

C-519/20 sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2020. október 15.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Amtsgericht Hannover (Németország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2020. október 12.

Érintett fél és fellebbező:

K

Kérelmező és az eljárásban részes többi fél:

Landkreis Gifhorn

Az alapeljárás tárgya

Annak megállapítására vonatkozó intézkedés, hogy az Amtsgericht (helyi bíróság, Németország) végzése megsértette a felperes jogait annyiban, amennyiben az idegenrendészeti őrizetet a 2020. szeptember 25. és 2020. október 2. közötti időszakra elrendelték

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogi alapja

Az uniós jog, különösen a 2008/115 irányelv értelmezése; EUMSZ 267. cikk

Előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1. Úgy kell-e értelmezni az uniós jogot – különösen a 2008/115/EK irányelv 18. cikkének (1) és (3) bekezdését –, hogy a kitoloncolás céljából történő őrizetről határozatot hozó nemzeti bíróságnak minden egyes esetben meg kell vizsgálnia e rendelkezés feltételeit, különösen azt, hogy a kivételes helyzet még fennáll-e,

amennyiben a nemzeti jogalkotó a 18. cikk (1) bekezdésére hivatkozva eltér a 16. cikk (1) bekezdésében foglalt feltételektől?

2. Úgy kell-e értelmezni az uniós jogot – különösen a 2008/115/EK irányelv 16. cikkének (1) bekezdését –, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely ideiglenesen – 2022. július 1-jéig – lehetővé teszi az idegenrendészeti őrizetben lévő személyek büntetés-végrehajtási intézetben való elhelyezését annak ellenére, hogy a tagállamban különleges idegenrendészeti fogdáknak állnak rendelkezésre, és a 2008/115/EK irányelv 18. cikkének (1) bekezdése értelmében vett szükséghelyzet ezt nem teszi szükségessé?

3. Úgy kell-e értelmezni a 2008/115/EK irányelv 16. cikkének (1) bekezdését, hogy az idegenrendészeti őrizetben lévő személyek fogva tartását szolgáló „különleges idegenrendészeti fogda” már akkor sem áll rendelkezésre, ha:

- a „különleges idegenrendészeti fogda” a fogvatartottak büntetés-végrehajtási intézeteihez hasonlóan közvetlenül ugyanannak a kormánynak, azaz az igazságügyi miniszternek az irányítása alá tartozik,

- a „különleges idegenrendészeti fogda” a büntetés-végrehajtási intézet részlegét képezi, és ezáltal ugyan saját vezetője van, a büntetés-végrehajtási intézet egyik részlegeként azonban a büntetés-végrehajtási intézet vezetése alá van rendelve?

4. A harmadik kérdésre adott nemleges válasz esetén:

Úgy kell-e értelmezni a 2008/115/EK irányelv 16. cikkének (1) bekezdését, hogy az idegenrendészeti őrizetben lévő személyeknek „különleges idegenrendészeti fogdában” való elhelyezéséről van szó, amikor idegenrendészeti fogda céljából a büntetés-végrehajtási intézet külön részleget hoz létre, e részleg kerítéssel körülfalazott, az idegenrendészeti őrizetben lévő személyek számára rendelkezésre álló három épülettel ellátott külön területet tart fenn, és e három épület közül egy épületben ideiglenesen kizárólag olyan fogvatartottakat helyeznek el, akik pénzbüntetés helyébe lépő szabadságvesztés-büntetésüket vagy rövid szabadságvesztés-büntetésüket töltik, amelynek során a büntetés-végrehajtási intézet ügyel az idegenrendészeti őrizetben lévő személyek és a fogvatartottak elkülönítésére, különösképp mindegyik épület saját létesítményekkel (saját ruhatárral, betegszobával, sportteremmel) rendelkezik, és az udvar / kinti terület ugyan mindegyik épületből látható, azonban mindegyik épület esetében a fogvatartottak számára saját, szögesdrót kerítéssel körbekerített terület van fenntartva, és így az épületek közvetlenül nem kapcsolódnak egymáshoz?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

A harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös

normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 348., 98. o.), 16. cikk (Az őrizet körülményei) (1) bekezdése, 18. cikk (Szükséghelyzetek) (1) és (3) bekezdése

