

Anonimizált változat

Fordítás

C-651/19 - 1

C-651/19. sz. ügy

Előzetes döntéshozatal iránti kérelem

A benyújtás napja:

2019. szeptember 2.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Conseil d'État (Belgium)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2019. augusztus 1.

Felülvizsgálatot kérelmező fél:

JP

Ellenérdekű fél:

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

[omissis]

I. A kérelem tárgya

1. A 2018. október 18-án benyújtott felülvizsgálati kérelemmel JP a Conseil du contentieux des étrangers (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság, Belgium) által [omissis] 2018. október 9-én hozott [omissis] ítéletének (a továbbiakban: megtámadott ítélet) hatályon kívül helyezését kéri.

II. A Conseil d'État (államtanács, Belgium) előtti eljárás

2. [omissis] **[eredeti 2. o.]** [omissis]

III. Az ügy vizsgálata szempontjából releváns tényállás

3. Miután a menedékjog iránti első kérelmét [omissis] elutasították, a felülvizsgálatot kérelmező nemzetközi védelem iránti második kérelmet nyújtott be, amelyet a Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (a menekültekkel és hontalanokkal foglalkozó általános biztos) 2018. május 18-i határozatával elfogadhatatlannak nyilvánított a loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (a külföldieknek az ország területére történő beutazásáról, tartózkodásáról, letelepedéséről és kiutasításáról szóló, 1980. december 15-i törvény) 57/6/2. cikke 1. §-ának (1) bekezdése alapján. A megtámadott ítélet értelmében e határozatot „ajánlott levélben postán kézbesítették a kérelmező választott lakóhelyére, vagyis a Commissariat général (általános biztos hivatala) címére”.

A megtámadott ítélet elkészségre hivatkozással elutasítja a felülvizsgálatot kérelmező által a fent hivatkozott, elfogadhatatlanságot kimondó határozattal szemben 2018. június 7-én benyújtott jogorvoslatot, mivel a felülvizsgálatot kérelmező „nem tud olyan vis maior okra hivatkozni, amely elháríthatatlan akadályt jelentett volna számára a jogorvoslatának a tíznapos törvényes határidőn belül történő benyújtásában”. **[eredeti 3. o.]**

IV. Egyetlen jogalap, első rész, a felülvizsgálatot kérelmező álláspontja

4. A felülvizsgálatot kérelmező - a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (átdolgozás) (HL 2013. L 180., 60. o.; helyesbítés: HL 2016. L 198., 50. o.) 46. cikkével és (25) preambulumbekkezdésével, az egyenlőség elvével és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével, valamint a védelemhez való jog tiszteletben tartását előíró elvekkel összefüggésben értelmezett - az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény) 3., 6. és 13. cikkének, az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkének, az alkotmány 10., 11. és 13. cikkének, a külföldieknek az ország területére történő beutazásáról, tartózkodásáról, letelepedéséről és kiutasításáról szóló, 1980. december 15-i törvény 39/2., 39/57., 39/65., 39/77/1., 48/3., 48/4. és 57/6. cikkének megsértésén alapuló egyetlen jogalapra hivatkozik.
5. [omissis] A felülvizsgálatot kérelmező annak megállapítását kifogásolja a megtámadott ítélettel szemben, hogy azon a napon, amelyen tudomást szerzett a vitatott közigazgatási határozatról, „három munkanapos, öt naptári napos” határidő állt rendelkezésére, hogy e határidő észszerűen lehetővé tette számára a jogorvoslatnak a fent hivatkozott 1980. december 15-i törvény 39/57. cikke által előírt határidőn belüli benyújtását, és hogy kizárólag vis maior esetén lehet e határidőtől eltérni, amely közrendi jellegű.

Azt hozza fel ezzel szemben, hogy a védelemhez való jog tiszteletben tartása szintén közrendi jellegű, hogy a jogalapban említett rendelkezések biztosítják a

