

**C-322/19. sz. ügy****Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata  
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2019. április 23.

**A kérdést előterjesztő bíróság:**

High Court (Írország)

**Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:**

2019. március 25.

**Felperesek:**

KS

MHK

**Alperesek:**

International Protection Appeals Tribunal

Minister for Justice and Equality

Ireland és az Attorney General

**Az alapeljárás tárgya**

Az International Protection Appeals Tribunal (nemzetközi védelemmel kapcsolatos ügyek fellebbviteli bírósága, Írország; a továbbiakban: IPAT) azon határozataival szemben indított bírósági eljárás, amelyek elutasították a felperesek által a Department of Justice and Equality (igazságügyi és esélyegyenlőségi minisztérium, Írország) azon határozataival szemben benyújtott fellebbezéseket, amelyek megtagadták a munkaerőpiachoz való hozzáférés felperesek részére történő engedélyezését.

### **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

- 1) Ha egy olyan uniós jogi eszközt, amely alkalmazandó egy adott tagállamban, ugyanakkor fogadtak el, mint egy olyan eszközt, amely nem alkalmazandó ugyanezen tagállamra, figyelembe vehető-e ezen utóbbi eszköz az előbbi eszköz értelmezése során?
- 2) Alkalmazandó-e a befogadási feltételekről szóló 2013/33/EU irányelv (átdolgozás) 15. cikke valamely olyan személyre, akire vonatkozóan a 604/2013/EU rendelet – a „Dublin III” rendelet – alapján átadásra vonatkozó határozatot hoztak?
- 3) Elfogadhat-e valamely tagállam a befogadási feltételekről szóló 2013/33/EU irányelv (átdolgozás) 15. cikkének végrehajtása keretében olyan általános intézkedést, amely végeredményben a 604/2013/EU rendelet – a „Dublin III” 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/EU rendelet – a „Dublin III” rendelet – alapján az első tagállamnak történő átadására vonatkozó határozatot hoznak, a kérelmezőnek tulajdonítható-e a védelem iránti kérelem vizsgálatának ebből eredő késedelme a befogadási feltételekről szóló 2013/33/EU irányelv (átdolgozás) 15. cikkének alkalmazásában?
- 5) Ha a kérelmezőt másik tagállamnak kell átadni a 604/2013/EU rendelet – a „Dublin III” 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 befogadási feltételekről szóló 2013/33/EU irányelv (átdolgozás) 15. cikkének alkalmazásában akár általános, akár különös jelleggel, ha az említett bírósági eljárásban megállapítják, hogy a kereset – nyilvánvalóan vagy egyébként – megalapozatlan vagy visszaélészerű?

### **A hivatkozott uniós jogi rendelkezések**

EUMSZ 78. cikk.

A menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei 2005/85/EK tanácsi irányelv (HL 2005. L 326.; helyesbítés: HL 2006. L 236., 35. o.).

A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180.; helyesbítés: HL 2016. L 198., 50. o.; a továbbiakban: eljárási irányelv [átdolgozás]). Ezen irányelv 31. cikkének (3) bekezdése értelmében a kérelem vizsgálatának hat hónapos időszaka attól az időponttól számítandó, amikor „a kérelmező [a felelős] tagállam területén tartózkodik, és az illetékes hatóság a kérelmezőt átvette”. Ezen irányelv nem alkalmazandó Írországra, de elfogadására a 2013/33/EU irányelv elfogadásával azonos napon került sor, és jelentőséggel bír ez utóbbi irányelv értelmezése szempontjából.

A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 2013/33/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., a továbbiakban: a befogadási feltételekről szóló irányelv [átdolgozás]). Egyfelől a 2. cikk és a (8) preambulumbekkezdés egy valamennyi kérelmezőre kiterjedő tág hatályt határoz meg. A 2. cikk b) pontja úgy határozza meg a „kérelmező” fogalmát, hogy e személy „harmadik ország olyan állampolgára vagy olyan hontalan személy, akinek nemzetközi védelem iránti kérelme tárgyában még nem hoztak végleges határozatot”. Másfelől a (35) preambulumbekkezdés hivatkozik az emberi méltósághoz való jogra és az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) különböző cikkeire, nem hivatkozik azonban a Charta munkavállaláshoz való jogra vonatkozó 15. cikkére. Az irányelv 15. cikke kilenc hónap elteltével munkavállaláshoz való jogot biztosít, kivéve, ha a késelem a kérelmezőnek tulajdonítható. Ez egy tág feltétel az eljárási irányelv (átdolgozás) 31. cikkének (3) bekezdésében foglalthoz képest, amely olyan késelemre vonatkozik, amely „egyértelműen” annak tudható be, hogy a kérelmező „nem tett eleget” kötelezettségének.