A hivatkozott nemzeti rendelkezések és jogalkotási előkészítő anyagok

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet – Aufenthaltsgesetz (a külföldiek szövetségi területen való tartózkodásáról, kereső tevékenységéről és integrációjáról szóló törvény) (a továbbiakban: AufenthG) (2017. július 29. és 2019. augusztus 20. között hatályos változat), 62a. § (1) bekezdése; a rendelkezés jelen ügy szempontjából releváns része a következőképpen szól: „Az idegenrendészeti őrizetet általában különleges idegenrendészeti fogdáknak kell végrehajtani. [...]”

Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15. August 2019 (az ország területének elhagyására irányuló kötelezettség hatékonyabb érvényesítéséről szóló, 2019. augusztus 15-i második törvény), az 1. cikk 22. pontja, 6. és 8. cikk

Az ország területének elhagyására irányuló kötelezettség hatékonyabb érvényesítéséről szóló második törvény tervezetének e törvény 1. cikkének 22. pontjára vonatkozó indokolása

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 A Landkreis Gifhorn idegenrendészeti hatósága (a továbbiakban: kérelmező) Pakisztánba akar visszaküldeni egy pakisztáni állampolgárt. Az érintett személy köteles elhagyni az országot. Az érintett személy kijelentette, hogy nem tesz önkéntesen eleget a kiutasításnak, ezt követően eltűnt, és már nem jelentkezett. 2020. augusztus 11-én a Berlin és Brüsszel közötti útvonalon egy távolsági buszon találták meg, és vették őrizetbe. Ugyanezen a napon az illetékes Amtsgericht (helyi bíróság) 2020. szeptember 25-ig bezárólag elrendelte az idegenrendészeti őrizetet (biztonsági őrizetben tartást). A fellebbezésnek a helyi bíróság 2020. szeptember 2-án nem adott helyt. Az illetékes Landgericht (regionális bíróság, Németország) 2020. szeptember 8-án elutasította a fellebbezést.
- 2 Az érintettet 2020. augusztus 11-én a hannoveri büntetés-végrehajtási intézet (a továbbiakban: JVA) langenhageni részlegébe szállították.
- 3 A kérelmező kezdeményezte az ideiglenes útleveél kiállítását, amihez a tartományi hatóság szerint mintegy 6 hét szükséges. 2020. augusztus 12-én egy járatot foglaltak le az érintett részére. A 2020. szeptember közepén Langenhagenbe érkező, az érdekelt számára kiállított ideiglenes útleveél 2020. december 31-ig érvényes, és a repülés időpontjára, a járatszámra és a célállomásra vonatkozó bejegyzést tartalmaz.

