/19. sz. ügy*

40. R.A.T. iraki állampolgár 2018. március 7-én Írországban nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be. Egy 2018. október 2-i levélben arról kapott tájékoztatást, hogy a 604/2013 rendelet alapján az Egyesült Királyságnak történő átadásra vonatkozó határozatot hoztak vele szemben. Ezt követően 2018. október 18-án R.A.T. fellebbezést nyújtott be e határozattal szemben az International Protection Appeals Tribunalhoz (nemzetközi védelemmel kapcsolatos ügyek fellebbviteli bírósága). E fellebbezés elbírálása még folyamatban van.

41. D.S. iraki állampolgár előadta, hogy 2015. augusztus 1-jén elhagyta Irakot annak érdekében, hogy Törökországon, majd Görögországon keresztül Ausztriába utazzon. Ausztriát azt megelőzően hagyta el, hogy az ezen országban benyújtott, nemzetközi védelem iránti kérelmét elbírálták volna. D.S. 2016. február 8-án Írországban újabb nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be. Az ír hatóságok vele szemben egy Ausztriának történő átadásra vonatkozó határozatot hoztak a 604/2013 rendelet 18. cikke (1) bekezdésének b) pontja alapján. D.S. e határozattal szemben fellebbezést nyújtott be az International Protection Appeals Tribunalhoz (nemzetközi védelemmel kapcsolatos ügyek fellebbviteli bírósága), amelyet elutasítottak. D.S. keresetet indított a High Court (felsőbíróság) előtt, amelynek elbírálása még folyamatban van.

42. R.A.T. és D.S. – a 2018. évi rendelet 11. cikkének (3) bekezdése alapján – a munkaerőpiachoz való hozzáférés engedélyezése iránti kérelmet nyújtott be. A kérelmüket azzal az indokkal utasították el, hogy mivel velük szemben egy másik tagállamnak történő átadásra vonatkozó határozatot hoztak a 604/2013 rendelet alapján, már nem minősülnek kérelmezőnek, és őket ezentúl e rendelet értelmében vett kedvezményezettnek kell tekinteni. Ennélfogva ők nem kaphatnak az ír munkaerőpiachoz való hozzáférésre vonatkozó engedélyt. Ezt követően R.A.T. és D.S. e határozatokkal szemben keresetet nyújtott be az International Protection Appeals Tribunalhoz (nemzetközi védelemmel kapcsolatos ügyek fellebbviteli bírósága).

43. E bíróság úgy döntött, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Különbséget tesz-e a »kérelmezők« különböző kategóriái között a [2013/33] irányelv […] 15. cikke?

2) Milyen típusú magatartás minősülhet a kérelmezőnek tulajdonítható késedelemnek a [2013/33] irányelv […] 15. cikke (1) bekezdésének alkalmazásában?”

## IV. Elemzés

44. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések vizsgálata előtt véleményem szerint célszerű néhány előzetes észrevételt tenni.

### *A. Előzetes észrevételek*

45. Az első megjegyzés a jelen indítvány terjedelmére vonatkozik. A Bíróság kérésének megfelelően a jelen indítvány a C-322/19. sz. ügyben előterjesztett második, harmadik, negyedik és ötödik kérdésben, valamint a C-385/19. sz. ügy két kérdésében bemutatott problémakörre fog összpontosítani.

46. Az első problémakör a 2013/33 irányelv 15. cikkének (1) bekezdésében előírt, munkaerőpiachoz való hozzáférésre vonatkozó jog kedvezményezettjeinek meghatározásával kapcsolatos. Míg a C-322/19. sz. ügyben előterjesztett második kérdésével a High Court (felsőbíróság) azt kérdezi a Bíróságtól, hogy a munkaerőpiachoz való hozzáférésre vonatkozó ezen jog megilleti-e azt a kérelmezőt, akivel szemben átadásra vonatkozó határozatot fogadtak el, az International Protection Appeals Tribunal (nemzetközi védelemmel kapcsolatos ügyek fellebbviteli bírósága) a C-385/19. sz. ügyben előterjesztett első kérdésével arra vár választ, hogy e rendelkezés összefüggésében lehet-e különbséget tenni a kérelmezők különböző kategóriái között.

47. A második problémakör azon körülményekkel kapcsolatos, amelyek között egy tagállam a kérelmezőnek tulajdoníthatja a nemzetközi védelem iránti kérelemnek a 2013/33 irányelv 15. cikkének (1) bekezdése szerinti késedelmes vizsgálatát, ha e késedelem a felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárásból ered, és ennélfogva megtagadhatja vele szemben a munkaerőpiachoz való hozzáférést. Bár az International Protection Appeals Tribunal (nemzetközi védelemmel kapcsolatos ügyek fellebbviteli bírósága) a C-385/19. sz. ügyben feltett második kérdéssel a Bíróságot az ilyen késedelmet eredményezhető cselekmények jellegének pontosítására hívja fel, addig a High Court (felsőbíróság) a C-322/19. sz. ügyben feltett negyedik és ötödik kérdésével két olyan konkrét cselekménnyel kapcsolatban vet fel kérdést, amelyek a kérelmezőnek tulajdonítható késedelemnek minősülhetnek, nevezetesen, egyrészt, amikor a kérelmező a kérelmét nem az első jogellenes belépés szerinti tagállamban vagy – jogszerű tartózkodás esetén – a tartózkodás helye szerinti tagállamban nyújtotta be – mivel a kérelmének megvizsgálása ebben az esetben egy át-, illetve visszavételi eljárás lefolytatását és adott esetben az érintett személy említett államnak történő átadását tette szükségessé –, másrészt pedig, amikor a kérelmező keresetet nyújtott be a vele szemben a 604/2013 rendelet alapján hozott, átadásra vonatkozó határozattal szemben.

48. E kérdések vizsgálata az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokban kifejezetten említettektől eltérő uniós jogi szabályok és különösen az uniós jogalkotó által a 2011/95 és a 2013/32 irányelvben hivatkozott anyagi és eljárásjogi szabályok figyelembevételét teszi szükségessé.

### *B. A 2013/33 irányelv 15. cikkének (1) bekezdése értelmében vett, a munkaerőpiachoz való hozzáférés kedvezményezettjeinek meghatározása*

49. A High Court (felsőbíróság) a C-322/19. sz. ügyben előterjesztett második kérdésével, az International Protection Appeals Tribunal (nemzetközi védelemmel kapcsolatos ügyek fellebbviteli bírósága) pedig a C-385/19. sz. ügyben feltett első kérdésével lényegében azt kérdezik a Bíróságtól, hogy az a tagállam, amelynek területén nemzetközi védelem iránti kérelmet terjesztettek elő, köteles-e az olyan kérelmezőnek biztosítani a munkaerőpiachoz való hozzáférést, akivel szemben e tagállam hatóságai az általuk a 604/2013 rendelet alapján felelősként azonosított tagállamnak történő átadásra vonatkozó határozatot fogadtak el.

50. Az e kérdésre adandó válasz egyértelműen igenlő. E válasz a 2013/33 irányelv 15. cikke (1) bekezdésének szó szerinti, rendszertani és teleologikus értelmezésén, valamint a Bíróság által a Cimade és GISTI ítéletben megállapított elveken alapul. Emlékeztetek arra, hogy az ezen ítélet alapjául szolgáló ügyben a Bíróságtól azt kérdezték, hogy valamely tagállam, amelynek határán vagy területén nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtottak be, köteles-e a kérelmezőnek a 2003/9/EK irányelvben [11] előírt minimális befogadási feltételeket biztosítani abban az esetben, ha e tagállam a 343/2003 rendelet alapján úgy dönt, hogy egy másik tagállamot keres meg, hogy utóbbi felelős tagállamként az érintett személyt át-, illetve visszavegye. A Cimade és GISTI ítélet alapjául szolgáló ügyben szóban forgó rendelkezések lényegében azonosak voltak azon rendelkezésekkel, amelyek értelmezését a jelen ügyben kérik. Az ügyek azonban két tekintetben különböznek egymástól. Először is a munkaerőpiachoz való hozzáférés egy olyan befogadási feltétel, amely a 2003/9 és a 2013/33 irányelv értelmében nem minimális, illetve nem anyagi feltételnek minősül. A munkaerőpiachoz való hozzáférés ugyanis nem a kérelmező valamely alapvető vagy létszükségletének kielégítésére irányul. Másodszor, a felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárásra az alapügyekben egy későbbi szakaszban kerül sor a Cimade és GISTI ítélet alapjául szolgáló ügyhöz képest, mivel az alapügyekben az érintett személyekkel szemben már elfogadtak egy átadásra vonatkozó határozatot.

#### *1. A 2013/33 irányelv 15. cikke (1) bekezdésének szó szerinti értelmezése*

51. Először is a 2013/33 irányelv 15. cikkének (1) bekezdéséből következik, hogy a fogadó tagállam munkaerőpiacához való hozzáférésben a „kérelmezőt” kell részesíteni.

52. A „kérelmező” fogalmát ezen irányelv 2. cikkének b) pontja a következőképpen határozza meg: „harmadik ország minden olyan állampolgára vagy minden olyan hontalan személy, akinek nemzetközi védelem iránti kérelme tárgyában még nem hoztak végleges határozatot”.

