

C-673/19. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2019. szeptember 11.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Raad van State (Hollandia)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2019. szeptember 4.

Fellebbező:

M

A

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Ellenérdekű fél:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

T

Az alapeljárás tárgya

Az alapeljárás a Rechtbank Den Haag (hágai bíróság, Hollandia) azon kérdést tisztázó három ítélete elleni fellebbezésekre vonatkozik, hogy jogszerűen rendelték-e el három külföldi személy őrizetét előzetes kiutasítási határozat elfogadása nélkül a Vreemdelingenwet 2000 (a külföldiekről jogállásáról szóló 2000. évi törvény, a továbbiakban: 2000. évi Vw) 59. cikkének (2) bekezdése szerint abból a célból, hogy biztosítsák az Európai Unió más olyan tagállamaiba történő távozásukat, amelyekben e személyek nemzetközi védelemben részesülnek.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

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.) alkalmazhatósága egy másik tagállamba történő távozás keretében valamely harmadik országba történő kitoloncolás helyett. Amennyiben az irányelv alkalmazandó: a 2008/115 irányelv 4. cikkének (3) bekezdése szerinti nemzeti rendelkezések alkalmazására vonatkozó feltételek értelmezése. EUMSZ 267. cikk.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

Ellentétes-e 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 irányelvvel, különösen annak 3., 4., 6. és 15. cikkével, hogy az olyan külföldi személyt, aki az Unió valamely másik tagállamában nemzetközi védelemben részesült, a nemzeti jogszabályok szerint az e másik tagállamba történő kitoloncolás céljából őrizetbe veszik, ha ebben az összefüggésben először felszólították ugyan e személyt az e tagállam területére történő távozásra, ezt követően nem hoztak kiutasítási határozatot?

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 (2) és (5) preambulumbekzdése, 1–6. és 15. cikke

A tagállamok illetékes hatóságai által a visszatéréssel kapcsolatos feladatok ellátása során használandó közös „visszatérési kézikönyv” létrehozásáról szóló, 2017. november 16-i (EU) 2017/2338 bizottsági ajánlás (HL 2017. L 339., 83. o., a továbbiakban: visszatérési kézikönyv)

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

A Vreemdelingenwet 2000 (a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi törvény) 59., 62a., 63. és 106. cikke

A Vreemdelingencirculaire 2000 (a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi körlevél) A3/2. szakasza

A tényállás és az alapeljárás rövid ismertetése

- 1 A külföldi M, A és T, akik harmadik országbeli állampolgárok, nemzetközi védelem iránti kérelmet terjesztettek elő Hollandiában. A Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (biztonsági és igazságügyi államtitkár, a továbbiakban: Staatsecretaris) 2018. február 28-i, 2018. október 9-i, illetve 2018. június 13-i

határozataival elutasította e kérelmeket mint elfogadhatatlanokat, mivel e külföldi személyeknek egy másik uniós tagállam már érvényes menekült jogállást adott. A határozatokban a Staatssecretaris a 2000. évi Vw 62a. cikkének (3) bekezdése (amellyel a 2008/115 irányelv 6. cikkének (2) bekezdését a holland jogba átültették) szerint felszólította az érintett külföldieket, hogy haladéktalanul távozzanak a számukra nemzetközi védelmet biztosító tagállam területére, és ezenkívül felhívta a figyelmüket arra, hogy amennyiben nem tesznek eleget e felszólításnak, kitoloncolásra kerül sor. A külföldi személyek nem tettek eleget a felszólításnak. A Staatssecretaris ezután 2018. szeptember 28-án, 2018. november 22-én, illetve 2018. október 25-én a 2000. évi Vw 59. cikkének (2) bekezdése szerint elrendelte e személyek őrizetét az érintett tagállamokba történő távozásuk biztosítása céljából.