- 4 2020. szeptember 23-án az érintettet a frankfurti repülőtérre szállították. Ugyanakkor a légitársaság nem szállította el őt, mivel kinyilvánította, hogy nem akar repülőre szállni. Ilyen körülmények között kizárólag az érintett személy biztonsági kísérettel történő szállítása jöhet szóba. A szállítás ily módon történő megszervezése érdekében a kérelmező az idegenrendészeti őrizet 2020. november 12-ig történő meghosszabbítását kérte.
- 5 Ezt azzal indokolta, hogy másik ideiglenes útlevél kiállításához ismét mintegy hat hét szükség. A kísérő nélküli kitoloncolás nem lenne eredményes. A kérelmező ezért azt tervezi, hogy a fellebbezőt 2020. november 10-én a bajor hatóságok által szervezett biztonsági kísérettel működő charterjáratral visszaszállíttatja.
- 6 A kérelemben a hatóság jelezte, hogy az érintettet továbbra is a JVA Hannover langenhageni részlegében fogják elhelyezni.
- 7 A JVA Hannover langenhageni részlegét a kérdést előterjesztő bíróság a következőképpen írja le: A langenhageni részleg Alsó-Szászországban az idegenrendészeti őrizetben lévő személyek elhelyezése tekintetében illetékes központ. E részleget a büntetés-végrehajtási intézetben dolgozó tisztviselő irányítja. A JVA Hannover egészét, amely Alsó-Szászország nagy börtöneinek egyike, és amely körülbelül 600 férőhellyel rendelkezik, egy igazgató vezeti, aki e minőségében operatív módon viseli a langenhageni részleggel kapcsolatos felelősséget is. A JVA Hannover és ennél fogva a langenhageni részleg a többi alsó-szászországi börtönhöz hasonlóan az igazságügyi minisztérium felügyelete alatt áll, amelyet az igazságügyi miniszter irányít.
- 8 A büntetés-végrehajtási intézet Langenhagen városának külterületén található. Területe egy volt katonai létesítményhez tartozott. Magas szögesdrót kerítéssel van körbekerítve. A részleg területén három közel ugyanakkora, kétszintes épület található. Az ablakokra rács van felhelyezve. Az egyik épület mellett egy másik kisméretű épület és egy tehergépjármű bejáratú zsilip található, amelyet a látogatók és büntetés végrehajtási személyzet beléptetésére, valamint a járművek be- és kilépésére használnak. A három épület közepén parkszerű fás udvar található, amely azonban le van zárva, és amelyet nem használnak. Mindegyik épület előtt egy kerítéssel körbezárt terület található, amelyre az idegenrendészeti őrizetben lévő személyek naponta két órára kimehetnek. Jelenleg akár 48 idegenrendészeti őrizetben lévő személy (42 férfi és 6 nő) helyezhető el. Az egyik épületben (1. épület) az idegenrendészeti őrizetben lévő férfiakat helyezik el. A másik épületet (2. épület) a fogvatartottak számától függően az idegenrendészeti őrizetben lévő nők és az idegenrendészeti őrizetben lévő további férfiak elhelyezésére használják. A fogvatartott számára napi látogatás, a szabadban való többórás tartózkodás, internethez való hozzáférés és mobiltelefon birtoklása biztosított. A lakóhelyiségenként kizárólag egy fogvatartott helyezhető el; kérésre közös elhelyezésre is sor kerülhet. A 2020. szeptember 25. és 2020. október 2. közötti időszakban a 3. épületet olyan fogvatartottak elhelyezésére használták, akik három hónapig terjedő, pénzbüntetés helyébe lépő szabadságvesztés és rövid szabadságvesztés büntetésüket töltötték. A büntetés-végrehajtási intézet

gondoskodott a fogvatartottak elkülönítéséről, vagyis a büntetés végrehajtására olyan különálló épületekben került sor, amelyek között nem volt közvetlen kapcsolat.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 9 E bíróság úgy véli, hogy azon kérdés tekintetében, hogy az őrizetbe vételnek a 2020. szeptember 25. és 2020. október 2. közötti időszakra történő elrendelése jogellenes volt-e, az uniós jog értelmezése szükséges a jogvita megoldásához.
- 10 A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint az idegenrendészeti őrizet nem rendelhető el, ha előrelátható volt, hogy azt az AufenthG 62a. §-a (1) bekezdésének a 2008/115 irányelv 16. cikke (1) bekezdése első mondata fényében értelmezendő rendelkezésének megsértésével hajtják végre.
- 11 A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint az érintettek a 2020. szeptember 25. és 2020. október 2. közötti időszakban a langenhageni részlegben való elhelyezése megsértette az AufenthG 62a. §-a (1) bekezdésében foglalt rendelkezést. Az idegenrendészeti őrizetet ugyanis nem „különleges idegenrendészeti fogdában” hajtották végre. A JVA langenhageni részlege a 2020. szeptember 25. és 2020. október 2. közötti időszakban már nem minősült „különleges idegenrendészeti fogdáknak”, mivel az idegenrendészeti őrizetben lévő személyeken kívül (a fellebbező az 1. épületben) fogvatartottakat is (3. épületben) elhelyeztek a fogdában. A „különleges idegenrendészeti fogda” meglétéhez a büntetés-végrehajtási intézetek fizikai és szervezeti elkülönítése szükséges. A releváns időszakban nem volt ilyen elkülönítés. A három épület ugyanis egymás közvetlen közelében található, és kizárólag egy közös belépési területen, illetve az említett tehergépjármű bejárati zsilipen keresztül érhető el. A langenhageni idegenrendészeti részlegnek ugyan saját vezetője van, azonban mind a fogvatartottak, mind pedig az idegenrendészeti őrizetben lévő személyek esetében ugyanazt a büntetés-végrehajtási személyzetet alkalmazták. Még ha a büntetés-végrehajtási tiszteknek a (hosszú időn keresztül) fogvatartott személyek felügyeletére, gondozására és ellátására vonatkozó különleges szakértelme komoly indokul is szolgálhat az idegenrendészeti fogda igazságügyi szervezetbe való beillesztésére, a bíróság álláspontja szerint ennek ellenére szükséges a fogvatartottak és az idegenrendészeti őrizetben lévő személyek megfelelő fizikai és szervezeti elkülönítése.
- 12 A kérdést előterjesztő bíróság az uniós jog saját értelmezése alapján az AufenthG 2017. július 29. és 2019. augusztus 20. között hatályos változata 62a. §-ának (1) bekezdése szerint határozná. Ezt a rendelkezést azonban a Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15. August 2019 (az ország területének elhagyására irányuló kötelezettség hatékonyabb érvényesítéséről szóló, 2019. augusztus 15-i második törvény, a továbbiakban: módosító törvény) 1. cikkének 22. pontja úgy módosította, hogy ezáltal lehetővé vált a fent leírt elhelyezés. A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint azonban az említett