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 (HL 2013. L 180.; helyesbítés: HL 2018. L 33., 6. o.; a továbbiakban: „Dublin III” rendelet).

### **A hivatkozott nemzeti jogi rendelkezések**

A befogadási feltételekről szóló irányelvet (átdolgozás) végrehajtó releváns nemzeti jogot a European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018 (az Európai Közösségekről [befogadási feltételek] szóló 2018. évi rendelet, a továbbiakban: 2018. évi rendelet) tartalmazza. E rendelet alábbi három rendelkezését vitatják az alapeljárásban:

i. a 2. cikk (2) bekezdését, amelynek értelmében abban az esetben, ha valamely személyre vonatkozóan átadásra vonatkozó határozatot hoznak, e személy kérelmezői minősége megszűnik a 2018. évi rendelet alkalmazásában. A 2. cikk (2) bekezdésének (a) pontja értelmében azok a személyek, akiknek az átadásra vonatkozó határozatról értesítést küldtek, nem minősülnek kérelmezőnek, a 2. cikk (2) bekezdésének (b) pontja pedig létrehozza a „befogadott, de nem kérelmező” személyek kategóriáját. A 2. cikk (1) bekezdése úgy határozza meg a „kérelmező” fogalmát, hogy a kérelmező olyan személy, aki vagy akinek nevében más nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be, és akinek kérelmezői minősége nem szűnt meg. A 2. cikk (3) bekezdése értelmében abban az esetben, ha az a személy, akivel szemben átadásra vonatkozó határozatot hoztak, fellebbezést nyújt be az IPAT-hoz (nemzetközi védelemmel kapcsolatos ügyek fellebbviteli bírósága), e személyt befogadottnak, nem pedig kérelmezőnek kell tekinteni;

ii. a 11. cikk (2) bekezdését, amelynek értelmében „[b]ármely más törvény, rendelet vagy egyéb jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a kérelmezőnek nem minősülő befogadott nem törekedhet munkaviszony vagy önfoglalkoztatási jogviszony létesítésére, nem létesíthet munkaviszonyt vagy önfoglalkoztatási jogviszonyt, és nem állhat munkaviszonyban vagy önfoglalkoztatási jogviszonyban”;

iii. a 11. cikk (12) bekezdését, amelynek értelmében az Employment Permits Acts 2006 to 2014 (a munkavállalási engedélyekről szóló 2006–2014. évi törvények) nem alkalmazhatók a dublini rendszerben átadandó személynek minősülő kérelmezőkre vagy befogadottakra.

### **A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása**

- 1 Az első felperes, K.S., 2010-ben érkezett Pakisztánból az Egyesült Királyságba. Az Egyesült Királyságban nem folyamadt nemzetközi védelemért. K.S. 2015-ben Írországra utazott, ahol 2015. május 11-én nemzetközi védelemért folyamodott. A dublini rendszer keretében a Refugee Applications Commissioner (menedékkérelmek elbírálásáért felelős biztos, Írország) 2016. március 9-én a kérelem Egyesült Királyságnak történő átadásáról határozott. Ezt 2016. augusztus 17-én helybenhagyta a Refugee Appeals Tribunal (menekültügyi fellebbviteli bíróság, Írország). K.S. keresetet indított a High Court (felsőbbíróság, Írország) előtt e határozattal szemben. Ezen eljárás folyamatban van, az átadást pedig felfüggesztették.
- 2 K.S. a munkaerőpiachoz való hozzáférés iránti kérelmet nyújtott be az igazságügyi és esélyegyenlőségi minisztériumhoz (Írország) a 2018. évi rendelet 11. cikkének (3) bekezdése alapján. E kérelmet elutasították azzal az indokkal, hogy a 2018. évi rendelet alapján a felpereshez hasonló, a dublini rendszer keretében átadandó személyek nem férhetnek hozzá a munkaerőpiachoz. K.S. kérelmet nyújtott be e határozat felülvizsgálata iránt, amelyet 2018. július 19-én

elutasítottak. Ezt követően K.S. fellebbezést nyújtott be az IPAT-hoz (nemzetközi védelemmel kapcsolatos ügyek fellebbviteli bírósága, Írország) ezen elutasítással szemben, amely 2018. szeptember 11-én elutasította a fellebbezést. K.S. kérelmet nyújtott be a High Courthoz (felsőbíróság) az e határozattal szembeni keresetindítás engedélyezése iránt, amelytől 2018. szeptember 24-én engedélyt kapott a jelen eljárás megindítására.

