

C-556/21. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2021. szeptember 10.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Raad van State (Hollandia)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2021. szeptember 1.

Fellebbező:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

A fellebbezési eljárásban ellenérdekű felek:

E. N.

S. S.

J. Y.

Az alapeljárás tárgya

Az alapeljárás E. N., S. S. és J. Y. (a továbbiakban: kérelmezők) tartózkodásra jogosító engedély kiadása iránti kérelmére vonatkozik. A Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (igazságügyi és biztonsági államtitkár, Hollandia, a továbbiakban: Staatssecretaris) úgy határozott, hogy megtagadja e kérelmek megvizsgálását azzal az indokkal, hogy azért egy másik tagállam felelős. A külföldi személyek által indított e három eljárásban a Staatssecretaris fellebbezést nyújtott be az Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State-hoz (az államtanács közigazgatási bíráskodási csoportja, Hollandia, a továbbiakban: Afdeling) a rechtbankoknak (bíróság, Hollandia) a Staatssecretaris határozatait megsemmisítő ítéletei ellen, majd ezt követően az Afdelinghez tartozó voorzieningenrechter (az ideiglenes intézkedésről határozó bírő, Hollandia) úgy határozott, hogy a fellebbezési eljárás időtartamára felfüggeszti azt a határidőt, amelyen belül a külföldi személyeket át kell adni a felelős államnak.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem arra a kérdésre vonatkozik, hogy ellentétes-e 604/2013/EU rendelet (a továbbiakban: dublini rendelet) 29. cikkének (1) bekezdésével és 27. cikkének (3) bekezdésével az a holland szabályozás, amely szerint a fellebbezési eljárásban hatáskörrel rendelkező *voorzieningenrechter* (ideiglenes intézkedésről határozó bíró) felfüggesztheti az átadási határidőt.

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., helyesbítés: HL 2018. L 33., 6. o.) 27. cikkének (3) bekezdését és 29. cikkét, hogy azokkal nem ellentétes, hogy amennyiben valamely tagállam jogrendje a jelen ügghöz hasonló ügyek esetében másodfokú eljárást ír elő, a fellebbviteli bíróság az ügy vizsgálata során a tagállam illetékes hatóságának kérelmére az átadási határidő felfüggesztését eredményező ideiglenes intézkedést rendel el?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

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 (dublini rendelet): (5), (9) és (19) preambulumbekkezdés, valamint 18., 27. és 29. cikk.

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: a 9. cikk (1) bekezdése.

A hivatkozott nemzeti jogszabályok

Algemene wet bestuursrecht (a közigazgatási jogról szóló általános törvény): 8:81. és 8:108. cikk

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 A kérelmezők nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtottak be Hollandiában, a Staatssecretaris véleménye szerint azonban az első két kérelem tekintetében Olaszország, a harmadik kérelem tekintetében pedig Románia volt felelős. Mivel mindkét állam elfogadta ezt a felelősséget, a Staatssecretaris mindhárom esetben úgy határozott, hogy megtagadja a kérelmek vizsgálatát. Mindazonáltal a rechtbank (bírság) – az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés szempontjából irreleváns okokból – megsemmisítette e határozatokat, majd ezt követően a Staatssecretaris az érintett ítéletek ellen fellebbezést nyújtott be az Afdelinghez (az államtanács közigazgatási bíraskodási csoportja). A Staatssecretaris ekkor azt kérte a voorzieningenrechtértől (az ideiglenes intézkedésről határozó bíró), hogy a fellebbezési eljárás időtartamára függeszse fel azt a határidőt, amelyen belül a külföldi személyeket át kell adni a felelős államnak. E kérelemnek mindhárom ügyben helyt adtak.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 2 A kérelmezők, akik azt szeretnék, hogy a kérelmüket Hollandiában vizsgálják meg, arra hivatkoznak, hogy az átadási határidő nem függeszthető fel a fellebbezési eljárás időtartamára. Ez sérti a dublini rendelet 29. cikkének (1) bekezdését és 27. cikkének (3) bekezdését. Az e rendelet 27. cikkének (3) bekezdésében szereplő „érintett személy” fogalom ugyanis arra utal, hogy e rendelkezés a külföldi személyek érdekeinek, nem pedig a Staatssecretaris érdekeinek védelmére irányul. Ezenkívül az átadási határidő felfüggesztése nincs összhangban a dublini rendelet (5) preambulumbekkezdésében említett, a nemzetközi védelem iránti kérelmekkel kapcsolatos gyors döntéshozatallal sem.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 3 A dublini rendelet 29. cikkének (1) bekezdése értelmében a külföldi személy átadására hat hónapos határidő vonatkozik attól az időponttól számítva, amikor a felelős tagállam beleegyezett a külföldi személy átvételébe vagy visszavételébe, vagy amikor a fellebbezéssel vagy felülvizsgálattal kapcsolatban jogerős határozatot hoztak, amennyiben a fellebbezésnek vagy felülvizsgálatnak a 27. cikk (3) bekezdése alapján halasztó hatálya van. A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint a tagállamok e halasztó hatályt bizonyos korlátok között maguk szabályozhatják, és ennek során a 27. cikk (3) bekezdésében előírt különböző lehetőségek közül választhatnak. Hollandiában a 27. cikk (3) bekezdésének c) pontjában előírt rendelkezést kell alkalmazni, amely szerint „az érintett személy” észszerű időtartamon belül kérelmezheti az átadásra vonatkozó határozat végrehajtásának felfüggesztését „a fellebbezés vagy felülvizsgálat elbírálásáig”.
- 4 E megfogalmazás arra enged következtetni, hogy csak a külföldi személy kérheti e halasztó hatály elrendelését, ha valamely határozat felülvizsgálatát kezdeményezte, vagy ezt követően jogorvoslati kérelmet nyújtott be. A külföldi