- 2 A külföldi személyek keresetet indítottak a Rechtbank Den Haag (hági bíróság) előtt. Többek között azt adták elő, hogy az őrizet jogellenes, mivel nem áll rendelkezésre kiutasítási határozat.
- 3 A Rechtbank Den Haag (hági bíróság) M és A ügyében kifejtette, hogy a Staatssecretaris a 2000. évi Vw 59. cikkének (2) bekezdése szerint – előzetes kiutasítási határozat hiánya ellenére – jogszerűen rendelte el e személyek őrizetét. A 2000. évi Vw 59. cikkének (2) bekezdése szerinti őrizethez nem szükséges kiutasítási határozat. A Rechtbank (bíróság) ennél fogva M és A keresetét mint megalapozatlant elutasította.
- 4 Ezzel szemben T ügyében a Rechtbank (bíróság) többek között kifejtette, hogy nem egyértelmű, hogy figyelembe vehető-e a 2000. évi Vw 59. cikke harmadik országbeli állampolgár őrizetbe vételének jogalapjaként egy másik tagállamba történő távozás biztosítása céljából. Ez csak akkor lehetséges, ha a kiutasítás fogalom más jelentéssel bír a 2000. évi Vw 59. cikkének (2) bekezdésében, mint a 2000. évi Vw 59. cikkének többi bekezdésében. Nem állapítható meg, hogy a 2008/115 irányelvnek a 2000. évi Vw 59. cikkében történő átültetését követően a jogalkotónak még ez volt a szándéka, így a 2000. évi Vw-ben alkalmazott kiutasítás fogalmat – az irányelvben szereplő fogalom-meghatározással összhangban – megszorítóan kell értelmezni. Ezenkívül a Staatssecretaris néhány dokumentumot nem nyújtott be megfelelő időben és teljes egészében a Rechtbankhoz (bíróság). Ennél fogva a külföldi T őrizete az elrendelésének időpontjától kezdve jogellenes.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 5 A Raad van State (államtanács, Hollandia) előtti fellebbezési eljárásban M és A azt az álláspontot képviseli, hogy a Rechtbank (bíróság) tévesen állapította meg azt, hogy nincs szükség kiutasítási határozatra. A Staatssecretaris köteles lett volna a 2000. évi Vw 62a. cikkének (3) bekezdése szerint kiutasítási határozatot hozni, mivel M és A nem tett eleget az érintett tagállam területére történő

távozásra vonatkozó felszólításnak. A kiutasítási határozat hiányának következménye az őrizet jogellenessége.

- 6 A Staatssecretaris úgy véli, hogy a 2000. évi Vw 59. cikkének (2) bekezdése már a 2008/115 irányelv átültetése előtt hatályban volt, és e rendelkezés az őrizetbe vételre vonatkozó nemzeti felhatalmazásnak minősül. Ott, ahol a törvény nem kizárólag a 2008/115 irányelv átültetése, vagy olyan esetekre ír elő szabályt, amelyekre ez az irányelv nem alkalmazandó, a kiutasítás fogalmát az általános nyelvhasználat szerint kell értelmezni. Nincs indoka a 2000. évi Vw 59. cikke (2) bekezdése olyan megszorító értelmezésének, amely szerint a kiutasítás fogalmát a 2008/115 irányelvben szereplő megfelelő fogalom-meghatározás szerint kell értelmezni. E nemzeti rendelkezés szerint a Hollandia területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok tehát őrizetbe vehetők abból a célból, hogy biztosítsák az azon tagállamba történő távozásukat, amelyben érvényesen menekült jogállásban vagy kiegészítő védelmi jogállásban részesülnek.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid összefoglalása

- 7 A 2000. évi Vw 59. cikke különböző felhatalmazó jogalapokat tartalmaz az őrizetbe vétel tekintetében. A 2000. évi Vw 59. cikkének (1) bekezdésével a 2008/115 irányelv 15. cikkét ültették át. Következésképpen ez a rendelkezés a 2008/115 irányelv értelmében a kiutasítás előkészítése és/vagy a kitoloncolás végrehajtása céljából kiutasítási eljárás alatt álló harmadik országbeli állampolgárok őrizetbe vételének jogalapját képezi. A kiutasítási határozat e kiutasítási eljárás részét képezi, így az e rendelkezés szerinti őrizetbe vételhez kiutasítási határozat szükséges. A 2000. évi Vw 59. cikkének (2) bekezdése egy olyan további jogalapot tartalmaz az őrizetbe vételre vonatkozóan, amely nem a 2008/115 irányelven alapul. E bekezdés szerint az őrizetbe vétel a közrend fenntartása szempontjából szükségesnek minősül, ha a kiutasításhoz szükséges dokumentumok rendelkezésre állnak vagy rövid időn belül rendelkezésre fognak állni.
- 8 A tárgyaláson a Staatssecretaris kifejtette, hogy a 2000. évi Vw 59. cikkének (2) bekezdését manapság csak a jogellenesen Hollandiában tartózkodó, egy másik tagállamban nemzetközi védelemben részesülő harmadik országbeli állampolgárok őrizetbe vétele esetében veszi figyelembe jogalapként az e tagállamba történő távozásuk biztosítása céljából. Ezenfelül a Staatssecretaris csak akkor rendeli el az őrizetbe vételt, ha a külföldi személy nem tesz eleget az érintett tagállamba történő haladéktalan távozásra vonatkozó felszólításnak. Jóllehet a 2000. évi Vw 62a. cikkének (3) bekezdése szerint kiutasítási határozatot kell hozni, ha a távozásra vonatkozó felszólításnak nem tesznek eleget, erre a gyakorlatban a nemzetközi védelemben részesülő külföldi személyek esetében nem kerül sor. A visszaküldés tilalmának elve ezekben az esetekben kizárja a kiutasítási határozatot.