- 3 A második felperes, M.H.K., 2009-ben érkezett Bangladesből az Egyesült Királyságba. Az Egyesült Királyságban való tartózkodásra jogosító engedélye 2014-ben járt le, amikor is Írországba utazott, ahol 2015. február 16-án nemzetközi védelemért folyamodott. 2015. november 25-én arról értesítették, hogy kérelmét a „Dublin III” rendelet alapján az Egyesült Királyságnak adják át. M.H.K. az átadásra vonatkozó határozattal szemben fellebbezést nyújtott be a Refugee Appeals Tribunalhoz (menekültügyi fellebbviteli bíróság), amely 2016. március 30-án elutasította a fellebbezést. 2016. április 18-án M.H.K. keresetet indított a High Court (felsőbíróság) előtt e határozattal szemben. Ezen eljárás folyamatban van, az átadást pedig felfüggesztették.
- 4 M.H.K. a munkaerőpiachoz való hozzáférés iránti kérelmet nyújtott be a 2018. évi rendelet 11. cikkének (3) bekezdése alapján, amelyet 2018. augusztus 16-án elutasított az igazságügyi és esélyegyenlőségi minisztérium (Írország). Ezt követően M.H.K. 2018. augusztus 29-én kérelmet nyújtott be e határozat felülvizsgálata iránt, amelyet 2018. szeptember 5-én elutasítottak. 2018. szeptember 18-án M.H.K. fellebbezést nyújtott be az IPAT-hoz (nemzetközi védelemmel kapcsolatos ügyek fellebbviteli bírósága), amely 2018. október 17-én elutasította a fellebbezést. M.H.K. kérelmet nyújtott be a High Courthoz (felsőbíróság) az e határozattal szembeni keresetindítás engedélyezése iránt, amelytől 2018. november 12-én engedélyt kapott a jelen eljárás megindítására.
- 5 Az alapeljárásban lényegében mindkét felperes azt kéri, hogy a kérdést előterjesztő bíróság semmisítse meg a munkaerőpiachoz való hozzáférést megtagadó határozatokat, állapítsa meg, hogy a 2018. évi rendelet 2. cikkének (2) bekezdése, valamint 11. cikkének (2) és (12) bekezdése ellentétes a befogadási feltételekről szóló irányelvvel (átdolgozás), és ítéljen meg részükre kártérítést.

#### **Az alapeljárásban részt vevő felek alapvető érvei**

- 6 A felperesek arra hivatkoznak, hogy a vonatkozó nemzeti rendelkezések, amelyek szerint az a személy, akivel szemben a „Dublin III” rendelet alapján átadásra vonatkozó határozatot hoztak, nem férhet hozzá a nemzeti munkaerőpiachoz, ellentétesek a befogadási feltételekről szóló irányelvvel (átdolgozás). Véleményük szerint az említett irányelv 15. cikke – amely kilenc hónap elteltével munkavállaláshoz való jogot biztosít, kivéve, ha a késelem a kérelmezőnek tulajdonítható – a „kérelmező” fogalmának az ezen irányelv 2. cikkének b) pontjában szereplő tag meghatározása miatt alkalmazandó valamely olyan személyre, akire vonatkozóan a „Dublin III” rendelet alapján átadásra vonatkozó

határozatot hoztak. A felperesek a 2012. szeptember 27-i Cimade kontra Ministre de l’Intérieur, de l’Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l’Immigration ítéletre (C-179/11) is hivatkoznak, amelyben a Bíróság a befogadási feltételekről szóló korábbi (2003/9/EK) irányelvvel kapcsolatban megállapította, hogy a dublini rendszer hatálya alá tartozó kérelmezőket megilletik a befogadás minimumfeltételei.

