

C-39/21. PPU. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2021. január 26.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Hollandia)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2021. január 26.

Felperes:

X

Alperes:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Az alapeljárás tárgya

Az alapeljárás X külföldi személy által a kitoloncolás céljából történő őrizetének fenntartása ellen benyújtott keresetre vonatkozik.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel a kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné megtudni az Európai Unió Bíróságától (a továbbiakban: Bíróság), hogy köteles-e az uniós jog alapján hivatalból vizsgálni a kitoloncolás céljából történő őrizet valamennyi feltételének jogszerűségét. A holland legfelsőbb közigazgatási bíróság, az Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (az államtanács közigazgatási perekkel foglalkozó csoportja, Hollandia, a továbbiakban: Afdeling) már feltette ezt a kérdést a 2020. december 23-i előzetes döntéshozatalra utaló határozatában (C-704/20. sz. ügy). A kérdést előterjesztő bíróság információi alapján azonban ezen előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem teljes. A kérdést előterjesztő bíróság szerint meghatározó kérdés, hogy a kitoloncolás céljából elrendelt

őrizettel kapcsolatos holland eljárás, amelynek keretében ezen őrizet jogszerűsége nem vizsgálható hivatalból, az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 47. cikke értelmében vett hatékony jogorvoslatnak minősül-e.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

I Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 6. cikkével és 53. cikkével összefüggésben értelmezett 47. cikkére, valamint a visszatérési irányelv 15. cikke (2) bekezdésének b) pontjára, a befogadási irányelv 9. cikkének (3) bekezdésére, valamint a dublini rendelet 28. cikkének (4) bekezdésére tekintettel jogosultak-e a tagállamok a hatóságok által kitoloncolás céljából elrendelt őrizet megtámadásával kapcsolatos bírósági eljárást úgy szabályozni, hogy a bíróságok hivatalból nem vizsgálhatják és nem értékelhetik az őrizet jogszerűségének valamennyi szempontját, és az őrizet jogellenességének hivatalból történő megállapítása esetén nem szüntethetik meg közvetlenül a jogellenes őrizetet, és nem rendelhetik el közvetlenül a külföldi személy szabadon bocsátását? Ha az Európai Unió Bírósága úgy ítéli meg, hogy az ilyen nemzeti szabályozás nem egyeztethető össze az uniós joggal, ez azt is jelenti-e, hogy amennyiben a külföldi személy a bíróságtól a szabadon bocsátását kéri, a bíróság minden esetben köteles az őrizet jogszerűségére vonatkozó valamennyi releváns tényt és szempontot tevékenyen és alaposan megvizsgálni és értékelni?

II A Chartának a visszatérési irányelv 3. cikkének 9. pontjával, a befogadási irányelv 21. cikkével és a dublini rendelet 6. cikkével összefüggésben értelmezett 24. cikkének (2) bekezdésére tekintettel eltérő választ kell-e adni az első kérdésre akkor, ha a hatóságok által őrizetbe vett külföldi személy kiskorú?

III Következik-e a Charta 47. cikkében biztosított, a Charta 6. cikkével és 53. cikkével összefüggésben értelmezett hatékony jogorvoslatához való jogból, figyelemmel a visszatérési irányelv 15. cikke (2) bekezdésének b) pontjára, a befogadási irányelv 9. cikkének (3) bekezdésére és a dublini rendelet 28. cikkének (4) bekezdésére, hogy a bármely fokon eljáró bíróságnak, ha a külföldi személy a kitoloncolás céljából történő őrizet megszüntetését és a szabadon bocsátását kéri a bíróságtól, az e kérelemre vonatkozó minden határozatát megfelelő érdemi indokolással kell ellátnia, ha a jogorvoslati kérelmet egyébként az e tagállamban előírtak szerint nyújtották be? Ha a Bíróság úgy ítéli meg, hogy az a nemzeti joggyakorlat, amely szerint a bíróság másod- és egyben végső fokon arra szorítkozhat, hogy érdemi indokolás nélkül hozzon határozatot, arra a módra tekintettel, ahogy e jogorvoslatot e tagállamban egyébként szabályozzák, nem egyeztethető össze az uniós joggal, ez azt jelenti-e, hogy – a külföldi személy sérülékeny helyzetére, az idegenrendészeti eljárásokban fennálló kiemelt jelentőségre, valamint azon megállapításra tekintettel, hogy ezen eljárások a jogvédelem tekintetében minden más közigazgatási eljárástól eltérően ugyanolyan csekély eljárási garanciákat írnak elő a külföldi személy számára, mint az őrizet elrendelésével kapcsolatos eljárás – a menekültügyekben és az általános

