



Határozatok Tára

MELCHIOR WATHELET
FŐTANÁCSNOK ÁLLÁSFOGLALÁSA
Az ismertetés napja: 2013. augusztus 23.¹

C-383/13. PPU. sz. ügy

**M. G.,
N. R.
kontra
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie**

(A Raad van State [Hollandia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„2008/115/EK irányelv — Harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak visszatérése —
Kitoloncolási eljárás — 15. cikk, (6) bekezdés — Őrizeti intézkedések — Az Európai Unió Alapjogi
Chartája 41. cikke (2) bekezdésének a) pontja — A védelemhez való jog tiszteletben tartásának elve —
A meghallgatáshoz való jog”

I – Bevezetés

1. A Raad van State (Hollandia) által 2013. július 5-én benyújtott jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet harmadik országok Hollandiában jogellenesen tartózkodó két állampolgára, M. G. és N. R. valamint a Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (a továbbiakban: Staatssecretaris) között az őrizetük meghosszabbítására irányuló, a harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv² (a továbbiakban: „visszatérési” irányelv) 15. cikkének (6) bekezdése alapján az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 41. cikke (2) bekezdésének a) pontjára tekintettel meghozott intézkedések jogszerűségének tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

2. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy az M. G. és N. R. őrizetével kapcsolatos intézkedések meghosszabbítására vonatkozó anyagi feltételek teljesültek, mivel ezen intézkedések az M. G. és N. R. kitoloncolása körül együttműködésük hiányán, valamint azon alapultak, hogy hiányoztak a harmadik országból származó, e célból szükséges dokumentumok.

3. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság jelzi, hogy M. G. és N. R. védelemhez való jogát ezen intézkedések előkészítésekor megsértették.

4. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel összefüggésben felmerülő kérdés a minden személy – őt esetlegesen hátrányosan érintő egyedi intézkedés vele szemben történő meghozatalát megelőző – meghallgatáshoz való, a Charta 41. cikke (2) bekezdésének a) pontjában kimondott jogának hatályára, és konkrétan e jog megsértésének jogkövetkezményeire vonatkozik.

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — HL L 348., 98. o.

5. A kérdést előterjesztő bíróság elsősorban arra kíván választ kapni, hogy a védelemhez való jog tiszteletben tartása általános elvének a nemzeti közigazgatási szerv általi, az őrizetnek a „visszatérési” irányelv 15. cikkének (6) bekezdése szerinti meghosszabbítására vonatkozó intézkedés előkészítésekor történt megsértése feltétel nélkül és minden esetben az őrizet megszüntetését vonja-e maga után, másodsorban pedig egyrészt az érdekeltnek az e jogsértésből eredő érdeksérelmei és másrészt az őrizet meghosszabbítására vonatkozó intézkedés által szolgáltat tagállami érdekek mérlegelésének esetleges lehetőségének kérdését veti fel.

II – Jogi háttér

A – Az uniós jog

1. A Charta

6. A Charta „A megfelelő ügyintézéshez való jog” címet viselő 41. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.

(2) Ez a jog magában foglalja:

a) mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák;

[...]”

7. A Charta 47. cikkének első bekezdése akként rendelkezik, hogy „[m]indenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz.” A Charta 47. cikkének második bekezdése azon, minden személyt megillető jogra vonatkozik, hogy a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság hatékony jogorvoslatát igénybe vehessék. E cikk pontosítja, hogy mindenkinek biztosítani kell a lehetőséget tanácsadás, védelem és képviselő igénybeviteléhez. A Charta 48. cikkének (2) bekezdése szerint minden gyanúsított személy számára biztosítani kell a védelemhez való jogának tiszteletben tartását.

8. A Charta „Alkalmazási kör” címet viselő 51. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ennek megfelelően saját hatáskörükben és a Szerződésekben az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását.”

2. A „visszatérési” irányelv

9. A „visszatérési” irányelvnek a kitoloncolás céljából történő őrizetre vonatkozó fejezetben található 15. cikkének szövege a következő a következőképpen szól:

„(1) A tagállamok – kivéve, ha a konkrét esetben más elégséges, de kevésbé kényszerítő intézkedés is hatékonyan alkalmazható – kizárólag a kiutasítás előkészítése és/vagy a kitoloncolás végrehajtása céljából őrizetben tarthatják a kitoloncolási eljárás alatt álló harmadik országbeli állampolgárt, különösen, ha:

- a) fennáll a szökés veszélye, vagy
- b) a harmadik ország érintett állampolgára megghiúsítja vagy akadályozza a kiutasítás előkészítését vagy kitoloncolási eljárást.

Az őrizetnek a lehető legrövidebbnek kell lennie, és csak addig tartható fenn, amíg a kitoloncolási intézkedések folynak, és kellő körültekintéssel végrehajtásra kerülnek.

(2) Az őrizetet közigazgatási vagy igazságügyi hatóságok rendelik el.