- 9 A 2008/115 irányelv teret enged a nemzeti rendelkezéseknek olyan tényállások esetében, amelyekre nem terjed ki az irányelv hatálya. Az irányelvnek ugyanis nem célja a külföldiek tartózkodására vonatkozó nemzeti szabályok egészének harmonizálása, hanem csak a kiutasítási határozatok elfogadására és végrehajtására vonatkozik (lásd: 2011. december 6-i Achughbabian ítélet, C-329/11, EU:C:2011:807, 28. és 29. pont). A Raad van State (államtanács) ezért nem tartja szükségesnek a 2000. évi Vw 59. cikkének (2) bekezdésében alkalmazott kiutasítás fogalom értelmezésének a 2008/115 irányelv szerinti vonatkozó fogalom-meghatározásra történő korlátozását.
- 10 Annak megítélése érdekében, hogy a Staatssecretaris a kiutasítási határozat hiánya ellenére jogszerűen rendelte-e el a külföldi személyek őrizetét, meg kell vizsgálni, hogy alkalmazandó-e a 2008/115 irányelv, és ha igen, akkor a tagállamoknak lehetőségük van-e az irányelv keretében arra, hogy külföldi személyeket egy másik tagállamba történő távozásuk céljából őrizetbe vegyenek.

A 2008/115 irányelv hatálya

- 11 A 2008/115 irányelv 1. cikke és 2. cikkének (1) bekezdése szerint az irányelv a valamely tagállam területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszatérésére vonatkozik. Mivel a jelen ügyben egy másik tagállamba történő távozásról és nem valamely harmadik országba történő kitoloncolásról van szó, felmerül a kérdés, hogy mennyiben alkalmazandók a 2008/115 irányelv szerinti normák és eljárások erre a tényállásra. Ezen irányelv (5) preambulumbekzdése szerint ennek az irányelvnek olyan horizontális szabályokat kell létrehoznia, amelyek alkalmazhatók minden olyan harmadik országbeli állampolgárra, aki valamely tagállamban érvényes beutazási, tartózkodási vagy letelepedési feltételeknek nem, vagy már nem felel meg. Ezenkívül a másik tagállamba történő kitoloncolás nem tartozik a 2008/115 irányelv 3. cikkének 3. pontja értelmében vett kiutasítás fogalma alá. Az ezen irányelv 15. cikke szerinti őrizetbe vételre vonatkozó felhatalmazás már ebből az okból sem alkalmazandó ezekben az esetekben. Elképzelhető, hogy ha a 2008/115 irányelv (5) preambulumbekzdését ezen irányelv 3. cikkének 1. pontjával és 1. cikkével összefüggésben értelmezzük, akkor ez az irányelv nem ír elő olyan normákat és eljárásokat, amelyeket ebben a helyzetben Hollandiának figyelembe kell vennie külföldi személyeknek a számukra nemzetközi védelmet biztosító tagállamba történő visszatérése során. Ebben az esetben e külföldi személyek őrizetbe vételére kizárólag a nemzeti jog alkalmazandó.
- 12 Ezzel szemben azt a kifogást lehet felhozni, hogy a 2008/115 irányelv 6. cikkének (2) bekezdése kifejezetten szabályozza, hogy a tagállamok kiutasítási határozatot hoznak, ha egy jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár nem tesz eleget az azon tagállamba történő haladéktalan távozásra vonatkozó felszólításnak, amely érvényes tartózkodási engedélyt vagy tartózkodásra jogosító egyéb engedélyt adott ki számára. E szabály alapjául nyilvánvalóan az a meggyőződés szolgált, hogy a harmadik országbeli állampolgár rendszerint eleget

fog tenni e felszólításnak, mivel ellenkező esetben a származási országába történő kitoloncolásra kerül sor.

- 13 Ez a szabály mindazonáltal nem alkalmazható minden további nélkül az olyan harmadik országbeli állampolgárokra, akiknek egy másik tagállam menekült jogállást vagy kiegészítő védelmi jogállást biztosított. A származási országba történő kitoloncolás ebben az esetben a visszaküldés tilalmának elve miatt nem lehetséges, amely elvet többek között a 2008/115 irányelv 1. és 5. cikke szerint tiszteletben kell tartani ezen irányelv átültetése során.
- 14 Következésképpen a jelen ügyekben a külföldi személyeknek adott menekült jogállás kizárja a származási országukba való visszatérést. A valamely tranzit országba történő visszatérés kérdése sem merül fel. A külföldi személyek azt sem közölték, hogy önként valamely harmadik országba szeretnének távozni. Ilyen körülmények alapján a jelen ügyben ennél fogva nem is lehetséges olyan kiutasítási határozat meghozatala, amelyben a származási országba való visszatérés céljából visszatérési kötelezettséget írnak elő vagy állapítanak meg. A kérdés az, hogy a 2008/115 irányelv lehetőséget ad-e a tagállamoknak arra, hogy ezekben az esetekben mellőzzék a kiutasítási határozat meghozatalát, és ilyen határozat nélkül elrendeljék a külföldi személyek őrizetbe vételét a részükre menekült jogállást adó tagállamba történő távozás biztosítása céljából.