hatékony jogorvoslathoz való jogot, és hogy olyan észszerű határidőket kell előírni, amelyek nem teszik „lehetetlenné vagy nem nehezítik meg túlságosan” a hatékony jogorvoslathoz való jogának gyakorlását. Emlékeztet a fent hivatkozott 2013. június 26-i 2013/32/EU irányelv (25) preambulumbekzdésének tartalmára és hangsúlyozza az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB, 2012. január 31., *Assunção Chaves kontra Portugália* ítélet, 80. §) és az Európai Unió Bíróságának ítélezési gyakorlatát (2011. július 28-i Diouf ítélet, C-69/10, EU:C:2011:524, 67. és 68. pont; 2016. október 20-i Danqua ítélet, C-429/15, EU:C:2016:789, 49. pont) annak alátámasztására, hogy a jelen ügyben szóban forgó határidők „jóval rövidebbek [a Bíróság] által elfogadott tizenöt munkanapos határidőnél, nyilvánvalóan észszerűtlenek és rendkívül megnehezítették a felülvizsgálatot kérelmező védelemhez való jogának gyakorlását, illetve a külföldiekről szóló törvény 39/2. cikke által előírt jogorvoslat benyújtását”, figyelemmel az ügy sajátos körülményeire, amelyeket az alábbiak szerint részletez:

„nem biztosítottak befogadást a részére az új kérelme vizsgálatának idejére;
[eredeti 4. o.]

- a választott lakóhelyéről vélelmezték, hogy az [az ellenérdekű fél] székhelye; tehát nem a felülvizsgálatot kérelmező tartózkodási helyére kézbesítették a levelet;
- a felülvizsgálatot kérelmezőnek nem állt rendelkezésére anyagi, *a fortiori* pénzügyi támogatás ahhoz, hogy [az ellenérdekű fél] székhelyére utazzon, sem ahhoz, hogy kapcsolatba lépjen vele annak érdekében, hogy tájékoztatást kapjon az ügyének alakulásáról és egy esetleges határozatról; befogadás hiányában sem szociális segítségnyújtást, sem jogi tájékoztatást nem kapott;
- a felülvizsgálatot kérelmezőt nem hallgatták meg az ügyvédje jelenlétében [az ellenérdekű fél] határozatának meghozatalát megelőzően;
- a felülvizsgálatot kérelmező jelenlegi ügyvédje nem azonos azzal, aki őt a menedékjog iránti első kérelem során képviselte, így feltételezhető, hogy nem ismeri alaposan a felülvizsgálatot kérelmező életútját és az ügyet”.

A felülvizsgálatot kérelmező azt kéri, hogy előzetes döntéshozatal céljából terjesszenek kérdést az Európai Unió Bírósága elé a fent hivatkozott 2013/32/EU irányelv (25) és (50) preambulumbekzdésével összefüggésben értelmezett, fent hivatkozott Alapjogi Charta 47. cikkének és ugyanezen irányelv 20. és 46. cikkének értelmezésére vonatkozóan.

Az ellenérdekű fél álláspontja

6. Az ellenérdekű fél megjegyzi, hogy a fent hivatkozott 1980. december 15-i törvény 39/57. cikke által előírt határidő közrendi jellegű, így ettől csak vis maior esetén lehet eltérni, a jelen esetben nem, tehát a közigazgatási bíróság jogosan állapította meg a jogorvoslat elkészttségét.

Az ellenérdekű fél a külföldieknek az ország területére történő beutazásáról, tartózkodásáról, letelepedéséről és kiutasításáról szóló, 1980. december 15-i törvényt módosító 2017. december 17-i törvényre vonatkozó parlamenti dokumentumokra (*Doc. parl.*, Chambre, sess. ord., 2016-2017, 54. sz. Doc 2549/001) utal, amelyek kifejtik a jogorvoslatoknak az említett esetekben történő gyorsított elbírálását igazoló indokokat, „továbbra is biztosítva ugyanakkor a hatékony jogorvoslat benyújtásának lehetőségét”.

Az ellenérdekű fél hozzáteszi, hogy az a tény, miszerint a felülvizsgálatot kérelmező jelenlegi ügyvédje nem azonos azzal, aki őt a menedékjog iránti első kérelem keretében képviselte, és hogy az új ügyvéd jelenlétében őt nem hallgatták meg, nem érinti a jogorvoslat hatékony jellegét. Az ellenérdekű fél ezzel kapcsolatban rámutat, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezőknek a kérelmük benyújtásától kezdődően lehetőségük van ügyvéd kijelölését kérni, akár első kérelemről, akár ismételt kérelemről van szó, és így az a körülmény, hogy a felülvizsgálatot kérelmező nem élt a törvény által számára biztosított azon lehetőséggel, hogy az ismételt kérelme benyújtásától kezdődően igénybe vegye a jelenlegi ügyvéd közreműködését, a saját felelőssége, és nem befolyásolja a törvény 39/57. cikke által előírt jogorvoslat hatékony jellegét. **[eredeti 5. o.]**

A Conseil d'État (államtanács) határozata

7. A külföldieknek az ország területére történő beutazásáról, tartózkodásáról, letelepedéséről és kiutasításáról szóló, 1980. december 15-i törvény többek között a következőképpen rendelkezik [omissis]:

„39/2. cikk 1. § A Conseil [du contentieux des étrangers (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság)] a menekültekkel és hontalanokkal foglalkozó általános biztos határozata ellen benyújtott jogorvoslatokról ítélettel határoz.