idegenrendészeti ügyekben másod- és egyben végső fokon eljáró bíróság számára biztosított ilyen hatáskört is az uniós joggal összeegyeztethetetlennek kell tekinteni? A Charta 24. cikkének (2) bekezdésére tekintettel eltérő választ kell-e adni e kérdésekre, ha a hatóságok idegenrendészeti határozatát vitató külföldi személy kiskorú?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 6., 24., 47., 52. és 53. cikke

A 2008/115 irányelv (visszatérési irányelv) 3, 5. és 15. cikke

A 2013/33 irányelv (befogadási irányelv) 2., 9. és 21. cikke

A 604/2013 rendelet (dublini rendelet) 6. és 28. cikke

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény (EJEE) (kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény) 5. cikke

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

A Vreemdelingenwet 2000 (a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi törvény) 85., 89., 91., 94. és 96. cikke

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

- 1 X felperes marokkói állampolgársággal rendelkezik. A Marokkóba történő kitoloncolásáig elrendelték a kitoloncolás céljából történő őrizetét. A kérdést előterjesztő bíróság az ezen őrizetbe vétellel szemben benyújtott keresetet [2020.] december 14-én megalapozatlannak nyilvánította. Az e határozattal szemben benyújtott fellebbezésről még nem született döntés. 2021. január 8-án a felperes az őrizetének fenntartása ellen is keresetet nyújtott be.

Az alapeljáráshoz részt vevő felek főbb érvei

- 2 A felperes úgy véli, hogy szabadon kell őt bocsátani, mivel nem várható, hogy észszerű határidőn belül kitoloncolják. Az alperes rámutatott arra, hogy még mindig folyamatban van a helyettesítő úti okmány iránti kérelemmel kapcsolatos eljárás, és a marokkói hatóságok nem jelezték, hogy nem állítanak ki úti okmányt.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 3 Hollandiában a külföldieknek a visszatérési irányelv (2008/115 irányelv), a befogadási irányelv (2013/33 irányelv) vagy a dublini rendelet (604/2013 rendelet) szerinti őrizetével kapcsolatos eljárások esetében az Afdelingnek (az

államtanács közigazgatási perekkel foglalkozó csoportja) a közelmúltig az volt az állandó ítélkezési gyakorlata, hogy a bíróság kizárólag a külföldi személy által előadott tények és körülmények alapján értékelheti, hogy a külföldi személyt jogszerűen vették-e őrizetbe. Ha a bíróság azt állapítja meg, hogy az őrizet a külföldi személy által hivatkozottaktól eltérő okokból jogellenes, akkor nem bocsáthatja szabadon a külföldi személyt.

