

C-324/21. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2021. május 25.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Raad van State (Hollandia)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2021. május 19.

Fellebbező:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Ellenérdekű fél:

F.

Az alapeljárás tárgya

Az alapeljárásban benyújtott fellebbezés a Rechtbank Den Haag (hágai bíróság, Hollandia) 2019. július 16-i határozata ellen irányul, amellyel az említett bíróság megalapozottnak nyilvánította az F. által a Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (igazságügyi és biztonsági államtitkár, Hollandia; a továbbiakban: államtitkár) azon 2019. július 1-jei határozatával szemben indított keresetet, amely elrendelte F. idegenrendészeti őrizetbe vételét, mivel továbbra is Olaszország felelős [F. nemzetközi védelem iránti] kérel[mének] megvizsgálásáért, és elrendelte az őrizetbevételi intézkedés megszüntetését, mert az őrizetbevétel időpontjában már nem állt fenn a dublini rendelet szerinti átadást megalapozó konkrét körülmény, mivel az átadási határidő 2019. június 19-i lejárta miatt megszűnt Olaszországnak a külföldi személy visszavételéért való felelőssége.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az EUMSZ 267. cikk alapján 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 (a továbbiakban: dublini rendelet) 29. cikkének értelmezése céljából előterjesztett kérelem

A kérdést előterjesztő bíróság az említett rendelet olyan helyzetben történő alkalmazását illetően kér pontosítást a Bíróságtól, amelyben két tagállam között már fennáll egy, a felelősség átvállalásáról szóló megállapodás, és a külföldi személy megszökik az e két tagállam közötti átadást megelőzően, majd egy harmadik tagállamban újból nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújt be. A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben megállapítja, hogy a dublini rendelet 29. cikkének (1) és (2) bekezdésében előírt átadási határidő lejártának és annak elkerülése érdekében, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért való felelősség másik tagállamra szálljon át amiatt, hogy a külföldi személy újra és újra megszökik, különböző tagállamok a „chain rule”-ként ismert módszert alkalmazzák a gyakorlatban az átadási határidők számítására. Ez a Dublin Contact Committee¹ által kidolgozott szabály úgy szól, hogy az átadási határidő újrakezdődik, ha a külföldi személy megszökik az átadás előtt, és e határidő lejártát megelőzően újból nemzetközi védelmet kér valamely harmadik tagállamban. Mivel a „chain rule” (még) nem rendelkezik jogállással, a tagállamok gyakorlatában azonban már alkalmazzák, a kérdést előterjesztő bíróságban felmerül a kérdés, hogy ellentétes-e a dublini rendelettel e szabály alkalmazása.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

Úgy kell-e értelmezni 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 (HL 2013. L 180., 31. o.; helyesbítés: HL 2018. L 33., 6. o.) 29. cikkét, hogy a 29. cikk (1) és (2) bekezdése értelmében vett, folyamatban lévő átadási határidő újrakezdődik abban az időpontban, amikor a külföldi személy, miután szökéssel megghiúsította a valamely tagállam általi átadást, újból nemzetközi védelmet kér valamely másik (a jelen esetben egy harmadik) tagállamban?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

A dublini rendelet, különösen a (4), (5), (9), (19) és (28) preambulumbekzdés, valamint a 2., 3., 18., 19., 20., 21., 23., 25., 26., 27. és 29. cikk

¹ A Dublin Contact Committee egy, a tagállamok által kijelölt nemzeti szakértőkből álló csoport, amely tanácsokkal látja el a Bizottságot a dublini rendelet és az ahhoz kapcsolódó végrehajtási rendelkezések szerinti hatásköreinek gyakorlása során.

A 2014. január 30-i 118/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelettel módosított, egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó szempontok és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló, 2003. szeptember 2-i 1560/2003/EK bizottsági rendelet, különösen a 9. cikk

A hivatkozott nemzeti jogi rendelkezések

Vreemdelingenwet 2000 (a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi törvény), különösen a 8., 28., 30., 59a. és 106. cikk