53. Előzetesen rá kell mutatni, hogy az uniós jogalkotó ebben az esetben a „kérelmező” fogalmának azon meghatározására utal, amely a közös európai menekültügyi rendszert alkotó valamennyi jogszabályban azonos. [12] Az uniós jog jelenlegi állapotában ugyanis az e rendszert alkotó egyik eszköz sem határozza meg a 604/2013 rendelet alapján történő át-, illetve visszavételi, valamint átadásra irányuló eljárás hatálya alá tartozó kérelmező saját fogalmát, sem pedig egyébként annak sajátos jogi helyzetét. A Cimade és GISTI ítéletben a Bíróság a 2003/9 irányelv 2. és 3. cikkének kifejezéseire tekintettel már megállapította, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezőknek csak egyetlen kategóriája létezik, amelybe minden olyan harmadik országbeli állampolgár és hontalan személy beletartozik, aki menedékjog iránti kérelmet nyújt be. [13]

11 A menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló, 2003. január 27-i tanácsi irányelv (HL 2003. L 31., 18. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 101. o.), amelyet a 2013/33 irányelv váltott fel.

12 Lásd ebben a tekintetben a 2011/95 irányelv 2. cikkének i) pontját, a 2013/32 irányelv 2. cikkének c) pontját, valamint a 604/2013 rendelet 2. cikkének c) pontját.

13 Lásd: Cimade és GISTI ítélet (40. pont).

54. Ami a 2013/33 irányelv 2. cikkének b) pontjában foglalt „kérelmező” fogalmának meghatározását illeti, először is rámutatok, hogy a francia nyelvi változatban a „tout [ressortissant de pays tiers ou tout apatride]” általános névmás, valamint az angol nyelvi változatban az „a [thrid-country national or a stateless person]” általános névmás alkalmazásával az uniós jogalkotó azt fejezi ki, hogy egyik harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy sem zárható ki eleve a kérelmezői jogállásból. Amennyiben az uniós jogalkotó ezt követően megköveteli, hogy ez utóbbi személy nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtson be, meg kell állapítani, hogy e követelmény teljesítése érdekében nem írja elő azt, hogy e kérelmet a 604/2013 rendelet szerinti felelős tagállamban kell benyújtani. [14] Végül megjegyzem, hogy e fogalom értelmében az érintett személy megőrzi a jogállását, „amíg [a nemzetközi védelem iránti] kérelme tárgyában még nem hoztak végleges határozatot”. A Bíróság szerint az érintett tehát kérelmezői minőségét csak a végleges határozat elfogadásának időpontjában veszíti el. [15] Ez feltételezi, hogy egy közigazgatási hatóság vagy adott esetben egy bíróság végleges határozatot hoz a nemzetközi védelmi jogállás elismerése tekintetében.

55. Márpedig a 604/2013 rendelet 26. cikke alapján elfogadott, átadásra vonatkozó határozat nem minősül olyan határozatnak, amely alapján „végleges határozatot [hoznak]” a nemzetközi védelem iránti kérelemről, ami az egyetlen olyan határozat, amely maga után vonhatja a kérelmezői minőség elvesztését.

56. Ahogyan azt a Bíróság a 2018. május 31-i Hassan ítéletben [16] kiemelte, az átadásra vonatkozó határozat a 604/2013 rendelet által a felelős tagállam, valamint az e rendelet 26. és 27. cikkében foglalt szigorú eljárási rendszer meghatározása érdekében kialakított sajátos mechanizmus hatálya alá tartozik.

57. Egy átadásra vonatkozó határozat nem minősül sem a kérelem elfogadhatóságáról szóló határozatnak, sem pedig az annak megalapozottságáról szóló határozatnak. A 2013/32 irányelv 33. cikkéből ugyanis az következik, hogy abban az esetben, ha egy kérelmet a 604/2013 rendelet alapján nem vizsgálnak meg – ahogyan az az e rendelet 26. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadott, átadásra vonatkozó határozat esetében történik –, a tagállam nem tekintheti e kérelmet elfogadhatatlannak. [17] A tagállam nem köteles vizsgálni azt sem, hogy a kérelmező teljesíti-e a nemzetközi védelem megadásához előírt feltételeket. [18] Az átadásra vonatkozó határozat elfogadása ugyanis magában foglalja, hogy az e vizsgálatért való felelősséget átadják a felelősként kijelölt tagállam hatóságainak. [19]

58. Ezen elemekre figyelemmel, amennyiben egy átadásra vonatkozó határozat nem minősül olyan határozatnak, amellyel végleges határozatot hoznak egy nemzetközi védelem iránti kérelemről, annak elfogadása nem járhat azzal a következménnyel, hogy az érintett személyt megfosztja a 2013/33 irányelv 2. cikkének b) pontja szerinti „kérelmezői” minőségétől, valamint az e minőséghez kapcsolódó jogoktól.

59. Másodszor, ezen irányelv 15. cikkének (1) bekezdéséből következik, hogy a kérelmezőnek a kérelemének benyújtását követően legkésőbb 9 hónappal biztosítani kell a munkaerőpiachoz való hozzáférést mindaddig, amíg az illetékes hatóság „első fokon nem hozott határozatot”. Egyebekben az említett irányelv 15. cikkének (3) bekezdésével összhangban az az időtartam, amely alatt a kérelmező e hozzáférésben részesülhet, az elutasító határozat ellen benyújtott kereset esetén azon időpontig tart, amíg vele a kereset elutasítását nem közlik.

14 Lásd ebben a tekintetben: Cimade és GISTI ítélet (40. pont).

15 Lásd ebben a tekintetben: Cimade és GISTI ítélet (53. pont); 2018. június 19-i Gnandi ítélet (C-181/16, EU:C:2018:465, 63. pont).

16 C-647/16, EU:C:2018:368, 41. és azt követő pontok.

17 A 2013/32 irányelv 33. cikkének (2) bekezdésében az uniós jogalkotó kimerítő jelleggel felsorolja azokat az eseteket, amelyekben a tagállamok egy kérelmet elfogadhatatlannak tekinthetnek. Márpedig megállapítom, hogy e listán nem szerepel az olyan helyzet, amelyben egy nemzetközi védelem iránti kérelmet a 604/2013 rendelet alapján nem vizsgálnak meg.

18 Lásd ebben a tekintetben a 2013/32 irányelv 33. cikkének (1) bekezdését.

19 A 604/2013 rendelet 18. cikkének (2) bekezdése a felelős tagállamtól megköveteli, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmet megvizsgálja vagy annak vizsgálatát befejezze, biztosítva ezáltal a vizsgálati eljárás folytonosságát.

60. Az uniós jogalkotó nem határozza meg az „elsőfokú határozat” fogalmát a 2013/33 irányelvben. E tekintetben a 2013/32 irányelv III. fejezetében foglalt rendelkezésekre kell hivatkozni. Az ezen irányelv 32. és 33. cikkében foglalt rendelkezésekből következik, hogy az elsőfokú határozat egy olyan határozat, amellyel az eljáró hatóság a nemzetközi védelem iránti kérelem elfogadhatóságával kapcsolatban dönt, vagy azt érdemben bírálja el. Márpedig emlékeztetek arra, hogy az átadásra vonatkozó határozat elfogadásával az illetékes nemzeti hatóság egyikkel kapcsolatban sem foglal állást. Egyebekben kifejtem, hogy amikor e hatóság az átadásra vonatkozó határozat mellé egy arról szóló határozatot csatol, hogy nem vizsgálja meg a nemzetközi védelem iránti kérelmet, ez utóbbi határozat sem tartozik azon esetekhez, amelyekben a tagállamok valamely kérelmet a 2013/32 irányelv 33. cikke értelmében elfogadhatatlannak tekinthetnek. Ebben az összefüggésben sem a 604/2013 rendelet 26. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadott, átadásra vonatkozó határozat, sem pedig adott esetben az a határozat, amellyel az illetékes nemzeti hatóság akként határoz, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmet nem vizsgálja meg, nem minősül a 2013/33 irányelv 15. cikkének (1) bekezdése szerinti „első fokon […] hozott határozatnak”, amely az egyetlen olyan határozat, amely az e rendelkezésben előírt, munkaerőpiachoz való hozzáférésre vonatkozó jogot megszüntetheti.

61. E körülmények között egy átadásra vonatkozó határozat nem foszthatja meg az érintett személyt a kérelmezői minőségétől, valamint az ezen irányelv 15. cikkének (1) bekezdésében előírt, munkaerőpiachoz való hozzáférésre vonatkozó jogától.

62. Ez azt vonja maga után, hogy az említett irányelv 15. cikkének (1) bekezdése szerinti, munkaerőpiachoz való hozzáférésre vonatkozó jog kedvezményezettjének tekintendő minden olyan személy, aki nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújt be valamely tagállam hatóságaihoz, még ha ez utóbbi nem is felelős a kérelem megvizsgálásáért, és nem döntött a kérelem elfogadhatóságáról vagy megalapozottságáról.