- 7 Az állami alperesek véleménye szerint a befogadási feltételekről szóló irányelv (átdolgozás) 15. cikke a rendelkezés és az előkészítő anyagok szövege miatt nem alkalmazandó valamely olyan személyre, akire vonatkozóan a „Dublin III” rendelet alapján átadásra vonatkozó határozatot hoztak, és sohasem volt az irányelv célja, hogy ilyen jellegű védelmet nyújtson. Ezenfelül véleményük szerint a Bíróság Cimade ítélete csak azon állítás szempontjából mérvado, hogy az *anyagi jogi* befogadási feltételeket (semmint általában véve a befogadási feltételeket) biztosítani kell a dublini rendszer hatálya alá tartozó kérelmezőknek.
- 8 A felperesek azzal érvelnek, hogy a befogadási feltételekről szóló irányelv (átdolgozás) 15. cikkének végrehajtása keretében nem fogadhat el valamely tagállam olyan általános intézkedést, amely a „Dublin III” rendelet alapján átadandó kérelmezőknek tulajdonít az átadásra vonatkozó határozat meghozatala során vagy azt követően bekövetkezett minden késedelmet. Az állami alperesek véleménye szerint a tagállamok elfogadhatnak ilyen általános intézkedést.
- 9 A felperesek véleménye szerint a negyedik kérdésben említett körülmények között nem tulajdonítható a kérelmezőnek a védelem iránti kérelem vizsgálatának e körülményekből eredő késedelme a befogadási feltételekről szóló irányelv (átdolgozás) 15. cikkének alkalmazásában. Véleményük szerint ez következik a Cimade ítéletből, és az irányelv (8) preambulumbekzdésére hivatkoznak. A felperesek emellett azzal érvelnek, hogy a bírósági eljárás miatti – az ötödik kérdésben említett – késedelmek nem tulajdoníthatók a kérelmezőnek a befogadási feltételekről szóló irányelv (átdolgozás) 15. cikkének alkalmazásában, mert a bírósági eljárást indító kérelmező igazságszolgáltatáshoz való jogát gyakorolja. Az állami alperesek véleménye szerint az ilyen késedelmek a kérelmezőnek tulajdoníthatók.
- 10 Azon kérdést illetően, hogy figyelembe vehető-e egy valamely tagállamban nem alkalmazandó uniós jogi eszköz egy ugyanezen tagállamban alkalmazandó uniós jogi eszköz értelmezése során, a felperesek kifejtik, hogy egy nem alkalmazandó átdolgozó irányelv annyiban vehető figyelembe, amennyiben az deklaratív vagy kodifikációs jellegű. Az állami alperesek véleménye szerint e kérdésre igenlő választ kell adni, és az a körülmény, hogy Írország nem vett részt az eljárási irányelv (átdolgozás) elfogadásában, nem bír jelentőséggel, mert az irányelvek európai szintű intézkedések, és nem értelmezhetők eltérően a különböző tagállamokban.

**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása**

- 11 A kérdést előterjesztő bíróság előjáróban megjegyzi, hogy amennyiben a befogadási feltételekről szóló irányelv (átdolgozás) alapján a felpereseket nem illeti meg a munkavállaláshoz való jog, úgy nem hivatkozhatnak a Chartára, mert Írország nem az Unió jogát hajtja végre a munkaerőpiachoz való hozzáférés iránti kérelmük elbírálása során, és a Charta ezért nem alkalmazható. Még ha alkalmazni kellene is azt, a Charta 15. cikke nem biztosít jogokat harmadik országbeli állampolgárok számára, ezért a jelen ügy arra korlátozódik, hogy biztosít-e az irányelv ilyen jogot a felpereseknek.
- 12 Első kérdését illetően a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy amennyiben egy nem alkalmazandó eszköz adott körülmények között jelentőséggel bír egy alkalmazandó eszköz értelmezése szempontjából, úgy annak az alkalmazandó eszközt végrehajtó nemzeti jog értelmezése szempontjából is jelentőséggel kell bírnia. A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint annyiban, amennyiben egy irányelv csupán rávilágít az európai jogalkotó szándékára, nem bír jelentőséggel, hogy egy adott ország részt vett-e vagy sem egy konkrét irányelv elfogadásában. E kérdés relevanciája abban áll, hogy lehetővé teszi a kérdést előterjesztő bíróság számára annak megállapítását, hogy figyelembe veheti-e az Írországra nem alkalmazandó menekültügyi eljárási irányelvet (átdolgozás) a befogadási feltételekről szóló irányelv (átdolgozás) értelmezése során. Ha figyelembe veheti, akkor az bizonyos mértékben alátámasztja az állami alperesek érveit.
- 13 Második kérdését illetően a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a befogadási feltételekről szóló irányelv (átdolgozás) 15. cikkének rendelkezései azon a feltevésen alapulnak, hogy az illetékes hatóság késedelmesen nem hozott határozatot kilenc hónapon belül. Ez azt feltételezi, hogy az illetékes hatóság hozhat ilyen határozatot. A dublini rendszerben erre nincs lehetőség a kérelmező tényleges átadásáig. A kérdést előterjesztő bíróság szerint továbbá a Cimade doktrína nem terjeszthető ki indokolatlanul a jogok biztosítását mint „ösztönző tényezőt” illetően és így módon az olyan személyek munkaerőpiachoz való hozzáférése sem, akik kizárólag azért tartózkodhatnak az Unió területén, mert védelemért folyamodtak. A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint emellett a joggal való visszaéléssel kapcsolatos fontos kérdés is felmerül a dublini rendszerrel összefüggésben, mivel egy olyan személy, akire vonatkozóan e rendszer keretében átadásra vonatkozó határozatot hoztak, értelemszerűen csak olyan személy lehet, aki – legalábbis bizonyos mértékben – visszaélt a közös európai menekültügyi rendszer szerinti eljárással. E kérdés relevanciája abban áll, hogy amennyiben a 15. cikk nem alkalmazandó a felperesekre, úgy keresetük megalapozatlan.
- 14 Harmadik kérdésére a kérdést előterjesztő bíróság azt javasolja válaszolni, hogy az a kérelmező, aki nem kér menedékjogot azon tagállamban, amelynek területén először tartózkodik, és aki aztán elhagyja e tagállamot, és másik tagállamban kér menedékjogot, teljes mértékben felelős a dublini rendszer szerinti eljárások