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 2017. november 24-én a Gambiából származó F. (a továbbiakban: F.) nemzetközi védelmet kért Hollandiában. Mivel F. korábban Olaszországban is nemzetközi védelmet kért, Hollandia a visszavételét kérte Olaszországtól. Mivel Olaszország az előírt kéthetes határidőn belül nem válaszolt e visszavétel iránti megkeresésre, a dublini rendelet 25. cikkének (2) bekezdése alapján 2017. december 19-én elfogadta a megkeresést. 2018. április 12-i levelükben a holland hatóságok arról tájékoztatták Olaszországot, hogy F. megszökött, és ezért nem adható át az előírt hat hónapos határidőn belül. Ezzel 2019. június 19-ig meghosszabbították az átadási határidőt.
- 2 F. ezt követően 2018. március 29-én Németországban kért nemzetközi védelmet, a benyújtott dokumentumokból azonban nem tűnik ki, hogy Németország döntött volna e kérelemről.
- 3 2018. szeptember 30-án F. újból nemzetközi védelmet kért Hollandiában. 2019. január 31-i határozatával az államtitkár megtagadta e kérelem megvizsgálását azzal az indokkal, hogy továbbra is Olaszország felelős annak megvizsgálásáért.
- 4 A 2019. január 31-i megtagadó határozat meghozatalát követően F. kivonta magát a nemzeti hatóságok felügyelete alól, öt hónappal később azonban rátaláltak Hollandiában, és elfogták, majd az államtitkár az Olaszországnak történő átadás céljából 2019. július 1-jei határozatával idegenrendészeti őrizetbe vette.
- 5 F. keresetet indított e határozattal szemben a Rechtbank Den Haag (hágai bíróság) előtt, amely 2019. július 16-án meghozta a megtámadott határozatot.

Az alapeljárásban részt vevő felek alapvető érvei

- 6 Fellebbezésének indokolása érdekében az államtitkár kifejti, hogy az elsőfokú bíróság tévesen állapította meg, hogy az átadási határidő már 2019. június 19-én lejárt, és F.-et ezért nem lehetett volna őrizetbe venni. Az államtitkár a „chain rule”-ra hivatkozva azzal érvel, hogy a Hollandia és Olaszország között érvényes

átadási határidő újratekintődött az időközben 2018. március 29-én Németországban benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem miatt, így továbbra is Olaszország a felelős. Ezt a szabályt több tagállam is alkalmazza a gyakorlatban, hogy ily módon megszüntessék a szökés iránti motivációt; a dublini rendelet 29. cikkének (1) bekezdésében szereplő „másik tagállam” fogalma egy harmadik tagállamra is vonatkozhat, és ezért lehetőséget kínál a „chain rule”-nak megfelelő értelmezésre, amellyel összefüggésben abból kell kiindulni, hogy a megkereső tagállam (a jelen esetben Hollandia) és a felelős tagállam között érvényes, hat hónaptól tizennyolc hónapig terjedő átadási határidő újratekintődik, ha F. e határidő lejártát megelőzően újból nemzetközi védelmet kér valamely harmadik tagállamban (a jelen esetben Németországban).

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 7 Amint azt a kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, a fellebbezési eljárásban nem vitatott, hogy 2017. december 19-én Olaszország elfogadta Hollandia visszavétel iránti megkeresését, és az e megkeresés elfogadásával megkezdődött átadási határidőt a dublini rendelet 29. cikkének (2) bekezdése alapján 2019. június 19-ig tizenkét hónappal meghosszabbították.
- 8 A Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy a hat hónapos határidőt és e határidő meghosszabbításának a dublini rendelet 29. cikkének (2) bekezdésében foglalt feltételeit szigorúan kell alkalmazni. Így a Bíróság a 2019. március 19-i Jawo ítélet (C-163/17, EU:C:2019:218) 72. pontjában megállapította, hogy a dublini rendelet 29. cikke (2) bekezdésének második mondata semmilyen egyeztetést nem ír elő a megkereső tagállam és a felelős tagállam között az átadási határidő meghosszabbítását illetően az ebben a rendelkezésben érintett helyzetekben. A Bíróság ezenkívül többször megállapította, hogy az átvételre és a visszavételre vonatkozó eljárásokat azon szabályokkal összhangban kell lefolytatni, amelyeket a dublini rendelet VI. fejezete tartalmaz, és különösen egy sor kötelező határidő betartásával kell lefolytatni (lásd: 2017. július 26-i Mengesteab ítélet, C-670/16, EU:C:2017:587, 49. és 50. pont; 2018. január 25-i Hasan ítélet, C-360/16, EU:C:2018:35, 60. pont; 2018. november 13-i X és X ítélet, C-47/17, EU:C:2018:900, 57. pont). Az utóbbi ítélet 70. pontjában a Bíróság pontosítja, hogy ezek a kötelező határidők tanúskodnak arról, hogy az uniós jogalkotó kiemelt jelentőséget tulajdonított a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam gyors meghatározásának. Az uniós jogalkotó elismerte, hogy e kérelmeket ezért adott esetben más tagállam köteles megvizsgálni, mint amely az e rendelet III. fejezetében előírt feltételek szerint felelős.
- 9 A fent említett ítélkezési gyakorlatra tekintettel meg kell állapítani, hogy Olaszország és Hollandia között tizennyolc hónapos kötelező átadási határidő van érvényben, és e határidő túllépése a felelősség áthelyeződésével jár a két tagállam között. Felmerül azonban a kérdés, hogy milyen mértékben bír még jelentőséggel a valamely harmadik tagállamban benyújtott új nemzetközi védelem iránti