*2. Az az összefüggés, amelybe a 2013/33 irányelv 15. cikkének (1) bekezdése illeszkedik*

63. Először is rámutatok, hogy a 2013/33 irányelvnek a 3. cikkének (1) bekezdésében meghatározott hatálya „minden olyan harmadik országbeli állampolgárra és hontalan személyre [ki kell, hogy terjedjen], aki egy tagállam területén […] nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújt be, *mindaddig, amíg kérelmezőként engedélyezik tartózkodását a területen […]*”. [20]

64. Az a feltétel, amely szerint a kérelmezőnek engedélyezni kell, hogy a területen maradjon, ezen irányelv céljára tekintettel szükséges. Az irányelv 1. cikkével összhangban ugyanis ezen irányelv célja, hogy megállapítsa „a […] kérelmezők […] befogadásának szabályait”. Márpedig a befogadást csak az a tagállam nyújthatja, amelynek területén a kérelmező tartózkodik, és ahol ő a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtása folytán maradhat.

65. Rámutatok, hogy „a tagállamban való maradás” kifejezést a 2013/32 irányelv 2. cikkének p) pontja határozza meg, és azt az „azon tagállam területén […] való maradás[ként kell értelmezni], amelyben nemzetközi védelemért folyamodtak, vagy a kérelmet vizsgálják”. Ahogyan azt a Bíróság a Cimade és GISTI ítéletben megállapította, ez magában foglalja, hogy a kérelmező nemcsak annak a tagállamnak a területén tartózkodhat, amelyben a kérelmét megvizsgálják, hanem annak a tagállamnak a területén is, amelyben ezt a kérelmet benyújtották. [21]

66. Az a feltétel, amely szerint a kérelmezőnek engedélyezni kell a területen való tartózkodást, ily módon a befogadási feltételek biztosítását is lehetővé teszi, függetlenül attól, hogy a kérelem vizsgálatára irányuló eljárás mely szakaszban van. Ez az értelme többek között a 2013/33 irányelv (8) preambulumbekezdésének, amely szerint az Unió-szerte az összes kérelmezővel szembeni egyenlő

20 Kiemelés tőlem.

21 Lásd: Cimade és GISTI ítélet (48. pont).

bánásmód biztosítása érdekében „ezen irányelvet kell alkalmazni a nemzetközi védelem iránti kérelemmel kapcsolatos eljárások valamennyi szakaszára és fajtájára, valamint a kérelmezőket befogadó valamennyi helyszínen és létesítményben és mindaddig, amíg azok kérelmezőként tartózkodhatnak a tagállamok területén”.

67. Márpedig a felelős tagállam meghatározására vonatkozó, a 604/2013 rendelet alapján folytatott eljárás lényegénél fogva egy „nemzetközi védelem iránti kérelmekkel kapcsolatos eljárás”. Egy olyan közigazgatási eljárásról van szó, amelynek célja – e rendelet 1. cikkével összhangban –, hogy megállapítsa a felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételeket és eljárási szabályokat.

68. Ily módon – az említett rendelet 20. cikkének (1) bekezdésével összhangban – a felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárás azonnal kezdetét veszi, amint a nemzetközi védelem iránti kérelmet először benyújtják valamely tagállamhoz. A 604/2013 rendelet (11) preambulumbekezdésében az uniós jogalkotó hozzáteszi, hogy „[a 2013/33] irányelvet […] kell alkalmazni a felelős tagállam meghatározására vonatkozó, e rendeletben szabályozott eljárásra”. Márpedig a felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárás a gyakorlatban folytatódik, miközben a kérelmező a fogadó tagállam területén tartózkodik. Az uniós jogalkotó által kívánt egyenlő bánásmód biztosítása céljából tehát elengedhetetlen, hogy az a kérelmező, akivel szemben az átadásra vonatkozó határozatot elfogadták, részesüljön a 2013/33 irányelv által előírt befogadási feltételekben. A 604/2013 rendelet 27. cikke (3) bekezdésének a) pontja egyébként azt a kérelmezőt, akivel szemben egy ilyen határozatot hoztak, kifejezetten „feljogosítja […], hogy […] az adott tagállamban maradhasson” abban az esetben, ha e határozattal szemben keresetet nyújtott be, mégpedig annak elbírálásáig.

69. Egy ilyen kérelmező tehát a 2013/33 irányelv hatálya alá tartozik, amely folytán ő eleve nem zárható ki az ezen irányelv által előírt befogadási feltételekben való részesülésből.

70. A Bíróság ebben az értelemben foglalt állást a Cimade és GISTI ítéletben. A Bíróság ugyanis megállapította, hogy „a […] kérelemnek a megkereső tagállam általi megvizsgálása, valamint e tagállamnak a befogadás minimumfeltételei biztosítására irányuló felelőssége csak a [kérelmezőnek] a megkereső tagállam általi tényleges átadásával ér véget”. [22] Ezen ítélkezési gyakorlat azonos feltételek mellett alkalmazandó a befogadás anyagitól eltérő feltételeinek biztosítására, mint amilyen például a munkaerőpiachoz való hozzáférés. Az a feltétel ugyanis, amely szerint a kérelmezőnek engedélyezni kell, hogy a területen maradjon, megkülönböztetés nélkül alkalmazandó az uniós jogalkotó által kielégíteni kívánt szükségletek jellege szerint.

71. Másodszor rámutatok, hogy – a 2013/33 irányelv 15. cikkének (2) bekezdésével összhangban – a tagállamoknak a munkaerőpiachoz való hozzáférés feltételeit a tényleges érvényesülés elvének tiszteletben tartása mellett kell meghatározniuk.

72. Míg az uniós jogalkotó ezen irányelv 17., 18. és 20. cikkében viszonylag pontos rendelkezéseket állapít meg a befogadás anyagi feltételeinek megadására, korlátozására és visszavonására vonatkozó feltételekkel kapcsolatban, meg kell állapítani, hogy nem ír elő hasonló rendelkezéseket a munkaerőpiachoz való hozzáférés feltételeit illetően. [23] Ily módon a tagállamokra bízza, hogy azok a nemzeti joguknak megfelelően meghatározzák azon feltételeket, amelyek mellett e hozzáférést biztosítsák.

73. Megjegyzem azonban, hogy az uniós jogalkotó két fenntartást tesz.

22 Lásd: Cimade és GISTI ítélet (55. pont).

23 Azon körülményekkel kapcsolatban, amelyek között valamely tagállam korlátozhatja vagy visszavonhatja a befogadás anyagi feltételeit, lásd: 2019. november 12-i Haqbin ítélet (C-233/18, EU:C:2019:956).

74. Először is, bár a tagállamok jogosultak arra, hogy az említett irányelv 15. cikkének (1) bekezdésében kifejezetten említettektől eltérő feltételeket vezessenek be, biztosítaniuk kell a munkaerőpiachoz való *tényleges hozzáférést*. Másként fogalmazva, az uniós jog által meghatározott szabályok hiányában az egyes tagállamok által az e piachoz való hozzáférés tekintetében meghatározott feltételek nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé az uniós jogrend által biztosított e jog gyakorlását.[24] Ebben az összefüggésben az olyan nemzeti szabályozás, amely a kérelmezőt megfosztja e minőségétől amiatt, hogy az utóbbi átadásra irányuló eljárás hatálya alá tartozik, ellentétesnek tűnik az uniós jogalkotó által megállapított elvvel, amennyiben a kérelmezőt megakadályozza abban, hogy az említett minőséghez egyébként kapcsolódó jogokat élvezze.

75. Másodszor, bár a tagállamok a foglalkoztatáspolitikájukkal összefüggő okokból előnyt biztosíthatnak a lakosság bizonyos kategóriái számára, csak uniós polgárokról, az Európai Gazdasági Térség polgárairól, valamint jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokról lehet szó. A 2013/33 irányelv 15. cikkének (2) bekezdéséből következik, hogy a nemzeti foglalkoztatáspolitikával összefüggő okok tehát nem teszik lehetővé a kérelmezők közötti különbségtétel bevezetését attól függően, hogy a kérelmüket a fogadó tagállam vagy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok által a 604/2013 rendeletben foglalt feltételekre tekintettel felelősként kijelölt tagállam vizsgálja meg.

76. A 2013/33 irányelv összefüggései és általános rendszere ennélfogva ezen irányelv 15. cikke (1) bekezdésének ugyancsak egy olyan értelmezése mellett szól, amely szerint valamely átadásra vonatkozó határozat nem járhat azzal a következménnyel, hogy az érintett személyt megfosztja kérelmezői minőségétől, valamint a számára az e rendelkezés alapján biztosított, munkaerőpiachoz való hozzáférésre vonatkozó jogtól.

77. Úgy vélem, hogy ezen irányelv célja, valamint az alapvető jogok tiszteletben tartásának kötelezettsége megerősítik ezt az értelmezést.

*3. A 2013/33 irányelv teleologikus elemzése*

78. A 2013/33 irányelv (35) preambulumbekezdésével összhangban az alapvető jogok egy olyan referenciakeretet képeznek, amelybe a kérelmező befogására vonatkozó szabályok illeszkednek. Az ezen irányelv II. fejezetében foglalt rendelkezések ily módon arra irányulnak, hogy biztosítsák a kérelmező hatékony védelmét a fogadó tagállamban az e kérelmező szükségleteiről való olyan gondoskodás útján, amely tiszteletben tartja az alapvető jogait, különösen a méltóságát, valamint amely folyamatos, és biztosítja az egyenlő bánásmódot.

