

C-228/21. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2021. április 8.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Corte suprema di cassazione (Olaszország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2021. március 29.

Felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél:

Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà civili e
l'Immigrazione – Unità Dublino

Ellenérdekű fél a felülvizsgálati eljárásban:

CZA

Az alapeljárás tárgya

A Ministero dell'Interno (belügyminisztérium, Olaszország) által a Tribunale di Catanzaro (catanzarói bíróság, Olaszország) azon határozatával szemben benyújtott felülvizsgálati kérelem, amelyben ez utóbbi a 604/2013 rendelet 4. cikkében előírt tájékoztatási kötelezettség megsértése miatt megsemmisítette a CZA Szlovénia részére való átadására vonatkozó határozatot.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az EUMSZ 267. cikk értelmében előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyát 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 és különösen az e rendelet 4. cikkében előírt tájékoztatási kötelezettség értelmezése képezi.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1) Úgy kell-e értelmezni a rendelet 4. cikkét, hogy a valamely tagállam által a rendelet 26. cikkében foglalt mechanizmus alapján és az ugyanezen rendelet 18. cikke (1) bekezdésének b) pontjában előírt visszavételi kötelezettséggel összhangban hozott, átadásra vonatkozó határozattal szemben a 604/2013/EU rendelet 27. cikke alapján benyújtott keresetben csak arra lehet hivatkozni, hogy az átadásra vonatkozó határozatot elfogadó tagállam elmulasztotta a tájékoztató füzetnek a rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében szabályozott átadását?

2) Úgy kell-e értelmezni a rendelet (18) preambulumbekézdésével, (19) preambulumbekézdésével és 4. cikkével összefüggésben annak 27. cikkét, hogy a 4. cikkben előírt kötelezettségek megsértésének megállapítása esetén a hatékony jogorvoslat az átadásra vonatkozó határozatot megsemmisítő határozat meghozatalára kötelezi az eljáró bíróságot?

3) A 2) kérdésre adott nemleges válasz esetén úgy kell-e értelmezni a rendelet (18) preambulumbekézdésével, (19) preambulumbekézdésével és 4. cikkével összefüggésben annak 27. cikkét, hogy a 4. cikkben előírt kötelezettségek megsértésének megállapítása esetén a hatékony jogorvoslat arra kötelezi az eljáró bíróságot, hogy a felperes által hivatkozott körülmények fényében vizsgálja meg e jogsértés relevanciáját, és lehetővé teszi, hogy az eljáró bíróság minden olyan esetben helyben hagyja az átadásra vonatkozó határozatot, amikor nem merülnek fel arra vonatkozó indokok, hogy eltérő tartalmú, átadásra vonatkozó határozatot kell hozni?

A hivatkozott uniós rendelkezések

A 604/2013/EU rendelet (18) és (19) preambulumbekézdése, 4., 18. és 27. cikke

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25/2008 emesso in attuazione della direttiva 2005/85/CE, abrogata e sostituita dalla direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló 2013/32/EU irányelv által hatályon kívül helyezett és felváltott 2005/85/EK irányelv átültetéséről szóló, 2008. január 28-i 25/2008. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet), 3. cikk.

E cikknek a 2015. augusztus 18-i 142. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendeletben foglalt módosításokat és a 2017. április 13-i 46. sz. törvénybe iktatott, 2017. február 17-i 13. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet útján tett módosításokat követően naprakésszé tett változata a következőképpen rendelkezik:

„[...]”

(3) A nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős államnak a 2013. június 26-i 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alapján történő meghatározásáért felelős hatóság az Unità Dublino, amely az állampolgári jogokért és a bevándorlásért felelős minisztériumi osztályon belül működik.

(3-bis) A (3) bekezdésben említett hatóság által hozott, átadásra vonatkozó határozatokkal szemben a bevándorlással, a nemzetközi védelemmel és az állampolgárok Unión belüli szabad mozgásával kapcsolatos ügyekben eljáró tanács székhelye szerinti bíróság előtt jogorvoslattal lehet élni [...].

(3-ter) A keresetet – az elutasítás terhe mellett – az átadásra vonatkozó határozatról való értesítést követő harminc napon belül kell benyújtani.

(3-quater) A megtámadott határozat végrehajtása a felek kérelmére komoly és különös indokok fennállása esetén, indokolással ellátott határozatban adott esetben sommás információk alapján felfüggeszthető. A határozat a felfüggesztés iránti kérelem benyújtásától számított öt napon belül és a (3) bekezdésben említett hatóság előzetes értesítése nélkül kerül meghozatalra. A felfüggesztés iránti kérelmet – az elutasítás terhe mellett – a keresettel együtt kell benyújtani. A hivatal értesítést küld a megtámadott határozat végrehajtásának felfüggesztését elrendelő vagy elutasító határozatról. A felek az értesítéstől számított öt napon belül terjeszthetik elő védekezésüket. Az előző mondatban említett határidő lejártát követő öt napon belül válaszbeadvány nyújtható be. Amennyiben a jelen bekezdés ötödik és hatodik mondatának megfelelően beadványokat nyújtottak be, a bíróság a következő öt napon belül, új határozatban helybenhagyja, módosítja vagy visszavonja a már meghozott intézkedéseket. A jelen bekezdés alapján elfogadott határozattal szemben nincs helye jogorvoslatnak.