kérelem megvizsgálására rendelkezésre álló határidő, mivel úgy tűnik, hogy a dublini rendelet 29. cikkének (2) bekezdése nem vonatkozik közvetlenül az olyan külföldi személy esetére, aki nemcsak hogy megszökött, hanem 2018. március 29-én – tehát az Olaszország és Hollandia között érvényes átadási határidőn belül – még új nemzetközi védelem iránti kérelmet is benyújtott Németországban. A kérdés előterjesztő bíróság véleménye szerint az e kérdésre adandó válasz releváns annak megállapíthatósága szempontjából, hogy értelmezhető-e a dublini rendelet a „chain rule” alapján.

- 10 A kérdés megválaszolását illetően a kérdést előterjesztő bíróság két forgatókönyvet állít fel: az első forgatókönyvben a dublini rendelet 29. cikke szerinti határidők kizárólag a felelős és a megkereső tagállam, tehát az Olaszország és Hollandia közötti viszonyra vannak hatással, míg a második forgatókönyv a „chain rule”-ból indul ki, amely alapján az eredeti átadási határidő újratekintődhet, ami az Olaszország és olyan harmadik tagállamok közötti viszonyra is hatással van, amelyekben a külföldi személy nemzetközi védelmet kért.
- 11 Az első forgatókönyv keretében úgy kell értelmezni a dublini rendelet 29. cikkét, hogy az abban előírt átadási határidő mindenképpen azon két tagállam között érvényes, amelyek megkötötték egymással az átadásra vonatkozó határozat alapjául szolgáló megállapodást a felelősség elismeréséről (lásd a Jawo ítélet 59. pontját, amely a „két érintett tagállam[ra]” hivatkozik). Az a körülmény, hogy e megállapodás létrejöttét követően ugyanaz a külföldi személy újból nemzetközi védelmet kér valamely harmadik tagállamban, nincs hatással az átadási határidő időtartamára.
- 12 A fenti értelmezés a jelen ügyben azzal jár, hogy az Olaszország és Hollandia között 2017. december 19-én megkezdődött átadási határidő tizennyolc hónap elteltével lejárt, ami azt jelenti, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem elbírálásáért való felelősség 2019. június 20-án Hollandiára szállt át, és az elsőfokú bíróság helyesen állapította meg, hogy F. őrizetbe vételének időpontjában már nem állt fenn a dublini rendelet szerinti átadást megalapozó körülmény.
- 13 Az első forgatókönyv keretében elvégzett értelmezés mellett szól, hogy az összhangban áll a dublini rendeletnek a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam világos és alkalmazható módszer alapján történő gyors meghatározására irányuló céljával. Ez azért fontos, hogy biztosított legyen a nemzetközi védelem megadására vonatkozó eljáráshoz való hatékony hozzáférés és az ilyen kérelmekkel kapcsolatos gyors döntéshozatal, amint ez a dublini rendelet (4) és (5) preambulumbekkezdéséből, valamint a Jawo ítélet 58. és 59. pontjából kitűnik. Amennyiben a megkereső tagállam nem tudja a hat hónaptól tizennyolc hónapig terjedő határidőn belül átadni a külföldi személyt a felelős tagállamnak, a felelősség *ipso iure* a megkereső tagállamra száll át.