[omissis]

39/57. cikk 1. § A 39/2. cikkben említett jogorvoslatokat keresettel kell benyújtani [omissis] [főszabály szerint harminc napon belül, azonban a következő esetekben tíz napon belül:]

[omissis]

1° [omissis]

2° [omissis]

3° amennyiben a jogorvoslat az 57/6. cikk 3 §-ának (1) bekezdésében foglalt elfogadhatatlanságot kimondó határozat ellen irányul. A keresetet mindazonáltal a jogorvoslattal érintett határozat kézbesítését követő öt napon belül kell benyújtani, amennyiben az 57/6. cikk 3 §-a (1) bekezdésének 5° pontja alapján hozott elfogadhatatlanságot kimondó határozatról van szó, és a külföldi a kérelme

időpontjában a 74/8. cikkben és a 74/9. cikkben említett meghatározott helyen található vagy őt a kormány rendelkezésére bocsátották.

[...]

2. § A jogorvoslat benyújtására nyitva álló, 1. §-ban említett határidő kezdete:**[eredeti 6. o.]**

[...]

2° amennyiben ajánlott levél vagy egyszerű levél útján történik a kézbesítés, a levél postai szolgáltatónak való átadását követő harmadik munkanap, kivéve, ha a címzett bizonyítja az ellenkezőjét;

[...]

A lejárat napja a határidőbe beszámít. Ha azonban e nap szombatra, vasárnapra vagy ünnepnapra esik, a határidő a következő munkanapon jár le.

[omissis]

51/2. cikk Az a külföldi, aki az 50. cikk 3. §-ának megfelelően nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújt be, köteles belgiumi lakóhelyet választani.

Lakóhelyválasztás hiányában úgy kell tekinteni, hogy a kérelmező a menekültekkel és hontalanokkal foglalkozó általános biztos hivatalát választotta lakóhelyül.

[...]

A lakóhely bármely módosítását ajánlott levélben közölni kell a menekültekkel és hontalanokkal foglalkozó általános biztossal és a miniszterrel.

A személyes kézbesítés sérelme nélkül, a választott lakóhelyen ajánlott levélben vagy tértivevényes levélben történő valamennyi kézbesítés érvényes. Amennyiben a külföldi az ügyvédjének címét választotta lakóhelyül, a kézbesítés érvényes fax útján, vagy bármely más, királyi rendelet által engedélyezett kézbesítési mód útján.

[...].

57/6. cikk [...]

3. § A menekültekkel és hontalanokkal foglalkozó általános biztos elfogadhatatlannak nyilváníthatja a nemzetközi védelem iránti kérelmet, amennyiben:

[...]

5° a kérelmező nemzetközi védelem iránti ismételt kérelmet nyújt be, amelyre vonatkozóan az 57/6/2. cikk értelmében vett új tény vagy körülmény nem merül fel és ilyet a kérelmező sem terjeszt elő;

[...]

57/6/2. cikk 1. § A menekültekkel és hontalanokkal foglalkozó általános biztos a miniszter vagy megbízottja által az 51/8. cikk alapján továbbított ismételt kérelem kézhezvételét követően soron kívül megvizsgálja, hogy új tények vagy körülmények felmerülnek-e, vagy ilyeneket a kérelmező előterjeszt-e, amelyek jelentősen növelik annak valószínűségét, hogy a 48/3. cikk értelmében menekültként történő elismerését kérelmezheti vagy a 48/4. cikk értelmében kiegészítő védelmet igényelhet. E tények vagy körülmények hiányában a menekültekkel és hontalanokkal foglalkozó általános biztos a kérelmet elfogadhatatlannak nyilvánítja. [...]