79. A 2013/33 irányelv által meghatározott befogadási feltételek mindenekelőtt a kérelmező alapvető és azonnali szükségleteiről való gondoskodásra vonatkoznak. E feltételek az említett irányelv 2. cikkének g) pontjában „a befogadás anyagi feltételei” kifejezés kapcsán kerültek meghatározásra (szállás, étkezés, ruházat, valamint a napi szükségleteket fedező juttatás). A Bíróság a Cimade és GISTI ítéletben megállapította, hogy egy kérelmező ezektől – akár csak átmeneti időre – nem foszthető meg a kérelmének benyújtását követően és a tényleges átadása előtt, mivel ellenkező esetben fennáll többek között a 2003/9 irányelv céljának, valamint a Charta 1. cikkében foglalt követelmények megsértésének a veszélye, amely utóbbi rendelkezés szerint az emberi méltóságot tiszteletben kell tartani és védelmezni kell.[25]

80. A 2013/33 irányelv által meghatározott befogadási feltételek ezenkívül a kérelmező egyéb szükségleteire is választ próbálnak jelenteni, miközben a fogadó tagállam területén tartózkodik egy meghosszabbítható időtartamon keresztül. Bár e feltételek nem az alapvető szükségleteinek kielégítésére szolgálnak, azok a Chartában foglalt olyan alapvető jogok tiszteletben tartásának biztosítására

24 Lásd analógia útján: 2016. október 20-i Danqua ítélet (C-429/15, EU:C:2016:789, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
25 Lásd: Cimade és GISTI ítélet (56. pont).

irányulnak, mint például a család egysége (a Charta 7. cikke, valamint a 2013/33 irányelv 12. cikke), a gyermek védelme (a Charta 24. cikke és a 2013/33 irányelv 23. cikke), az oktatáshoz és a szakképzéshez való jog (a Charta 14. cikke, valamint a 2013/33 irányelv 14. és 16. cikke), az egészségügyi ellátásokhoz való hozzáférés (a Charta 35. cikke, valamint a 2013/33 irányelv 13. és 19. cikke) vagy pedig a munkához való jog (a Charta 15. cikke és a 2013/33 irányelv 15. cikke). A munkaerőpiachoz való hozzáférésnek tehát – a kiskorúak oktatásához hasonlóan – lehetővé kell tennie a kérelmező fogadó tagállam területén való tartózkodása során felmerült, objektív szükségletének kielégítését.

81. Valamely tagállam tehát a 2013/33 irányelv célkitűzéseinek, valamint a Chartára alapított alapvető jogok sérelme nélkül nem foszthatja meg a kérelmezőt az e befogási feltételben való részesüléstől.

82. Először is a 2013/33 irányelv (11) és (23) preambulumbekezdése egyértelműen kifejti az uniós jogalkotó arra irányuló akaratát, hogy a kérelmező számára méltó életszínvonalat biztosítson a fogadó tagállamban való tartózkodása idején, valamint az önellátóvá válását elősegítse.

83. A munkához való jog, ahogyan az az emberi jogokkal kapcsolatos számos nemzetközi és regionális jogszabályban szerepel,[26] nemcsak az egyén személyiségének kibontakoztatásában, valamint a társadalomba történő szociális és gazdasági integrációjában, hanem a méltóságának megőrzésében is szerepet játszik.

84. Az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztossága a menekültek Európai Unióba történő integrációjáról szóló, 2007. évi feljegyzésében hangsúlyozza azt a függetlenséget, elismerést és társadalmi helyzetet, amelyet a kérelmező a szakmai tevékenysége által szerez.[27] A munkajoggal kapcsolatos 18. számú általános észrevételében[28] az Egyesült Nemzetek Szervezetének Gazdasági és Szociális Tanácsa a maga részéről kiemeli, hogy e jog – bár az alatt nem a valamely állás megszerzéséhez való abszolút és feltétel nélküli jogot kell érteni[29] – nélkülözhetetlen más emberi jogok gyakorlásához, az emberi méltóságtól elválaszthatatlan és annak szerves részét képezi, hozzájárul az egyén és a családja túléléséhez, valamint – amennyiben a munkát szabadon választják vagy fogadják el – az egyén közösségen belüli kibontakoztatásához.[30] Ez az az ok, amely miatt a munkához való hozzáférést – az Egyesült Nemzetek Szervezetének Gazdasági és Szociális Tanácsa szerint – biztosítani kell, különösen a hátrányos helyzetű vagy kirekesztett egyének és csoportok számára oly módon, hogy számukra lehetővé tegyék a tisztes megélhetést.[31] Ez továbbá az egyike azon okoknak, amelyek miatt a Supreme Court (legfelsőbb bíróság) a 2017. május 30-i ítéletében[32] az alkotmánnyal ellentétesnek ítélte a korábbi ír szabályozást, amelynek értelmében a kérelmező – függetlenül attól, hogy ki volt – nem férhetett a munkaerőpiachoz a kérelmével kapcsolatos határozat elfogadása előtt.[33] Ezen ügy egy

26 Lásd például az ENSZ Közgyűlése által 1948. december 10-én elfogadott, Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 23. cikkét vagy az ENSZ Közgyűlése által 1966. december 16-án elfogadott és 1976. január 3-án hatályba lépett, Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (kihirdette: az 1976. évi 9. tvr.) 6. cikkét, amely az 1. bekezdésében a munkához való jogot a következőképpen biztosítja: „[a]z Egyezségokmányban részes államok elismerik a munkához való jogot – amely magában foglalja mindenkinek azt a jogát, hogy lehetősége legyen az általa szabadon választott vagy elfogadott munka útján való megélhetésre –, és megfelelő lépéseket tesznek e jog biztosítása érdekében.” Lásd továbbá az 1961. október 18-án Torinóban aláírt, Európai Szociális Charta (kihirdette: az 1999. évi C. tv.) 1. cikkét, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet által 1988. június 21-én Genfben elfogadott, a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliség elleni védelemről szóló 168. sz. egyezmény preambulumát, valamint – a menekülteket illetően – az 1951. július 28-án Genfben aláírt, a menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény (kihirdette: az 1989. évi 15. tvr., *Recueil des traités des Nations unies*, 189. kötet, 150. o., 2545. szám, 1954). 17–19. cikkét.

27 Note on the integration of Refugees in the European Union, amely a következő internetes oldalon érhető el: https://www.unhcr.org/protection/integration/463b462c4/note-integration-refugees-european-union.html (14. pont).

28 A munkajog, a 2005. november 24-én elfogadott, 18. számú általános észrevétel, a gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányának 6. cikke, az általános észrevétel a következő internetes oldalon érhető el: http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc= 4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZZVQfUKxXVisd7Dae%2FCu%2B13J253bHC9qqkloiEoXmdKX6hxKmueE3OfasXtvIBCDyulRlnte7Ne6tr02OMha%2FfFY7J. A továbbiakban: 18. számú általános észrevétel.

29 A 18. számú általános észrevétel 6. pontja.

30 A 18. számú általános észrevétel 1. pontja.

31 A 18. számú általános észrevétel 31. pontjának a) pontja.

32 Lásd a jelen indítvány 4. lábjegyzetét.

33 Lásd különösen ezen ítélet 19–21. pontját.

burmai kérelmező helyzetére vonatkozott, akivel szemben megtagadták a munkaerőpiachoz való hozzáférést, miközben a kérelme nyolc éve vizsgálati eljárás tárgyát képezte. Ezen időszakban a kérelmező a befogadás anyagi feltételeiben, valamint heti 19 euró összegű juttatásban részesült. A legfelsőbb bíróság úgy ítélte meg, hogy az ilyen szabályozás, azáltal, hogy abszolút jelleggel tiltja a munkaerőpiachoz való hozzáférést, miközben a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálatára vonatkozó eljárásnak nincs semmilyen időbeli korlátja, olyan károkat okoz az egyénnek, amelyeket az alkotmány éppen megelőzni kívánt. [34]

85. Miután egy kérelmezőről van szó, a munka tehát egyértelműen szerepet játszik a méltóságának megőrzésében, mivel az e munkából szerzett jövedelem lehetővé teszi számára nemcsak a saját szükségleteiről való gondoskodást, hanem azt is, hogy a befogadó intézményeken kívül legyen szállása, ahol adott esetben fogadhatja a családját. Semmilyen kétség nincs afelől, hogy a migráció kényszerű jellegével, valamint az ahhoz kapcsolódó, gyakran traumatikus élményekkel összefüggésben a kérelmezővel szemben mindennemű szakmai tevékenység folytatásának megtagadása súlyosabbá teheti a kérelmező kiszolgáltatottságát, a helyzete bizonytalanságát, valamint – olykor – azt a társadalmi elszigeteltséget és kirekesztést, amelynek e személy már áldozatául esett, és ez annál is inkább így van, mivel a várakozási idő több hónap is lehet. Ebben az összefüggésben ki kell emelni, hogy az a kérelmező, akivel szemben át-, illetve visszavételi, valamint adott esetben átadásra vonatkozó eljárást indítottak, végül bizonytalanabb helyzetbe kerül annál, mint amelyben az a kérelmező található, aki attól mentesül. Itt utalok a különösen hosszú határidőkre, amelyek az át-, illetve visszavételi, valamint az átadásra vonatkozó eljárásokra vonatkoznak, mivel azok hattól tizennyolc hónapig terjednek a 604/2013 rendelet 29. cikkével összhangban. Figyelembe veszem továbbá azt is, hogy ténylegesen mennyi átadásra került sor az átadásra vonatkozó azon határozatokhoz képest, amelyekkel kapcsolatban az értesítés megtörtént. [35] Ily módon a Bíróság 2012-ben a Cimade és GISTI ítéletben már rámutatott, hogy a 343/2003 rendelet által létrehozott eljárás bizonyos esetekben ahhoz vezethet, hogy a kérelmezőt soha nem adják át a megkeresett tagállamnak, hanem utóbbi abban a tagállamban marad, ahol a nemzetközi védelem iránti kérelmét benyújtotta. [36] A 604/2013 rendelet végrehajtásáról szóló jelentések ugyanezen megállapításra jutnak. [37]

86. E határidőket figyelembe véve a kérelmezőnek a munkaerőpiacról történő kizárása ezenkívül kiválthatja a szökés megnövekedett kockázatát – amelyet a munkához való hozzáférés egyébként csökkenthet –, valamint a szabálytalan foglalkoztatás növekedését, miközben a tagállamok nagyon helyesen e jelenségek, valamint az általuk eredményezett visszaélések ellen próbálnak küzdeni.