(3-quinquies) A keresetről értesíteni kell a határozatot hozó hatóságot [...].

(3-septies) [...] Az eljárást a bíróság rendes jogorvoslattal meg nem támadható határozattal zárja le a kereset benyújtásától számított hatvan napon belül. A felülvizsgálati kérelem benyújtására nyitva álló határidő harminc nap, amely a határozat közlésének napján kezdődik [...].

(3-octies) Amennyiben az előző bekezdésekben említett keresettel együtt az átadásra vonatkozó határozat végrehajtásának felfüggesztése iránti kérelmet nyújtanak be, az átadást automatikusan felfüggesztik, és a felperes átadására vonatkozó, a 2013. június 26-i 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 29. cikkében előírt határidő az ugyanezen felfüggesztés iránti kérelem elutasításáról szóló határozat közlésének napján, vagy ha annak helyt adnak, a keresetet elutasító határozat közlésének napján kezdődik.”

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 CZA nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be Olaszországban. Az Unità Dublino, a 604/2013/EU rendelet (a továbbiakban: rendelet vagy „Dublin III” rendelet) 35. cikke értelmében vett illetékes olasz hatóság határozatot hozott CZA Szlovénia részére való átadásáról, amely országban korábban nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be. Az ellenőrzéseket követően Olaszország visszavétel iránti megkeresést intézett Szlovéniához a rendelet 18. cikke (1) bekezdésének b) pontja alapján, amelyet ez utóbbi 2018. április 16-án fogadott el.
- 2 Az átadásra vonatkozó határozatot a Tribunale di Catanzaro (catanzarói bíróság) előtt a rendelet 4. cikkében előírt tájékoztatási kötelezettség megsértésére alapított keresettel támadták meg.
- 3 E bíróság egyrészt megállapította, hogy az állami szervek nem bizonyították, hogy a 4. cikkben előírt tájékoztató füzet átadásra került, másrészt pedig úgy ítélte meg, hogy nem elegendő a személyes meghallgatástól a rendelet 5. cikke alapján készült jegyzőkönyv bemutatása és egy másik tájékoztató füzetnek a nemzetközi védelem iránti kérelem Olaszországban történő hivatalossá tételekor történő átadása.
- 4 Az eljáró bíróság tehát úgy ítélte meg, hogy a rendelet 4. cikkében előírt tájékoztatási kötelezettség megsértése az átadásra vonatkozó határozat érvénytelenségét vonja maga után.
- 5 A belügyminisztérium (amelyhez az átadásra vonatkozó határozatok tekintetében hatáskörrel rendelkező Unità Dublino tartozott) e határozattal szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Corte suprema di cassazionehoz (semmitőszék, Olaszország). CZA a belügyminisztérium kérelmének elutasítását kéri a Corte di cassazione-tól (semmitőszék).

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 6 A belügyminisztérium azt állítja, hogy az elsőfokú bíróság tévesen alkalmazta a rendelet 4. cikkét, mivel a konkrét esetben, még ha a tájékoztató füzet nem is került volna átadásra, a közigazgatási hatóság akkor sem fogadhatott volna el ettől eltérő határozatot a rendeletben meghatározott feltételek helyes alkalmazásával.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 7 A kérdést előterjesztő bíróság, a Corte di cassazione (semmitőszék) mindenekelőtt megállapítja, hogy az alapeljárás tárgyát képező ügyben a közigazgatási hatóság ténylegesen lefolytatta a rendelet 5. cikkében előírt tájékoztató meghallgatást; következésképpen a kérdést előterjesztő bíróság előtt csak az képezi vita tárgyát, hogy releváns-e, hogy a rendelet 18. cikke (1) bekezdésének b) pontjában

szabályozott visszavételi eljárás keretében elmulasztották CZA részére kézbesíteni a rendelet 4. cikkében előírt tájékoztató füzetet.