8. A megtámadott ítélet rámutat, hogy az eredetileg megtámadott aktust 2018. május 22-én, kedden ajánlott levélben a kérelmező választott lakóhelyére, vagyis a menekültekkel és hontalanokkal foglalkozó általános biztos hivatalának címére kézbesítették, hogy ezen érvényes kézbesítés folytán kezdetét vette az 1980. december 15-i törvény 57/6/2. cikke 1. §-ának (1) bekezdése alapján hozott, elfogadhatatlanságot kimondó határozat elleni jogorvoslat benyújtására nyitva álló tíznapos határidő, hogy ugyanezen törvény 39/57. cikke 2. §-ának 2. pontja alapján a jogorvoslat benyújtására nyitva álló határidő kezdetét vette azon naptól követő **[eredeti 7. o.]** harmadik munkanapon, amelyen a levél a postai szolgáltatóhoz érkezett – ennek ellenkezőjét a jelen ügyben nem bizonyították – vagyis 2018. május 25-én pénteken, mivel a lejárat napja vasárnapra esett, a határidő 2018. június 4. hétfőig meghosszabbodott, és végül, hogy a felülvizsgálatot kérelmező 2018. május 30-án szerdán a menekültekkel és hontalanokkal foglalkozó általános biztos hivatalánál megjelent, és ezen a napon a vele szemben hozott határozatot tartalmazó ajánlott levelet átvette.
9. A bírósági jogorvoslatok elfogadhatóságára vonatkozó, többek között *ratione temporis* szabályok közrendi jellegűek. A jelen esetben a Conseil du contentieux des étrangers (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság) helyesen határoz úgy, hogy a közigazgatási határozatnak arra a címre történő kézbesítése, amelyet a kérelmező választott lakóhelyének kell tekinteni, vagyis a menekültekkel és hontalanokkal foglalkozó általános biztos hivatalát, érvényes volt és a jogorvoslat benyújtására nyitva álló határidő ennek folytán megkezdődött, hogy az a tény, miszerint a kérelmező 2018. május 30-án átvette a levelet, nem „eredményezte új tíznapos határidő kezdetét ettől az időponttól”, és mivel nem hivatkoztak *vis maior* helyzetre, a 2018. június 7-én - vagyis az előírt tíznapos, 2018. június 4-én lejárató határidőn túl - ajánlott levélben benyújtott jogorvoslat elkésztett.
10. A felülvizsgálati eljárásban a felülvizsgálatot kérelmező arra hivatkozik, hogy a védelemhez való jog tiszteletben tartásának általános elve szintén közrendi

jellegű. Nem állítja, hogy a 2018. május 30-án tértivevénnel átvett levéllel új határidő kezdődött, és nem kérdőjelezi meg a bíróság azon határozatát sem, amely kétségbe vonja a hivatkozott és az ítélet 7.2.1. pontjában felidézett körülményeket, a *vis maior* helyzet jellegét „amely elháríthatatlan akadályt jelentett volna számára a jogorvoslatának törvényes határidőn belül történő benyújtásában”.

Mindazonáltal arra hivatkozik, hogy figyelemmel a körülményekre, a jelen ügyben a nemzeti szabályozás által előírt, jogorvoslat benyújtására nyitva álló határidő ellentétes az Európai Unió jogának több olyan rendelkezésével, amely biztosítja számára a hatékony jogorvoslathoz való jogot.

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkére hivatkozik, amely akként rendelkezik, hogy „Mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, [...] joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz”, ugyanúgy, mint a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (átdolgozás) (25) preambulumbekzdésére és 46. cikkére, amelyek a következőket mondják ki: **[eredeti 8. o.]**

„[...]”

(25) Annak érdekében, hogy a genfi egyezmény 1. cikke értelmében menekültként vagy kiegészítő védelemre jogosultként védelemre szoruló személyek pontosan azonosíthatóak legyenek, valamennyi kérelmező számára hatékony hozzáférést kell biztosítani az eljárásokhoz, az ügyük szempontjából szükséges tények bemutatása érdekében lehetővé kell tenni számukra a hatáskörrel rendelkező illetékes hatóságokkal való együttműködést, és megfelelő kommunikációt, valamint megfelelő eljárási garanciákat kell biztosítani számukra ahhoz, hogy ügyüket az eljárás valamennyi szakaszában folytathassák. A nemzetközi védelem iránti kérelmek vizsgálatára irányuló eljárásoknak továbbá a kérelmezők számára alapesetben biztosítaniuk kell legalább: [...] a döntésről való megfelelő értesítéshez és az e döntésre vonatkozó ténybeli és jogi indokoláshoz fűződő jogot; a jogi vagy egyéb tanácsadóval folytatott konzultáció lehetőségét; az ahhoz fűződő jogot, hogy az eljárás döntő mozzanataikor jogi helyzetéről olyan nyelven kapjanak tájékoztatást, amelyet megért, vagy ésszerűen feltételezhető, hogy megért; valamint elutasító határozat esetén a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jogot.