87. Ezenkívül fontos kiemelni, hogy abban az esetben, ha valamely kérelmezőnek nincsenek saját pénzügyi forrásai, a munkaerőpiacról való kizárása azzal a következménnyel jár, hogy a fogadó tagállam köteles számára méltó életszínvonalat biztosítani többek között azzal, hogy a befogadás anyagi feltételeiben részesíti őt a 2013/33 irányelv 17–20. cikkében említett feltételek mellett. E befogadás anyagi, pénzügyi és humán forrásokat mozgósít. Ebben az összefüggésben egyértelmű, hogy a munkaerőpiachoz való hozzáférés biztosítása enyhíti a migrációs nyomást, valamint a fogadó tagállamot terhelő szociális és pénzügyi terheket, lehetővé téve számára ezért azt, hogy a gondoskodással kapcsolatos erőfeszítéseit a kérelmezők legkiszolgáltatottabb kategóriáira összpontosítsa.

34 Lásd az említett ítélet 20. pontját.

35 Lásd az Eurostat által 2019 szeptemberében közölt statisztikákat a „Dublin statistics on countries responsible for asylum application”, különösen az „Implemented transfers within the Dublin procedure” cím alatt, amely a következő internetes oldalon érhető el: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Dublin_statistics_on_countries_responsible_for_asylum_application#Implemented_transfers_within_the_ Dublin_procedure.

36 Lásd: Cimade és GISTI ítélet (45. pont).

37 Lásd az egy harmadik ország állampolgára, illetve hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslattal (COM(2016) 270 final) összefüggésben tett említett értékelések eredményeit, amely javaslatban az Európai Bizottság kiemeli, hogy 2014-ben az elfogadott, át-, illetve visszavételre irányuló megkereséseknek csak az egynegyede vezetett ténylegesen fizikai átadáshoz (11. o.).

88. Egyebekben egy olyan helyzetben, amelyet a befogadási feltételeket illetően fennálló rendszerszintű hiányosság jellemez, a kérelmezőknek a rendes munkaerőpiachoz való hozzáférésből való kizárása a tagállamot olyan kockázatnak teheti ki, hogy sérülnek a Charta 1. és 4. cikkében biztosított elvek. Az Emberi Jogok Európai Bírósága ebben az értelemben foglalt állást a 2014. december 11-i AL.K kontra Görögország ítéletében.[38] Ebben az ügyben a felperes azt állította, hogy a Görög Köztársaság nem biztosított számára méltó befogadási feltételeket, és azzal, hogy megtagadta vele szemben többek között a munkavállalási engedély megadását, megakadályozta őt abban, hogy javítsa az életkörülményeit. Ítéletében az Emberi Jogok Európai Bírósága elismerte, hogy a munkaerőpiachoz való hozzáférésre vonatkozó jog megsértése – figyelembe véve az adminisztratív, valamint a gazdasági válság általános összefüggése miatti gyakorlati akadályokat is a befogadó intézményekben a szállás hiányával együtt – az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 3. cikke szerinti megalázó bánásmódnak minősülhet.[39]

89. Ezen elemekre figyelemmel semmi nem indokolja, hogy a kérelmezőt, akivel szemben átadásra vonatkozó határozatot fogadtak el, megfosszák a munkaerőpiachoz való hozzáféréstől, ameddig számára engedélyezett, hogy a fogadó tagállam területén maradjon.

90. Másodszor, a közös európai menekültügyi rendszer, amelybe a 2013/33 irányelv és a 604/2013 rendelet illeszkedik, – az EUMSZ 67. cikkének (2) bekezdésével és 80. cikkével összhangban – egy olyan közös politikán alapul, amelynek méltányos bánásmódot kell biztosítania a harmadik országbeli állampolgárokkal szemben.[40] A kiszolgáltatott személyekre vonatkozó rendelkezések kivételével az uniós jogalkotó a 2013/33 irányelvben teljesen egyértelműen kifejezi az arra irányuló szándékát, hogy az egyenlő bánásmódot valamennyi kérelmező esetében biztosítsa utóbbiak jogállásának, valamint az ahhoz kapcsolódó jogoknak és kötelezettségeknek az egységesítésével és harmonizációjával. Az uniós jogalkotó ily módon a befogadásról szóló szabályok kedvezményezettjeinek körébe vonja a kiegészítő védelmet kérő személyeket, akikre a 2003/9 irányelv korábbi rendelkezései nem terjedtek ki.[41]

91. A 2013/33 irányelv (5) preambulumbekezdésében az uniós jogalkotó emlékeztet a stockholmi program törekvéseire, amelyek a kérelmezők számára a befogadási feltételeket illetően feltétlenül egyenlő bánásmód biztosítására irányulnak, függetlenül attól, hogy utóbbiak mely tagállamban nyújtották be a kérelmüket. A cél ekképpen – ahogyan azt ezen irányelv a (11) preambulumbekezdésében kiemeli – számukra a valamennyi tagállamban az annak életfeltételeihez hasonló megélhetési feltételek biztosítása, valamint – ahogyan azt ezen irányelv (12) preambulumbekezdése megállapítja – az eltérő befogadási feltételek miatti „másodlagos migráció” kockázatának csökkentése.

92. A 2013/33 irányelv (8) preambulumbekezdése ugyancsak teljesen egyértelmű, mivel megállapítja, hogy az Unió-szerte az összes kérelmezővel szembeni egyenlő bánásmód biztosítása érdekében ezen irányelvet kell alkalmazni a nemzetközi védelem iránti kérelemmel kapcsolatos eljárások valamennyi szakaszára és fajtájára, valamint a kérelmezőket befogadó valamennyi helyszínen és létesítményben és mindaddig, amíg azok e minőségben tartózkodhatnak a tagállamok területén.

93. E célkitűzésre, valamint azon kifejezésekre tekintettel, amelyekben e célkitűzés meghatározásra került, semmilyen kétség nincs afelől, hogy az uniós jogalkotó nem kívánt változó geometriájú jogrendszert, konkrétabban a befogadás terén eltérő bánásmódot létrehozni azon harmadik országbeli állampolgárok között, akiknek kérelmét a fogadó tagállam vizsgálja meg, valamint azok között, akiknek a kérelmét a 604/2013 rendelet alapján felelősként kijelölt tagállam vizsgálja meg. Azon kérelmezőnek a

38 CE:ECHR:2014:1211JUD006354211, 56–60. §.

39 Amelyet 1950. november 4-én Rómában írtak alá (kihirdette: az 1993. évi XXXI. tv.).

40 Az EUMSZ 67. cikk (2) bekezdésével összhangban az Unió a menekültügy terén a tagállamok közötti szolidaritáson alapuló közös politikát alakít ki. Az EUMSZ 80. cikk megállapítja, hogy az Unió menekültpolitikájára a szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos elosztásának elve az irányadó.

41 Lásd a 2013/33 irányelv (13) preambulumbekezdését.

szükségletei, aki számára engedélyezett, hogy a fogadó tagállam területén maradjon, azonosak aszerint, hogy ő éppen a nemzetközi védelem iránti kérelmével kapcsolatos végleges határozatra vagy a felelős tagállamnak történő tényleges átadására vár. Ebben az összefüggésben nem lenne sem objektív, sem pedig észszerű megfosztani a második esetbe tartozó kérelmezőt a jogszerű munkavégzés lehetőségétől, valamint a saját szükségleteiről való gondoskodástól, jóllehet a fogadó tagállamban való tartózkodásának időtartama hosszabb lehet az első esetbe tartozó kérelmező tartózkodásának időtartamánál. Figyelembe kell venni ugyanis a 604/2013 rendelet 21., 25. és 29. cikkében említett, át-, illetve visszavételi, valamint az átadásra vonatkozó eljárással kapcsolatos határidőket, valamint azt a gyakran előforduló helyzetet, amikor az átadásra nem került sor a megállapított határidőn belül. Ebben az esetben emlékeztetek arra, hogy a felelős tagállam mentesül a kötelezettsége alól, és a megkeresett tagállam – amely nem más, mint a fogadó tagállam – válik tehát a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállammá. [42]

94. A fenti elemek összességére tekintettel következésképpen úgy vélem, hogy a 2013/33 irányelv 15. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amely a munkaerőpiachoz való hozzáférésnek a kérelmezővel szembeni megtagadásához vezet azzal az indokkal, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság a kérelmezővel szemben az általa a 604/2013 rendelet 26. cikke alapján felelősként azonosított tagállamnak történő átadásra vonatkozó határozatot fogadott el.