- 4 Időközben kétségek merültek fel ezen állandó ítélkezési gyakorlat megalapozottsága tekintetében. Az Afdeling (az államtanács közigazgatási perekkel foglalkozó csoportja) 2020 decemberében azt a kérdést terjesztette a Bíróság elé, hogy idegenrendészeti ügyekben a bíróságnak hivatalból vizsgálnia kell-e az őrizet jogszerűségét (C-704/20. sz. ügy). A kérdést előterjesztő bíróságnak ki kell egészítenie ezen előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést, mivel nem egyértelmű, hogy az a mód, ahogyan a kitoloncolás céljából történő őrizettel kapcsolatos jogorvoslati eljárást Hollandiában szabályozzák, megfelel-e a Charta 47. cikke értelmében vett hatékony jogorvoslatra vonatkozó követelményeknek. A kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy az Afdeling (az államtanács közigazgatási perekkel foglalkozó csoportja) az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában nem említette ezt a cikket. Az Afdeling (az államtanács közigazgatási perekkel foglalkozó csoportja) csupán az EJEE 5. cikkében és a Charta 6. cikkében biztosított szabadsághoz való jogra hivatkozott, és kifejtette, hogy a Chartához fűzött magyarázatok szerint ez utóbbi cikk a hatékony jogorvoslathoz való jogot is biztosítja. Az Afdeling (az államtanács közigazgatási perekkel foglalkozó csoportja) szerint a holland idegenrendészeti eljárás és az arra vonatkozó ítélkezési gyakorlat összhangban áll az EJEE 5. cikkével. A C-704/20. sz. ügyben kizárólag azt kérdezik a Bíróságtól, hogy a Charta 6. cikke biztosíthat-e több védelmet, mint amelyet az Afdeling (az államtanács közigazgatási perekkel foglalkozó csoportja) az EJEE 5. cikkéből levezet.
- 5 A kérdést előterjesztő bíróság szerint a holland idegenrendészeti eljárás nem biztosítja a hatékony jogorvoslatot, tehát nem felel meg az EJEE és a Charta követelményeinek. A kérdést előterjesztő bíróság ennél fogva javasolja a Bíróságnak, hogy a két előzetes döntéshozatali eljárásban előterjesztett kérdésekre azt a választ adja, hogy a bíróságnak hivatalból vizsgálnia kell a külföldi személyek őrizetének jogszerűségét. Csupán a hivatalból történő vizsgálatra vonatkozó hatáskör nem elegendő, mivel ez jogbizonytalanságot eredményez. Azon külföldi személy esetében, aki maga nem választhatja meg az ügyéről határozó bírót, a rendelkezésére álló jogvédelem terjedelme a véletlentől függene.
- 6 Mivel az uniós jogban és az EJEE-ben nincsenek arra vonatkozó rendelkezések, hogyan kell vizsgálni az őrizet jogszerűségét, e tekintetben az eljárási autonómia elve alkalmazandó. A tagállamok az arányosság és a hatékonyság elvét tiszteletben tartva saját eljárási szabályokat állapíthatnak meg. A kérdést előterjesztő bíróság mindazonáltal hangsúlyozza, hogy az alapvető jogokat mindig tiszteletben kell tartani, és ennél fogva a saját eljárási szabályok által megkövetelt jogvédelem terjedelmére kérdez rá. Az a tény, hogy az EJEB soha nem állapította

meg kifejezetten az őrizet hivatalból történő vizsgálatára vonatkozó kötelezettség fennállását, nem jelenti azt, hogy a holland eljárás ne lenne ellentétes az EJEE 5. cikkével. A kérdést előterjesztő bíróság számára valójában úgy tűnik, hogy azért nem tették fel még soha a szóban forgó kérdést, mert nyilvánvaló, hogy a jogellenes őrizetet meg kell szüntetni.