[...]

46. cikk A hatékony jogorvoslathoz való jog

(1) A tagállamok biztosítják a kérelmezők részére a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jogot az alábbiakkal szemben: a nemzetközi védelem iránti kérelem ügyében hozott határozat tárgyában [...]

[...]

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

[...]”.

11. A fent hivatkozott Charta 47. cikke által előírt „eljáráshoz való jog” az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 6. cikkének (1) bekezdése által biztosított bírósághoz való jog különös aspektusa.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata szerint - amelyre a fent hivatkozott 47. cikk értelmezése érdekében lehet hivatkozni, amennyiben az az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 6. és 13. cikkén alapul -, a bírósághoz fordulás joga hallgatólagosan elfogadott korlátozásokkal érvényesül, többek között a kereset elfogadhatóságának feltételeit illetően, mivel jellegénél fogva e jogot az államnak szabályoznia kell, amely e tekintetben bizonyos mérlegelési mozgástérrel rendelkezik. Mindazonáltal e korlátozások nem szűkíthetik a jogalany számára biztosított, bírósághoz fordulás jogát oly módon vagy olyan mértékben, hogy a bírósághoz való jogának a lényege sérüljön (EJEB, 2016. október 18., *Miessen kontra Belgium*). [eredeti 9. o.]

12. A felülvizsgálati jogalap lényegében azt a kérdést veti fel, hogy a Conseil du contentieux des étrangers (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság) megsértette-e az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkében kimondott hatékony jogorvoslathoz való jogot és a tisztességes eljáráshoz való jogot azáltal, hogy a felülvizsgálatot kérelmező jogorvoslatát elfogadhatatlannak nyilvánította a megtámadott ítéletben megállapított okból, vagyis a kereset elkésztése okán, és azáltal, hogy olyan – akár közrendi jellegű - jogszabályi rendelkezésre alapította a határozatát, amely a jogorvoslat benyújtására nyitva álló határidőt a külföldi számára a jogorvoslattal érintett határozat kézbesítésétől számított tíz napban határozza meg, különösen, amikor a határozatot olyan címre kézbesítik, amelyet törvényi vélelemnél fogva kell a felülvizsgálatot kérelmező választott lakóhelyének tekinteni, ami ténylegesen rövidítheti az említett határidőt.

[omissis] [az eljárás felfüggesztése]

A fenti indokok alapján

a Conseil d'État (államtanács, Belgium) a következőképpen határoz:

[omissis]

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikkének harmadik bekezdése alapján előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti az Európai Unió Bírósága elé:

„A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (átdolgozás) 46. cikkét - amely szerint a kérelmezőknek hatékony jogorvoslathoz való jogot kell biztosítani a »nemzetközi védelem iránti kérelem ügyében« hozott határozat tárgyában -, és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes egy olyan nemzeti eljárási szabály, mint **[eredeti 10. o.]** a loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (a külföldieknek az ország területére történő beutazásáról, tartózkodásáról, letelepedéséről és kiutasításáról szóló, 1980. december 15-i törvény) 51/2. cikkével, 57/6. cikke 3. §-a (1) bekezdésének 5. pontjával és 57/6/2. cikkének 1. §-ával összefüggésben értelmezett 39/57. cikke, amely a közigazgatási határozat kézbesítésétől számítva tíz »naptári« napban határozza meg a harmadik országbeli állampolgár által benyújtott nemzetközi védelem iránti ismételt kérelem elfogadhatatlanságát kimondó határozat elleni jogorvoslat benyújtására nyitva álló határidőt, különösen, amikor a határozatot a menekültekkel és hontalanokkal foglalkozó általános biztos hivatala címére kézbesítették, amelyet törvényi »vélelemnél« fogva a felülvizsgálatot kérelmező választott lakóhelyének kell tekinteni?”

[omissis]

Kihirdetve [omissis] kettőezer-tizenkilenc augusztus elsején [omissis]

[aláírások]

MUNKADOKUMENTUM