95. Egy ilyen határozat elfogadása nem járhat azzal a hatással, hogy megfosztja a fogadó tagállamban nemzetközi védelem iránti kérelmet benyújtó, harmadik országbeli állampolgárt vagy hontalan személyt a kérelmezői minőségétől, valamint az ehhez kapcsolódó jogoktól.

### *C. A kérelmezőnek tulajdonítható késedelemmel kapcsolatos feltétel hatálya*

96. A High Court (felsőbíróság) C-322/19. sz. ügyben előterjesztett negyedik és ötödik kérdéssel, az International Protection Appeals Tribunal (nemzetközi védelemmel kapcsolatos ügyek fellebbviteli bírósága) pedig a C-385/19. sz. ügyben feltett második kérdéssel lényegében arra hívja fel a Bíróságot, hogy utóbbi pontosítsa azon cselekmények jellegét, amelyek a 2013/33 irányelv 15. cikkének (1) bekezdése alapján a kérelmezőnek tulajdonítható késedelemnek minősülhetnek.

97. A High Court (felsőbíróság) különösen azt kérdezi a Bíróságtól, hogy e rendelkezés értelmében a kérelmezőnek tulajdonítható-e az a késedelem, amely először is abból ered, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmét nem az első beutazás helye szerinti tagállamban vagy a tartózkodás helye szerinti tagállamban nyújtotta be – a kérelmének vizsgálata tehát egy át-, illetve visszavételi eljárás és adott esetben az ezen államnak történő átadásra irányuló eljárás lefolytatását teszi szükségessé –, másodszor pedig abból, hogy keresetet nyújtott be a vele szemben elfogadott, átadásra vonatkozó határozattal szemben.

98. E kérdés a 2013/33 irányelv 15. cikkének (1) bekezdésében meghatározott egyik feltétel hatályának meghatározására hívja fel a Bíróságot, hogy a kérelmező a munkaerőpiachoz való hozzáférésben részesülhessen. Emlékeztetek ugyanis arra, hogy e rendelkezés értelmében a tagállamoknak a kérelem benyújtását követően legkésőbb 9 hónappal biztosítaniuk kell a kérelmezőnek az említett hozzáférést, amennyiben „az illetékes hatóság első fokon nem hozott határozatot, és a késedelem nem a kérelmezőnek tulajdonítható”.

99. Rámutatok, hogy a 2013/33 irányelv 15. cikke (1) bekezdésének szövege nem határozza meg pontosan az annak megállapítását lehetővé tevő körülményeket, hogy az elsőfokú határozat elfogadásával kapcsolatos késedelem a kérelmezőnek tulajdonítható. Egyebekben azon összefüggés vizsgálata, amelybe e rendelkezés illeszkedik, valamint az említett irányelv célkitűzésének vizsgálata

42 Lásd ebben a tekintetben a 604/2013 rendelet 29. cikkének (2) bekezdését.

sem teszi lehetővé e körülmények jellegének meghatározását. Az említett irányelv – a címével, a preambulumával, valamint a tartalmával és a céljával – nem kívánja meghatározni az elsőfokú határozat elfogadására alkalmazandó eljárási szabályokat, sem pedig a kérelmezőre ennek keretében háruló kötelezettségeket.

100. Következésképpen a 2013/32 irányelvben foglalt eljárási szabályokra, valamint az azok által követett célkitűzésre kell hivatkozni.

101. A 2013/32 irányelvnek az „Alapelvek és garanciák” című II. fejezete, valamint „Az elsőfokú eljárások” című III. fejezete meghatározza a kérelmezőt az elsőfokú határozat elfogadására irányuló eljárás keretében megillető jogokat és az őt terhelő kötelezettségeket. Ezen irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének c) pontja ily módon kifejezett utalást tartalmaz azon körülményekre, amelyek között egy nemzeti hatóság a kérelmezőnek tulajdoníthatja az elsőfokú határozat elfogadásával kapcsolatos késedelmet. E rendelkezés ugyanis előírja, hogy a tagállamok az elsőfokú határozat meghozatala tekintetében előírt hat hónapos határidőt legfeljebb további kilenc hónappal meghosszabbíthatják, amennyiben „a késedelem egyértelműen annak tudható be, hogy *a kérelmező nem tett eleget* [az említett irányelv] 13. cikk[e] *szerinti kötelezettségeinek*”. [43]

102. A 2013/32 irányelv 13. cikke „A kérelmezők kötelezettségei” címet viseli. Az (1) bekezdéséből következik, hogy a kérelmezőnek együtt kell működnie a hatáskörrel rendelkező hatósággal személyazonossága, valamint a 2011/95 irányelv 4. cikkének (2) bekezdésében említett egyéb tényezők – azaz 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 – meghatározása céljából. Ebben az esetben olyan tényezőkről van szó, amelyek alapvetőek és szükségesek azon vizsgálathoz, amelyet a tényekkel és a körülményekkel kapcsolatban a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságnak kell lefolytatnia a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálása céljából. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az ilyen együttműködési kötelezettség magában foglalja, hogy a kérelmező a lehető legteljesebb mértékben biztosítsa a kért igazolásokat, valamint adott esetben a kért magyarázatokat és információkat. [44]

103. A 2013/32 irányelv 13. cikkében az uniós jogalkotó lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy konkrétan meghatározzák ezt az együttműködést, és egyéb kötelezettségeket is megállapít a kérelmezővel szemben „a kérelem vizsgálatához szükséges mértékben” [45]. Az uniós jogalkotó szerint a tagállamok különösen arra kötelezhetik a kérelmezőt, hogy jelentkezzen be a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságnál, vagy előtte személyesen jelenjen meg, adja át a kérelmének vizsgálatához szükséges dokumentumokat, közölje a címét és az abban bekövetkezett valamennyi változást, a hatóságok átvizsgálhatják, róla fényképet, a nyilatkozatairól felvételt készíthetnek. [46]

104. Bár a tagállamok tehát mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek, meg kell állapítani, hogy a kérelmezővel szemben előírt kötelezettségeknek a 2011/95 irányelv 4. cikkében előírt együttműködés hatálya alá kell tartozniuk. Lehetővé kell tenniük továbbá a legrelevánsabb információk értékelését és begyűjtését a kérelmező nemzetközi védelme szükségességének meghatározása, valamint az e kérelmező hitelességének és a kérelme megalapozottságának értékeléséhez szükséges valamennyi információ összegyűjtése érdekében. A menedékjog iránti kérelmek esetén a cél – a 2011/95 irányelv 2. cikke c) pontjának megfelelően és igen konkrét információk alapján – annak meghatározása, hogy az egyén attól való félelme, hogy ő üldöztetésnek lesz kitéve, ha visszatér a származási országába, objektíve megalapozott-e. A kiegészítő védelem iránti kérelmek esetén a cél – ezen irányelv 2. cikke

43 Kiemelés tőlem.

44 Lásd: 2017. szeptember 14-i K. ítélet (C-18/16, EU:C:2017:680, 38. pont).

45 Ezen irányelv 13. cikkének (1) bekezdése.

46 Lásd az említett irányelv 13. cikkének (2) bekezdését.

f) pontjának fényében – annak értékelése, hogy fennállnak-e olyan komoly és valósnak bizonyuló okok, amelyek alapján az érintettet vélhetően súlyos sérelmek elszenvedésének valós veszélye fenyegetné, ha visszaküldenék a származási országába. Az említett irányelv 4. cikke (1) bekezdésének megfelelően a bizonyítási teher a kérelmezőre hárul. Ugyanis a kérelmező köteles a lehető leggyorsabban előterjeszteni a kérelme alátámasztásához szükséges valamennyi bizonyítékot.

105. E tényezőkre tekintettel azt a következtetést vonom le, hogy a kérelmező azon kötelezettségeit, amelyekre az uniós jogalkotó az elsőfokú határozat elfogadása érdekében a 2013/32 irányelv 13. cikkében, valamint a 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének c) pontjában hivatkozik, úgy kell érteni, hogy azok a nemzetközi védelem iránti kérelem elfogadhatóságának és megalapozottságának értékelésére korlátozódnak.

106. Ennélfogva az International Protection Appeals Tribunal (nemzetközi védelemmel kapcsolatos ügyek fellebbviteli bírósága) által feltett második kérdésre azt a választ javaslom, hogy a 2013/33 irányelv 15. cikke (1) bekezdésének végrehajtása során valamely tagállam az elsőfokú határozat elfogadásával kapcsolatos késedelmet csak akkor tulajdoníthatja a kérelmezőnek, ha ez utóbbi nem teljesítette az őt a 2013/32 irányelv 13. cikke alapján terhelő együttműködési kötelezettségeket.