törvény által bevezetett módosítás nem felel meg a 2008/115 irányelv 16. cikke (1) bekezdésének, amellyől a nemzeti jogalkotó nem térhet el.

- 13 A módosító törvény elfogadásakor a nemzeti jogalkotó ugyanakkor a 2008/115 irányelv 18. cikkének (1) bekezdése értelmében vett szükséghelyzet fennállására hivatkozott. Függetlenül attól a kérdéstől, hogy ilyen szükséghelyzet fennállt-e a módosító törvény elfogadásakor, annak ma is fenn kellene állnia. Még ha valószínűnek is tűnik a (büntetés-végrehajtási intézetek) idegenrendészeti fogdák Covid19-világjárvány miatti túlterheltsége, és ezzel összefüggésben a büntetés-végrehajtási intézményekben több hely és nagyobb távolságtartás szükségessége, e túlterheltség nem vezethető vissza a harmadik országbeli állampolgárok kivételesen nagy számára. A törvénymódosítás tervezetének indokolása szintén nem tartalmazza a szükséghelyzet meggyőző bemutatását.
- 14 Mivel a módosító törvénnyel a jogalkotó el kíván térni az irányelv 16. cikkének (1) bekezdésétől, és ennek során a 2008/115 irányelv 18. cikke (1) bekezdésének értelmében vett szükséghelyzetre hivatkozik, először is felmerül az első kérdés, vagyis az, hogy magának az őrizetbe vétel elrendelésével kapcsolatos ügyben eljáró bíróságnak kell-e a szükséghelyzet fennállását az idegenrendészeti őrizet elrendelésével kapcsolatos minden eljárásban megállapítania, vagy az egyedi ügy vizsgálata nélkül a jogalkotó megállapítását kell-e elfogadnia.
- 15 Amennyiben az őrizetbe vételt elrendelő bíróságnak magának kellene meggyőződnie a szükséghelyzetről, a kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint az ilyen szükséghelyzet feltételei nem teljesülnek, ezért felmerül a második kérdés, amely arra irányul, hogy a 2008/115 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése alapján mellőzni kell-e a módosító törvény alkalmazását.
- 16 Az e kérdésre adott igenlő válasz esetén a „különleges idegenrendészeti fogda” fogalmát kell értelmezni. A harmadik kérdés annak megállapítására irányul, hogy az idegenrendészeti fogda már önmagában az igazságügyi rendszerbe való betagozódása miatt sem minősülhet „különleges idegenrendészeti fogdának”. Nemleges válasz esetén a negyedik kérdés annak meghatározására irányul, hogy milyen követelményeket kell állítani a „különleges idegenrendészeti fogdával” kapcsolatban, és különösen arra, hogy ellentétes-e az idegenrendészeti őrizetben lévő személyek számára fenntartott „különleges idegenrendészeti fogdaként” történő minősítéssel az, hogy a létesítmény elkerített területén belüli egyik épületet a fogvatartottak elhelyezésére használják.