- 14 Ezen értelmezés ellen szól, hogy elősegíti a „forum shopping”-ot és a másodlagos migrációt. A jelen ügy egyértelműen megmutatja, hogy a külföldi személy szökés és átutazás révén jelentős mértékben maga határozhatja meg, hogy melyik tagállam legyen felelős nemzetközi védelem iránti kérelmének megvizsgálásáért. Ha ugyanis a külföldi személy kellően hosszú ideig van szökésben, a megkereső tagállam nem tudja átadni őt a felelős tagállamnak az átadási határidőn belül, és így a dublini rendelet 29. cikkének (2) bekezdése alapján megszűnik az utóbbi tagállamnak a külföldi személy visszavételére vonatkozó kötelezettsége. Emellett azon harmadik tagállamnak, amelyben a külföldi személy felbukkan, és újból nemzetközi védelmet kér, gyakran több kísérletet kell tennie a visszavételi vagy átvételi megállapodás létrehozására. Ez ellentétes a dublini rendeletnek a nemzetközi védelem iránti kérelmekkel kapcsolatos gyors döntéshozatalra és a „forum shopping” elkerülésére irányuló céljával (lásd: a dublini rendelet (5) preambulumbekkezdése; 2016. június 7-i Ghezelbash ítélet, C-63/15, EU:C:2016:409, 54. pont).
- 15 A kérdést előterjesztő bíróság ezzel összefüggésben megjegyzi, hogy a Bizottság osztja azon álláspontját, hogy a jelenlegi dublini rendelet hatálya alatt a „forum shopping” tendenciája figyelhető meg. Ez egyrészt az e rendelet átdolgozására vonatkozó bizottsági javaslat (COM(2016) 270 final) (25) preambulumbekkezdéséből következik, amely arra tűnik utalni, hogy a jelenlegi dublini rendelet 29. cikkének az első forgatókönyv keretében elvégzett értelmezése a helyes, ugyanakkor azonban azt jelenti, hogy annak eredménye a jelen esetben nem kívánatos, másrészt pedig a menekültügy és a migráció kezeléséről szóló rendeletre vonatkozó új bizottsági javaslat (COM(2020) 610 final) 35. cikkének (2) bekezdéséből. E rendelkezés értelmében a folyamatban lévő átadási határidő megszakad, ha a külföldi személy megszökött, és az átszállító tagállam erről tájékoztatja a felelős tagállamot. Ha a külföldi személy később ismét felbukkan ebben a tagállamban, újrakezdődik az átszállítási határidő, és így a külföldi személy még átszállítható a határidő fennmaradó időtartama alatt. A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint e tekintetben a „forum shopping” elleni küzdelemnek egy, a „chain rule”-től teljesen eltérő módszeréről van szó.
- 16 A kérdést előterjesztő bíróság a második forgatókönyv kapcsán rámutat arra, hogy a Hollandia és Olaszország között érvényes átadási határidő a „chain rule”-nak az államtitkár általi értelmezése szerint a jelen ügyben tizennyolc hónap volt, és 2019. június 19-én járt le. Mivel F. megszökött, majd – 2018. március 29-én, tehát az említett határidő lejártát megelőzően – újból nemzetközi védelmet kért Németországban, a határidő újrakezdődött a „chain rule” alapján. Így az a határidő, amelyen belül végre lehetett volna hajtani az Olaszországnak történő átadást, 2018. március 29-én gyakorlatilag 2019. szeptember 29-ig tizennyolc hónappal meghosszabbodott. Ezen érvelés alapján továbbra is Olaszország az F. kérelmének megvizsgálásáért felelős tagállam, és így 2019. július 1-jén őrizetbe vehették F.-et az Olaszországnak történő átadás céljából.
- 17 Az említett szabály alkalmazása megszüntetheti ugyan a szökés iránti motivációt és a másodlagos migrációt, mivel visszatartja a külföldi személyeket attól, hogy

szökés és átutazás révén éri el, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért való felelősség másik tagállamra háruljon; a jelenlegi dublini rendelet hatálya alatt azonban ez a szabály nem bír kötelező joghatással, mivel a Dublin Contact Committee jegyzőkönyvei csupán informális viták leiratai, amelyek nem kötik a tagállamokat és a Bizottságot. Az a körülmény, hogy a „chain rule” nem bír jogi kötőerővel, nézeteltérésekhez vezet a tagállamok között e szabály alkalmazhatóságát illetően, így olyan helyzetek jöhetnek létre, amelyekben több tagállam is vagy egyetlen tagállam sem tekinti felelősnek magát, ami ellentétes a dublini rendeletnek a nemzetközi védelem iránti kérelmekkel kapcsolatos gyors döntéshozatalra irányuló céljával.

MUNKADOKUMENTUM