személyek átadásával kapcsolatos ügynevezett „dublini esetekben” Hollandiában még fellebbezést is be lehet nyújtani. Amennyiben a Staatssecretaris fellebbezést nyújt be, számos esetben azt kéri a voorzieningenrechttertől (az ideiglenes intézkedésről határozó bíró), hogy függessze fel az érintett külföldi személyek átadására vonatkozó határidőt. Az Afdeling (az államtanács közigazgatási bíráskodási csoportja) különböző ügyekben érdemi vizsgálatot követően helyt adott ilyen kérelmeknek. A kérelmezők érvei a jelen ügyben felvetették azt a kérdést, hogy a Staatssecretaris jogosult-e egyáltalán ilyen felfüggesztés iránti kérelmet benyújtani, mivel lehetséges, hogy ez az „érintett személy” számára van fenntartva.

- 5 Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy alapos okkal feltételezhető az is, hogy a dublini rendelettel éppen nem ellentétes az olyan fellebbezés, amelynek esetében a Staatssecretaris kérelmére felfüggesztik az átadási határidőt. Ennek magyarázata érdekében a bíróság felhívja a figyelmet arra, hogy nincs akadálya a fellebbezés lehetőségének, még akkor sem, ha a dublini rendelet nem írja elő e fellebbezési lehetőséget. A 2018. szeptember 26-i Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (a fellebbezés felfüggesztő hatálya) ítélet (C-180/17, EU:C:2018:775) 25. és 26. pontjából arra lehet következtetni, hogy az első fokú jogorvoslat előírására kötelező irányelv főszabály szerint lehetővé teszi a fellebbezési lehetőség előírását is. Nyilvánvaló, hogy ez a dublini rendeletre is érvényes.
- 6 Ezenkívül a bíróság utal a dublini rendelet céljára, amely rendelet olyan módszert ír elő, amely lehetővé teszi a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam gyors meghatározását. Ennek célja, hogy észszerűsítsék a menedékjog iránti kérelmek elbírálását, hogy a menedékjogi kérelem elbírálásáért felelős állam meghatározását illetően növeljék a jogbiztonságot, és ezáltal elkerülhetővé váljék a „forum shopping” (lásd: 2011. december 21-i N. S. ítélet, C-411/10, EU:C:2011:865, 79. pont; a dublini rendelet (9) preambulumbekkezdése; 2016. június 7-i Ghezelbash ítélet, C-63/15, EU:C:2016:409, 57. pont). Kétségtelen, hogy a felelős tagállam gyors meghatározása ennél fogva a dublini rendelet egyik célkitűzése, mindazonáltal – amint az e rendelet (9) és (19) preambulumbekkezdéséből is kitűnik – rögzíteni kell az e tagállamnak történő átadásra vonatkozó határozatokkal szembeni hatékony jogorvoslathoz való jogot. Ebből arra lehet következtetni, hogy a külföldi személy a felelős tagállam gyors meghatározása helyett a kiegészítő jogvédelem mellett dönthet.
- 7 Úgy tűnik, hogy a külföldi személy nem akadályozható abban, hogy e fellebbezés keretében az átadási határidő felfüggesztését kérje a voorzieningenrechttertől (az ideiglenes intézkedésről határozó bíró), még akkor sem, ha a dublini rendelet 27. cikke (3) bekezdésének c) pontjában szereplő, „a fellebbezés vagy felülvizsgálat elbírálásáig” megfogalmazás nem említ fellebbezési lehetőséget. Az ettől eltérő értelmezés két olyan helyzetet eredményezhetne, amelyek nemkívánatosnak tűnnek a kérdést előterjesztő bíróság számára. Először is, a külföldi személyt át lehetne adni a fellebbezési eljárás során, és a fellebbezés megalapozottsága esetén e személyt vissza kellene hozni Hollandiába. Másodszor,

amennyiben a külföldi személy a fellebbezési eljárás során nem adható át, az átadási határidő lejárhat, így a menedékjog iránti kérelmet akkor is Hollandiában kell megvizsgálni, ha e külföldi személy a fellebbezési eljárásban pervesztes lesz.