- 7 A kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy bírósági eljárás keretében nem mindig a hatóságok feladata-e az őrizet jogszerűségének bizonyítása. Ugyanis a hatóságok azok, amelyek jelentősen korlátozzák a szabadsághoz való alapvető jogot. Ha a bizonyítási teher a hatóságokra hárul, akkor a bíróságnak – a külföldi személy érveitől függetlenül – a hatóságok érvei alapján meg kell győződnie az őrizet jogszerűségéről. Amennyiben a bíróság nincs meggyőződve erről, az őrizetet meg kell szüntetni.
- 8 A kérdést előterjesztő bíróság a Bíróság számos ítéletére hivatkozik. A 2012. november 6-i Otis ítéletben (C-199/11, EU:C:2012:684) a Bíróság megállapította, hogy ahhoz, hogy valamely bíróság a Charta 47. cikkével összhangban „határozni tudjon, hatáskörrel kell rendelkeznie az előtte folyamatban lévő ügy szempontjából releváns valamennyi ténybeli és jogi körülmény vizsgálatára” (49. pont). Jóllehet a 2014. június 5-i Mahdi ítéletben (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320) szereplő tények és jogkérdések nem azonosak az alapeljárásban szereplő tényekkel és jogkérdésekkel, a kérdést előterjesztő bíróság ezen ítéletből azt a következtetést vonja le, hogy a bíróságnak mindig képesnek kell lennie arra, sőt köteles arra, hogy alaposan megvizsgálja az egyes ügyek ténybeli körülményeit, és teljes mértékben felülvizsgálja az őrizet jogszerűségét.
- 9 Végül a 2020. május 14-i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ítéletben (C-924/19 és C-925/19, EU:C:2020:367) a Bíróság megállapította, hogy annak a bíróságnak, amely semmilyen nemzeti rendelkezésre nem alapíthatja az őrizet jogszerűségének felülvizsgálatára vonatkozó hatáskört, a Charta 47. cikke alapján kell megállapítania e hatáskörének fennállását. Még ha ebben az ügyben hiányzott is bármiféle bírósági felülvizsgálat, a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a Charta 47. cikke biztosítja-e számára az őrizet jogszerűségének hivatalból történő vizsgálatára vonatkozó hatáskört abban az esetben, ha az alkalmazandó eljárás nem minősül hatékony jogorvoslatnak.
- 10 A holland idegenrendészeti eljárás számos garanciát tartalmaz a megfelelő jogorvoslat biztosítása érdekében, mint például a szabadságtól való megfosztás bírósági felülvizsgálatát, a külföldi személy meghallgatáshoz való jogát abban az esetben, ha az őrizetét első alkalommal vizsgálják felül, valamint az ingyenes jogi segítségnyújtáshoz való jogot. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak afelől, hogy e garanciák elegendőek-e ahhoz, hogy az eljárást hatékony jogorvoslatnak lehessen tekinteni. E kétségeket megerősíti az a tény, hogy a másod- és végső fokon eljáró Afdeling (az államtanács közigazgatási perekkel foglalkozó csoportja) úgynevezett „rövidített indokolásra” szorítkozhat. Ha a külföldi személy a szabadon bocsátása iránti kérelmének elutasításával

szemben fellebbezést nyújt be, az Afdeling (az államtanács közigazgatási perekkel foglalkozó csoportja) főszabály szerint érdemi indokolás nélkül eldöntheti az ügyet.

- 11 A kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné megtudni a Bíróságtól, hogy lehet-e szó hatékony jogorvoslatról abban az esetben, ha másodfokon nem áll fenn indokolási kötelezettség. A kérdést előterjesztő bíróság szerint e kérdésre nemleges választ kell adni. Különösen aggályos, hogy fenntartott őrizet és egy későbbi új jogorvoslat esetén a külföldi személynek nincs tudomása azokról az okokról, amelyek miatt az őrizetét kezdetben nem tekintették jogellenesnek. Az ilyen elégtelen jogorvoslat szintén megerősíti a jogszerűség hivatalból történő vizsgálatának jelentőségét.
- 12 Végül a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a hivatalból történő vizsgálat tilalma és a fellebbezési eljárással kapcsolatos rövidített indokolás olyan esetekben is alkalmazandó, amelyek kiskorú külföldi személyeket érintenek. A kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné megtudni a Bíróságtól, hogy az a tény, hogy a külföldi személy kiskorú, befolyásolja-e azt a kérdést, hogy a holland eljárás hatékony jogorvoslatnak minősül-e.