igénybevételének szükségessé válásáért, és a tagállam ezért elfogadhat olyan általános rendelkezést, amely az adott kérelmezőnek tulajdonítja az ebből eredő késedelmeket. Ez főszabály szerint nem sérti a Cimade ítéletet, a kérelmezőnek tulajdonítható, illetve felróható késelem fogalma ugyanis nem általános jelleggel, hanem csak a 9. cikk (1) bekezdésében (őrizet) és a 15. cikk (1) bekezdésében jelenik meg a befogadási feltételekről szóló irányelvben (átdolgozás). E kérdés relevanciája abban áll az eljárás szempontjából, hogy amennyiben e kérdésre igenlő választ kell adni, úgy a felperesek keresete megalapozatlan.

- 15 Negyedik kérdésére a kérdést előterjesztő bíróság azt javasolja válaszolni, hogy az említett késedelmek a kérdésben ismertetett helyzetben lévő kérelmezőnek tulajdoníthatók, mert a szóban forgó késelemet az okozta, hogy a kérelmező az uniós jog szabályszerű és rendes alkalmazása által meghatározott rendszerrel ellentétesen nem folyamodott védelemért az első tagállamban, önként egy másik tagállamba utazott, és ott nyújtott be kérelmet. E kérdés relevanciája abban áll, hogy amennyiben arra igenlő választ kell adni, úgy a felperesek keresete megalapozatlan.
- 16 Ötödik kérdésére a kérdést előterjesztő bíróság azt javasolja válaszolni, hogy a bírósági eljárás megindítása a kérelmező ugyan jogszerű, de önkéntes aktusa, és az ebből eredő késelem ezért a kérelmezőnek tulajdonítható. Ez még inkább így van akkor, ha a kereset visszaélésszerű vagy megalapozatlan. E kérdés relevanciája abban áll, hogy amennyiben arra igenlő választ kell adni, úgy a felperesek keresete megalapozatlan. Ha a kérdésre azt a választ kell adni, hogy a bírósági eljárás miatt bekövetkező késedelmek csak akkor tulajdoníthatók a kérelmezőnek, ha a kereset megalapozatlan vagy visszaélésszerű, akkor az alapügyben a tárgyalást el kell halasztani addig, amíg e kérdést nem tisztázzák a felperesek által elsőként indított bírósági eljárásokban.

### **Gyorsított eljárás iránti kérelem**

- 17 A kérdést előterjesztő bíróság azt kéri, hogy eljárási szabályzatának 105. cikke alapján a Bíróság gyorsított eljárást alkalmazzon a kérelem tekintetében. A kérdést előterjesztő bíróság ezzel kapcsolatban hivatkozik a Bíróság elnökének 2008. április 17-i Metock és társai kontra Minister for Justice, Equality and Law Reform végzésére (C-127/08), valamint 2011. szeptember 9-i Dereci és társai kontra Bundesministerium für Inneres végzésére (C-256/11). A kérdést előterjesztő bíróság szerint a felperesek és mások, akik hasonló kereseteket indítottak a High Court (felsőbbíróság) előtt, jelenleg bizonytalan helyzetben vannak a munkaerőpiachoz való hozzáféréshez való jogukat illetően. A Bíróság rendkívül rövid időn belül adott válasza ezért véget vethetne a bizonytalanságnak.