Kedvezőbb rendelkezések

- 15 A visszatérési kézikönyv 5.3. és 5.4. szakasza szerint a 2008/115 irányelv 6. cikkének (2) bekezdésében szereplő „általános rendszert” kell alkalmazni, ha a harmadik országbeli állampolgár önként nem hajlandó visszatérni a számára nemzetközi védelmet biztosító tagállamba. Ha a kiutasítás vagy a harmadik országba történő kitoloncolás nem lehetséges, és a harmadik országbeli állampolgár valamely másik tagállamba történő kitoloncolása kedvezőbb intézkedésnek minősül, e személy kitoloncolható abba a tagállamba, amelyben jogszerűen tartózkodhat. A tartózkodási engedélyt kiadó tagállamnak ebben a helyzetben hozzá kell járulnia a harmadik országbeli állampolgár visszavételéhez. Ezenkívül az e kitoloncolással kapcsolatos eljárásokat a nemzeti jog szabályozza.
- 16 A visszatérési kézikönyv 2.3. szakasza szerint a 2008/115 irányelv 4. cikkének (3) bekezdése értelmében vett „kedvezőbb” kifejezést úgy kell értelmezni, hogy kedvezőbb a külföldi személy számára, nem pedig a tagállam számára. Ez a jelen ügyben problémákhoz vezet, mivel a külföldi személyek nem tettek eleget a számukra nemzetközi védelmet biztosító tagállamba történő távozásra vonatkozó felszólításnak. Nyilvánvalóan szívesebben tartózkodnak jogellenesen Hollandiában, mint jogszerűen az érintett tagállamban. A Raad van State (államtanács) felteszi a kérdést, hogy milyen körülményeket kell figyelembe venni annak mérlegelése során, hogy kedvezőbb rendelkezésről van-e szó. E tekintetben nyilvánvaló, hogy a származási országba történő kitoloncolást nem lehet figyelembe venni a mérlegelés során, mivel az ilyen intézkedés nem egyeztethető össze a visszaküldés tilalmának elvével.

- 17 Azon feltétel mellett, hogy az esetleges nemzeti rendelkezések kedvezőbbek legyenek, a 2008/115 irányelv 4. cikkének (3) bekezdése megköveteli, hogy az ilyen rendelkezések összeegyeztethetők legyenek az irányelvvel. Felmerül a kérdés, hogy összeegyeztethető-e a 2008/115 irányelvvel az a nemzeti rendelkezés, amely lehetővé teszi az őrizetbe vételt egy másik tagállamba történő távozás biztosítása céljából. Sem az irányelv, sem a visszatérési kézikönyv nem ad választ erre.
- 18 Ha a másik tagállamba történő távozás céljából történő őrizetbe vétel nem tekinthető kedvezőbbnek vagy nem egyeztethető össze a 2008/115 irányelvvel, következésképpen ha az irányelvvel ellentétes az őrizet, akkor lényegesen nehezebb a jogellenesen tartózkodó, egy másik tagállamban nemzetközi védelemben részesülő harmadik országbeli állampolgárokat az e tagállamba történő távozásra kényszeríteni. Ebben az esetben csak az a lehetőség marad, hogy e külföldi személyt többször felszólítják a másik tagállamba történő távozásra. Ezáltal e külföldi személyekkel szemben lehetetlenné válna a hatékony visszatérési politika (a 2008/115 irányelv célja a (2) preambulumbekkezdése szerint) az Európai Unión belül.
- 19 A Raad van State (államtanács) véleménye szerint két lehetséges eredmény van. A 2008/115 irányelvet vagy úgy kell értelmezni, hogy a harmadik országbeli állampolgároknak a számukra nemzetközi védelmet biztosító más tagállamokba történő távozás nem tartozik ezen irányelv hatálya alá. Ebben az esetben kizárólag a nemzeti jog alkalmazandó. Vagy a 2008/115 irányelv alkalmazandó e tényállásra. Ebben az esetben a nemzeti jog szintén alkalmazható, mindazonáltal csak akkor, ha az az érintett külföldi személy számára kedvezőbb, és összeegyeztethető a 2008/115 irányelvvel.