- 8 A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint, amennyiben a külföldi személynek joga van a hatékony másodfokú eljáráshoz, ez a Staatssecretarisra is érvényes, mégpedig az átadási határidő felfüggesztése tekintetében is. Ha ugyanis a *voorzieningenrechter* (az ideiglenes intézkedésről határozó bíró) nem rendelhetné el az átadási határidő felfüggesztését, az esetek többségében értelmetlen lenne a Staatssecretaris számára, hogy fellebbezést nyújtson be. A Staatssecretarisnak ugyanis csak addig fűződik érdeke a fellebbezése elbírálásához, amíg az átadási határidő még nem járt le. A fellebbezés megalapozottsága esetén csak ebben az esetben adhatja át mégis a külföldi személyt a felelős tagállamnak. A gyakorlat azt jelzi, hogy a fellebbezési eljárás nem minden esetben folytatható le hat hónapon belül. Ezenkívül a fellebbezési eljárás befejezését követően a Staatssecretarisnak még időre van szüksége a tényleges átadás előkészítésére.
- 9 E tekintetben fontos, hogy a dublini rendelet nem határozza meg, hogy mennyi idő kapcsolódhat a fellebbezés benyújtásához. Kétségtelen, hogy a 2018. november 13-i X és X ítéletről (C-47/17 és C-48/17, EU:C:2018:900, 69. és 70. pont) az következik, hogy az uniós jogalkotó határidőket írt elő az átvételre és a visszavételre vonatkozó eljárások gyors lefolytatása érdekében. Mindazonáltal a jogorvoslat csak akkor hatékony, ha a bíróságnak észszerű határidő áll rendelkezésére annak elbírálására (lásd: 2020. március 19-i Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal ítélet, C-406/18, EU:C:2020:216, 32–36. pont). A külföldi személyek állításával ellentétben tehát a jelen ügghöz hasonló ügyekben nem tűnik észszerűtlennek az sem, hogy az átadási határidőt bizonyos időtartamra felfüggesztik, amely végül hosszabb lehet, mint a dublini rendelet 29. cikkének (2) bekezdésében előírt tizenhét hónapos maximális határidő, amelyet akkor kell alkalmazni, ha az érintett személy ismeretlen helyen tartózkodik.
- 10 Végül a kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy egy olyan rendelkezés esetében, amely kizárólag elsőfokú jogvédelmet követel meg – ami a dublini rendelet szerint elegendő – az „érintett személy” kifejezésnek a 27. cikk (3) bekezdésének c) pontjában történő használata nem okoz problémát. Ha nincs lehetőség fellebbezés benyújtására, akkor a jogvédelemre vonatkozóan nem szükséges semmit e rendelkezésbe beilleszteni. Az „érintett személy” rendelkezésére álló jogorvoslatra vonatkozó szabályok elegendőek. Csak a dublini esetekben fellebbezési lehetőséget biztosító holland rendelkezéshez hasonló szabályozás keretében történhet meg, hogy maga az illetékes hatóság fellebbezést szeretne benyújtani. Ebben az esetben nyilvánvaló, hogy a hivatkozott rendelkezést analógia útján alkalmazni kell az illetékes hatóságra.
- 11 A Staatssecretaris által a kérdést előterjesztő bíróság kérdésére adott válaszból kitűnik, hogy mindeddig nem fordult elő, hogy valamely tagállam megtagadta volna a külföldi személy visszavételét vagy átvételét azt követően, hogy az átadási

határidő ténylegesen lejárt, amelyet azonban a voorzieningenrechter (az ideiglenes intézkedésről határozó bíró) a Staatssecretaris által benyújtott fellebbezés időtartamára felfüggesztett. A visszavételt vagy az átvételt kizárólag abban az esetben tagadják meg, ha a Staatssecretaris véletlenül elmulasztja az 1560/2003 végrehajtási rendelet 9. cikkének (1) bekezdése alapján késedelem nélkül értesíteni a tagállamot a fellebbezés vagy a felülvizsgálati eljárás felfüggesztő hatályáról.

- 12 A kérdést előterjesztő bíróság azt kéri, hogy a Bíróság egyesítse ezt az ügyet a C-338/21. sz. ügygel, amelyben szintén kérdést terjesztett elő. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanis abban az ügyben is helyt adott a Staatssecretaris által benyújtott ideiglenes intézkedés iránti kérelmeknek. Következésképpen az, hogy ez felfüggeszti-e az átadási határidőt az érintett ügyekben, a Bíróságnak az előzetes döntéshozatalra előterjesztett jelen kérdésre adandó válaszátl függ.