107. Most azt kell meghatározni, hogy – ahogyan azt a High Court (felsőbíróság) az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában állítja – valamely tagállam az ilyen késedelmet felróhatja-e először is amiatt, hogy a kérelmező a nemzetközi védelem iránti kérelmét nem az első beutazás helye szerinti tagállamban vagy a tartózkodás helye szerinti tagállamban nyújtotta be, másodszor pedig amiatt, hogy a kérelmező keresetet nyújtott be a vele szemben hozott, átadásra vonatkozó határozat ellen.

108. A közös európai menekültügyi rendszert alkotó jogszabályok jelenlegi állapotában úgy vélem, hogy e körülmények egyike sem tekinthető úgy, hogy a 2013/33 irányelv 15. cikkének (1) bekezdése értelmében a kérelmezőnek tulajdonítható késedelem alapját képezi, amely megfoszthatja őt a fogadó tagállam munkaerőpiacához való hozzáféréstől.[47]

109. Ugyanis e körülmények egyike sem tanúskodik azon kötelezettségek megsértéséről, amelyek e kérelmezőt a nemzetközi védelmi jogállás meghatározására irányuló eljárás során terhelik.

110. A High Court (felsőbíróság) által hivatkozott állítólagos kötelezettségszegések valójában a 604/2013 rendelet által előírt, a felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárás hatálya alá tartoznak. Márpedig e rendelet a harmadik országbeli állampolgártól vagy hontalan személytől nem követeli meg azt, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmét az első beutazás helye szerinti tagállamban vagy a tartózkodás helye szerinti tagállamban nyújtsa be, sem pedig azt, hogy lemondjon arról, hogy keresetet nyújtson be az eljárás gyorsaságának biztosítása érdekében.

111. A High Court (felsőbíróság) által javasolt értelmezés tehát ellentmond a 604/2013 rendelet kifejezéseinek, rendszerének és céljának.

112. Először is, ahogyan azt az imént jeleztem, e rendelet egyik rendelkezése sem hoz létre a harmadik országbeli állampolgárral vagy hontalan személlyel szemben olyan kötelezettséget, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmét az első beutazás helye szerinti tagállamban vagy a tartózkodás helye szerinti tagállamban nyújtsa be. Kétségtelen, hogy a Bizottság egy ilyen kötelezettség bevezetését javasolja a Dublini rendszer átdolgozása keretében a kérelmezők másodlagos mozgása elleni harc érdekében,[48]

47 A jelen indítvány 37. lábjegyzetében hivatkozott, rendeletre irányuló javaslat keretében a Bizottság egy új „A kérelmező kötelezettségei” című 4. cikk beillesztését javasolja, amely az (1) bekezdésében megállapítja a kérelmező azon kötelezettségét, hogy a kérelmét vagy az első jogellenes beutazás helye szerinti tagállamban vagy pedig – jogszerű tartózkodás esetén – a tartózkodás helye szerinti tagállamban nyújtsa be (lásd továbbá az ezen új kötelezettség bevezetéséhez fűzött magyarázatokat a javaslat 16. oldalán). E kötelezettség megsértése a módosított rendelet új 5. cikkének (3) bekezdése alapján azt eredményezi, hogy a kérelmező egyik tagállamban sem részesülhet a 2013/33 irányelv 15. cikkében előírt befogadási feltételben, kivéve azt a tagállamot, ahol a kérelmezőnek jelen kell lennie.

48 Lásd a jelen indítvány 37. lábjegyzetét.

azonban ezt a 2016-ban előterjesztett javaslatot még nem fogadták el. Az uniós jog jelenlegi állapotában, és ahogyan azt a Bíróság a 2016. június 7-i Ghezelbash ítéletben [49] kiemelte, a 604/2013 rendelet egy olyan intézkedéscsomagot határoz meg, amely arra irányul, hogy a kérelmezőt a felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljáráshoz társítsa. Amint a kérelmet először valamely tagállamban benyújtják, e rendelet 4. és 5. cikke a hatáskörrel rendelkező hatóságok számára egyrészt előírja, hogy utóbbiak írásban és egy, a kérelmező által értett nyelven adjanak tájékoztatást az említett rendelet által létrehozott különböző eljárási szabályokról, valamint – különösen – a felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételekről és e feltételek alkalmazásának sorrendjéről, másrészt előírja, hogy személyes meghallgatást szervezzenek. [50] Ahogyan arról a felelősségi feltételeknek a 604/2013 rendelet III. fejezetében megállapított sorrendje tanúskodik, az első beutazás helye szerinti tagállam vagy a tartózkodás helye szerinti tagállam nem szükségszerűen a felelős tagállam, ha megállapítást nyer például, hogy a kérelmező családtagjai egy másik tagállamban telepedtek le, vagy ha ez nem felel meg az érintett kiskorú mindenek felett álló érdekének. [51]

113. Következésképpen a 604/2013 rendeletnek a High Court (felsőbíróság) által az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában hivatkozott „szabályos és rendezett alkalmazása” nem írja elő a harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy számára, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmét abban az első tagállamban nyújtsa be, amelynek területére valamely harmadik országból beutazott, vagy amelynek területén tartózkodott.

114. E körülmények között a fogadó tagállam nem tulajdoníthatja e kérelmezőnek a felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárás által eredményezett késedelmet azzal, hogy megtagadja vele szemben a 2013/33 irányelv 15. cikkének (1) bekezdésében előírt, munkaerőpiachoz való hozzáférést.

115. Másodszor, ugyanezen következtetés érvényes a High Court (felsőbíróság) által javasolt értelmezés tekintetében, amely szerint valamely tagállam a kérelmezőnek tulajdoníthatja azt a késedelmet, amelyet a kérelmező által a vele szemben elfogadott, átadásra vonatkozó határozat ellen benyújtott kereset eredményezett.

49 C-63/15, EU:C:2016:409, 46–48. pont.

50 A 604/2013 rendelet 4. cikke „A tájékoztatáshoz való jog” címet viseli. Az (1) bekezdésében többek között a következőkről rendelkezik: „A nemzetközi védelem iránti kérelemnek egy tagállamban a 20. cikk (2) bekezdése szerinti benyújtását követően, annak illetékes hatóságai azonnal tájékoztatják a kérelmezőt e rendelet alkalmazásáról, továbbá különösen az alábbiakról: a) e rendelet célkitűzései, továbbá egy újabb kérelem másik tagállamban való benyújtásának […] következményei; b) a felelős tagállam meghatározásának feltételei és e feltételek rangsora az eljárás különböző szakaszaiban, valamint e szakaszok hossza […]; c) az 5. cikk szerinti személyes meghallgatás, valamint az a lehetőség, hogy a kérelmező tájékoztatást nyújtson a tagállamokban tartózkodó családtagjairól, hozzátartozóiról és a vele egyéb családi kapcsolatban álló személyekről […]; d) az átadásra vonatkozó határozat elleni jogorvoslatnak […] a lehetősége”. Ami a „Személyes meghallgatás” című 5. cikket illeti, annak szövege a következő: „(1) A felelős tagállam meghatározásának elősegítése érdekében az ezen eljárást lefolytató tagállam köteles a kérelmezőt személyesen meghallgatni. A meghallgatásnak lehetővé kell tennie a 4. cikkel összhangban szolgáltatott tájékoztatás kérelmező általi megfelelő megértését is. […] (3) A személyes meghallgatásra kellő időben – de minden esetben a felelős tagállamnak történő átadásra vonatkozó, a 26. cikk (1) bekezdése szerinti határozat meghozatala előtt – kerül sor. […]”

51 A 604/2013 rendelet 7. cikkének (1) és (2) bekezdésével összhangban azon tagállamnak, amelyben a nemzetközi védelem iránti kérelmet benyújtották, ugyanis e feltételeket az e fejezetben megállapított sorrendben kell alkalmaznia azon helyzet alapulvételével, ami a kérelmező kérelmének valamely tagállamhoz történő első benyújtásakor fennállt.

116. A Bíróság a 604/2013 rendeletben előírt, jogorvoslathoz való jog terjedelmét már részletesen kifejtette a 2016. június 7-i Ghezelbash ítéletben,[52] a 2017. október 25-i Shiri ítéletben,[53] a 2018. május 31-i Hassan ítéletben,[54] valamint a 2019. április 2-i H. és R. ítéletben,[55] amelyekre hivatkozom. A jelen indítványban számomra elegendőnek tűnik emlékeztetni arra, hogy az uniós jogalkotó a 604/2013 rendelet elfogadása során olyan intézkedéseket alkalmazott, amelyek a kérelmező számára a dublini rendszer keretében elismert eljárási biztosítékok[56] és különösen az őt a Charta 47. cikkével összhangban megillető bírói jogvédelem megerősítésére irányulnak.[57]

117. Emlékeztetek arra, hogy e rendelkezés értelmében mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az említett cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz.[58] A tagállamoknak így meg kell teremteniük a jogorvoslati lehetőségeket ebben a tekintetben, és tiszteletben kell tartaniuk az azon határozatok címzettjeinek védelemhez való jogát, amelyek érzékelhetően érintik a címzettjeik érdekeit.[59] Márpedig az átadásra irányuló határozat esetében ez történik.