- 8 A nemzeti ítélkezési gyakorlatban két különböző értelmezési irányvonal alakult ki a rendelet 4. cikkére, különösen az e cikk megsértésének relevanciájára és következményeire vonatkozóan.
- 9 Az első irányvonal szerint a rendelkezés alapvető fontosságú, és azt kötelező jelleggel kell alkalmazni minden olyan esetben, amikor a „Dublin III” rendeletnek megfelelően megindítják a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős állam meghatározására irányuló eljárást. Ennek megsértése az átadásra vonatkozó határozat helyrehozhatatlan jogellenességét vonja maga után, amely határozatot – annak az érintett által az állam tájékoztatási kötelezettségének megsértése miatt történő vitatása esetén – ezen okból meg kell semmisíteni. Ezen irányvonal szerint az átadásra vonatkozó határozat semmissége szempontjából nem releváns az a tény, hogy a menedékkérő nem hivatkozik a keresetindításhoz és a védelemhez való jogának különös sérelmére, vagy azt nem bizonyítja.
- 10 A második irányvonal szerint a rendelet 4. cikkének megsértésére nem lehet a rendelet 18. cikke szerinti visszavétel céljából történő átadásra vonatkozó határozat megtámadása érdekében hivatkozni, mivel a menedékkérő csak a rendelet 3. cikke (2) bekezdésének második albekezdése alapján kijelölt tagállamban érvényes menekültügyi eljárással és befogadási feltételekkel kapcsolatos szisztematikus hiányosságokat kifogásolhatja. Mindenesetre e második irányvonal szerint a bíróság azt követően, hogy valamely tagállam már elfogadta a visszavételt, nem semmisítheti meg az átadásra vonatkozó határozatot olyan tisztán formai jogsértés miatt, mint például a tájékoztató füzetnek a 4. cikkben előírt átadásának elmulasztása.
- 11 A Corte di Cassazione (semmitőszék) kétségei vannak a tekintetben, hogy ezen iránymutatások összeegyeztethetők-e a „Dublin III” rendelettel a Bíróság 2017. július 26-i Mengesteab ítéletének (C-670/2016) 93. és 95. pontjára tekintettel is.
- 12 Figyelembe véve ugyanis a jogorvoslat hatékonyságát, valamint a „Dublin III” rendelet által az első olyan tagállamnak tulajdonított különös szerepet, amelyben a nemzetközi védelem iránti kérelmet benyújtják, a Corte di Cassazione (semmitőszék) felteszi a kérdést, hogy az alapeljárás körülményei között, valamint különösen a 26. cikk és a 18. cikk (1) bekezdésének b) pontja alapján hozott, átadásra vonatkozó határozat megtámadása esetén a rendelet 4. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy csak abban az esetben lehet az abban előírt tájékoztatási kötelezettség megsértésére hivatkozni, ha a menedékkérő megjelöli, hogy milyen információkat nyújtott volna be a hatóságnak annak érdekében, hogy e hatóság a rendeletben előírt felelősségi feltételeket helyesen alkalmazhassa, valamint azt is, hogy ezek az információk milyen módon lettek volna meghatározóak az átadásra vonatkozó, eltérő tartalmú határozat elfogadása szempontjából, vagy vezették volna a közigazgatási hatóságot arra, hogy ne fogadja el azt.

- 13 A Corte di cassazione (semmtörvényszék) különösen azt kérdezi, hogy az első iránymutatás összeegyeztethető-e a rendelettel, amely a 18. cikk (1) bekezdésének b) pontja értelmében vett, átadásra vonatkozó határozat megsemmisítéséhez elegendőnek ítéli az eljárás formai megsértésére utaló pusztá állítást: e bíróság attól tart, hogy a rendelet így módon közvetlenül lehetővé tenné azon tagállam felelősségének vitatását, amelyben a védelem iránti kérelmet először benyújtották, a rendelet által megállapított feltételek helyes alkalmazásától eltérő okokból.
- 14 A kérdést előterjesztő bíróság emellett megjegyzi, hogy a rendelet nem jelöli meg azokat a következményeket, amelyeket a 4. cikk megsértése idéz elő az átadásra vonatkozó határozat tekintetében, és hogy a rendelet 27. cikke semmilyen iránymutatást nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a jelen esetben mit kell hatékony jogorvoslat alatt érteni.
- 15 A Corte di cassazione (semmtörvényszék) különösen azt vonja kétségbe, hogy a fent ismertetett első iránymutatás, amely szerint a rendelet 4. cikke megsértésének megállapítása esetén a bíróságnak szükségszerűen meg kell semmisítenie az átadásra vonatkozó közigazgatási határozatot, megfelel a rendelet céljának, amely a felelős tagállam gyors és pontos meghatározása a menedékkérő alapvető jogainak tiszteletben tartása mellett, valamint egyidejűleg a másodlagos mozgások, nevezetesen a migránsoknak az érkezési hely szerinti tagállamból egy másik tagállamba való átutazásának visszaszorítása.
- 16 Azonkívül, hogy ez a megoldás nem teszi lehetővé a felelős tagállam gyors meghatározását, az átadásra vonatkozó határozatot hozó tagállamot kiteszi azon veszélynek, hogy megindítja az átadásra vonatkozó határozat végrehajtására rendelkezésre álló maximális határidőket. Ezzel szemben az az értelmezés, amely szerint a menedékkérőnek hivatkoznia kell az eltérő tartalmú határozat meghozatalához vezető releváns körülményekre, biztosítja a rendelet által előírt jogorvoslat hatékonyságát, és ezzel egyidejűleg lehetővé teszi a rendeletben a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására előírt eljárások gyors és hatékony működését.