118. Az ilyen határozattal szembeni kereset indításának jogát mindenekelőtt a 604/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének d) pontja tartalmazza.[60] Továbbá e jog az említett rendelet 27. cikkének (1) bekezdésében szerepel. A hatályát végül az uniós jogalkotó e rendelet (19) preambulumbekezdésében, a Bíróság pedig a jelen indítvány 52–59. lábjegyzetében hivatkozott ítélkezési gyakorlatban pontosítja.

119. E tekintetben a Bíróság emlékeztetett arra, hogy „az uniós jogalkotónak nem állt szándékában, hogy [a nemzetközi védelem iránti kérelmek elbírálása során a] gyors feldolgozás követelménye érdekében lemondjon a nemzetközi védelmet kérelmezők bírói jogvédelméről”.[61] Ami annak kockázatát illeti, hogy a bírósági felülvizsgálat gyakorlása túlzottan késlelteti a felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárás befejeződését, a Bíróság úgy ítélte meg, hogy e kockázat a 604/2013 rendelet által kifejezetten előírt rendelkezésekre tekintettel korlátozott.[62]

120. Következésképpen számomra egyértelműnek tűnik, hogy az a tagállam, amelyben nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtottak be, nem tarthatja vissza a kérelmezőt azon keresetindítási jogtól, amelyet számára a Charta, valamint e rendelet egyaránt kifejezetten elismer, azzal, hogy neki tulajdonítja a bírósági eljárásból eredő késedelmet, valamint hogy megfosztja őt a 2013/33 irányelv 15. cikkének (1) bekezdésében előírt befogadási szabálytól.

52 C-63/15, EU:C:2016:409, 30. és azt követő pontok.

53 C-201/16, EU:C:2017:805, 36. és azt követő pontok.

54 C-647/16, EU:C:2018:368, 56. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

55 C-582/17 és C-583/17, EU:C:2019:280, 38–42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

56 Lásd ebben a tekintetben: 2016. június 7-i Ghezelbash ítélet (C-63/15, EU:C:2016:409, 57. pont). Lásd továbbá ebben az értelemben: egy harmadik ország állampolgára, illetve hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat (COM(2008) 820 végleges), különösen az indokolás 3. részében foglalt, „A dublini eljárás hatálya alá tartozó személyek számára nyújtott jogi biztosítékok” című 3. pont (8. o.), valamint a „Rendkívüli nyomás vagy nem megfelelő szintű védelem” című 6. pont (különösen a 12. o.).

57 Lásd ebben a tekintetben: 2018. május 31-i Hassan ítélet (C-647/16, EU:C:2018:368, 57. és 58. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

58 Lásd: 2020. március 19-i Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) ítélet (C-564/18, EU:C:2020:218, 60. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2020. május 14-i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ítélet (C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 127. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

59 Lásd ebben az értelemben: 2017. július 26-i Sacko ítélet (C-348/16, EU:C:2017:591, 29., 30. és 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

60 Lásd a jelen indítvány 50. lábjegyzetét.

61 Lásd ebben a tekintetben: 2018. május 31-i Hassan ítélet (C-647/16, EU:C:2018:368, 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

62 Lásd ebben a tekintetben: 2016. június 7-i Ghezelbash ítélet (C-63/15, EU:C:2016:409, 58. pont).

121. Az ilyen cselekmény sértené nemcsak a kérelmező hatékony bírói jogvédelemhez való jogát, hanem az ahhoz való jogát is, hogy méltó módon és alapvető jogainak tiszteletben tartása mellett fogadják be, ahogyan azt korábban kifejtettem.

122. Harmadszor és egyben utolsósorban szükségesnek tartom kiemelni, hogy abban az esetben, ha egy tagállam úgy véli, hogy a kérelmezők csalárd módon vagy túlzott mértékben gyakorolják keresetindítási jogukat azon átadásra irányuló eljárás késleltetése érdekében, amelynek a hatálya alá tartoznak, ez nem igazolja az arra irányuló intézkedés elfogadását, hogy általános jelleggel, a kérelmezők mindegyikének tulajdonítsák az elsőfokú határozat elfogadása során bekövetkezett késedelmet.

123. Emlékeztetek arra, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatával összhangban az uniós szabályozás kifejezett rendelkezése hiányában az, hogy valamely tagállam a harmadik országok állampolgárai által elkövetett, joggal való visszaélés vagy csalás eseteinek magas számával szembesül, nem igazolhatja általános megelőzési megfontolásokon alapuló intézkedésnek az érintett személy magatartása bármiféle egyedi értékelésének mellőzésével történő elfogadását. A Bíróság ugyanis úgy ítéli meg, hogy a joggal való visszaélés vagy csalás elterjedt eseteinek általános megelőzésére irányuló intézkedések elfogadása azt vonná maga után, hogy már pusztán a személyek valamely meghatározott csoportjába tartozás lehetővé tenné a tagállamok számára azt, hogy megtagadják az uniós joggal kifejezetten biztosított valamely jog elismerését.[63]

124. A Bíróság tehát úgy ítéli meg, hogy a nemzeti bíróság feladata a joggal való visszaélés bizonyítása, két elem fennállásának megállapításával. Az első elem olyan objektív körülmények együttes fennállásának bizonyítását teszi szükségessé, ahol az uniós szabályozás által előírt feltételek formális tiszteletben tartása ellenére nem valósul meg e szabályozás célja. A második elem annak bizonyítását foglalja magában, hogy az érintett személyt az uniós szabályozás alapján előnyszerzésre irányuló szándék vezérli, amikor mesterséges módon teremtik meg az előny megszerzéséhez szükséges feltételeket.[64]

125. E megfontolások összességére tekintettel következésképpen úgy vélem, hogy a 2013/33 irányelv 15. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy valamely tagállam az elsőfokú határozat elfogadásával kapcsolatos késedelmet csak akkor tulajdoníthatja a kérelmezőnek, ha ez utóbbi nem teljesítette az őt a 2013/32 irányelv 13. cikke alapján terhelő együttműködési kötelezettségeket.

126. E körülmények között valamely tagállam nem tulajdoníthatja a kérelmezőnek a felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárásból eredő késedelmet amiatt, hogy utóbbi a nemzetközi védelem iránti kérelmét nem az első beutazás helye szerinti tagállamban vagy – jogszerű tartózkodás esetén – a tartózkodási hely szerinti tagállamban nyújtotta be, és amiatt sem, hogy a kérelmező keresetet nyújtott be a vele szemben a 604/2013 rendelet 26. cikke alapján hozott, átadásra vonatkozó határozattal szemben.

63 Lásd ebben a tekintetben: 2014. december 18-i McCarthy és társai ítélet (C-202/13, EU:C:2014:2450, 55. és 56. pont).

64 Lásd: 2000. december 14-i Emsland-Stärke ítélet (C-110/99, EU:C:2000:695, 52–54. pont); 2014. december 18-i McCarthy és társai ítélet (C-202/13, EU:C:2014:2450, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

## V. Végkövetkeztetés

127. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a High Court (felsőbíróság, Írország) által a The International Protection Appeals Tribunal és társai ügyben (C-322/19) előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre, valamint az International Protection Appeals Tribunal (nemzetközi védelemmel kapcsolatos ügyek fellebbviteli bírósága, Írország) által a Minister for Justice and Equality ügyben (C-385/19) előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre a következőképpen válaszoljon:

1) A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 2013/33/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 15. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amely a munkaerőpiachoz való hozzáférésnek a nemzetközi védelmet kérelmezővel szembeni megtagadásához vezet azzal az indokkal, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság e kérelmezővel szemben az 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 szóló, 2013. június 26-i 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 26. cikke alapján átadásra vonatkozó határozatot fogadott el.

2) Egy ilyen határozat elfogadása nem járhat azzal a hatással, hogy megfosztja a fogadó tagállamban nemzetközi védelem iránti kérelmet benyújtó, harmadik országbeli állampolgárt vagy hontalan személyt a nemzetközi védelmet kérelmezői minőségétől, valamint az ehhez kapcsolódó jogoktól.

128. Ezenkívül azt javaslom a Bíróságnak, hogy a High Court (felsőbíróság) által a The International Protection Appeals Tribunal és társai ügyben (C-322/19) előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik és ötödik kérdésre, valamint az International Protection Appeals Tribunal (nemzetközi védelemmel kapcsolatos ügyek fellebbviteli bírósága, Írország) által a Minister for Justice and Equality ügyben (C-385/19) előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre a következőképpen válaszoljon:

1) A 2013/33 irányelv 15. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy valamely tagállam az elsőfokú határozat elfogadásával kapcsolatos késedelmet csak akkor tulajdoníthatja a nemzetközi védelmet kérelmezőnek, ha ez utóbbi nem teljesítette az őt a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 13. cikke alapján terhelő együttműködési kötelezettségeket.

2) E körülmények között valamely tagállam nem tulajdoníthatja a nemzetközi védelmet kérelmezőnek a nemzetközi védelem iránti kérelmének megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárásból eredő késedelmet amiatt, hogy utóbbi a nemzetközi védelem iránti kérelmét nem az első beutazás helye szerinti tagállamban vagy – jogszerű tartózkodás esetén – a tartózkodási hely szerinti tagállamban nyújtotta be, és amiatt sem, hogy a kérelmező keresetet nyújtott be a vele szemben a 604/2013 rendelet 26. cikke alapján hozott, átadásra vonatkozó határozattal szemben.