Az őrizetet írásban kell elrendelni, a tényállás ismertetésével és jogi indokolással ellátva. Amennyiben az őrizetet közigazgatási hatóságok rendelték el, a tagállamok:

- a) vagy előírják az őrizetben tartás jogszerűségének gyors [helyesen: gyorsított] bírósági felülvizsgálatát, amellyel kapcsolatosan az őrizet kezdetétől számítva a lehető legrövidebb határidőn belül határozatot kell hozni,
- b) vagy biztosítják a jogot a harmadik országbeli állampolgár számára az őrizetben tartásának jogszerűségét gyorsan felülvizsgáló [helyesen: őrizete jogszerűségének gyorsított felülvizsgálatára irányuló] bírósági eljárás megindítására, amelyben a jogszerűségről a vonatkozó eljárás megindításától számítva a lehető legrövidebb határidőn belül határozni kell. Ez esetben a tagállamok haladéktalanul tájékoztatják az érintett harmadik országbeli állampolgárt az ilyen eljárás igénybevételének lehetőségéről.

Az érintett harmadik országbeli állampolgárt haladéktalanul szabadon kell bocsátani, ha az őrizetben tartás [helyesen: őrizet] nem jogszerű.

(3) Az őrizetben tartást [helyesen: őrizetet] minden esetben ésszerű időközönként, akár az érintett harmadik országbeli állampolgár kérésére, akár hivatalból felül kell vizsgálni. Meghosszabbított őrizet esetében a felülvizsgálatokat igazságügyi hatóság felügyelete alatt kell elvégezni.

(4) Amennyiben a kitoloncolásra jogi vagy egyéb megfontolások következtében már nem látszik ésszerű lehetőség, vagy az (1) bekezdésben megállapított feltételek már nem állnak fenn, az őrizet indokoltsága megszűnik, és az érintett személyt haladéktalanul szabadon kell bocsátani.

(5) Az őrizetet mindaddig fenn kell tartani, ameddig az (1) bekezdésben megállapított feltételek fennállnak, és az őrizet a kitoloncolás biztosításához szükséges. Valamennyi tagállam korlátozott, hat hónapot nem meghaladó őrizetben tartási időszakot határoz meg.

(6) A tagállamok a (5) bekezdésben említett időszakot kizárólag korlátozott, további tizenkét hónapot nem meghaladó időszakkal hosszabbíthatják meg a nemzeti jogszabályoknak megfelelően, azokban az esetekben, ha a kiutasítás végrehajtása minden ésszerű erőfeszítésük ellenére várhatóan tovább tart:

- a) az érintett harmadik országbeli állampolgár részéről szükséges együttműködés hiánya miatt, vagy

b) a szükséges dokumentumok harmadik országoktól való beszerzésének késedelme miatt.”

B – *A holland jog*

10. Az általános közigazgatási törvény (Algemene wet bestuursrecht) 2:1. cikkének (1) bekezdése értelmében mindenki segítséget vehet igénybe, vagy képviselőt hatalmazhat meg annak érdekében, hogy megvédje érdekeit a közigazgatási szervvel fennálló kapcsolataiban.

11. Az említett törvény 4:8. cikkének (1) bekezdése azt írja elő, hogy a határozatot nem kérelmező érintett számára várhatóan hátrányos határozat meghozatala előtt a közigazgatási szerv lehetővé teszi az érintett számára álláspontjának ismertetését, ha:

„a) az említett határozat olyan tényekkel és érdekekkel kapcsolatos körülményeken alapul, amelyek az érintettre vonatkoznak, és

b) e körülményeket nem maga az érintett közölte.”

12. A külföldiekről szóló 2000. évi törvény (Vreemdelingenwet 2000, a továbbiakban: 2000. évi Vw) 59. cikke (1) bekezdésének bevezető mondata és a) pontja szerint azt a külföldit, akinek tartózkodása nem jogszerű, a kitoloncolása érdekében a Staatssecretaris őrizetbe veheti, ha a közrend vagy a nemzetbiztonság érdekében ez szükséges. E cikk (5) bekezdése szerint az (1) bekezdésben szereplő őrizet tartama nem haladhatja meg a hat hónapot. Az említett cikk (6) bekezdése szerint az (5) bekezdésben szereplő időtartam további tizenkét hónapos időtartammal meghosszabbítható, ha minden ésszerű erőfeszítés ellenére valószínű, hogy a kitoloncolás tovább tart, mivel a külföldi személy nem működik együtt, vagy az ehhez szükséges, harmadik országból származó dokumentumok még hiányoznak.

13. A külföldiekről szóló 2000. évi rendelet (Vreemdelingenbesluit 2000) 5.1a. cikkének (1) bekezdése azt írja elő, hogy ha a közrend vagy a nemzetbiztonság érdeke megköveteli, azt a külföldi személyt, akinek tartózkodása nem jogszerű, őrizetbe lehet venni, ha:

„a) fennáll a veszélye, hogy a külföldi személy megszökik, vagy

b) ha a külföldi személy megghiúsítja vagy akadályozza a kiutasítás előkészítését vagy a kitoloncolás iránti eljárást.”

14. A 2000. évi Vw 94. cikkének (4) bekezdése előírja, hogy a Rechtbank akkor nyilvánítja megalapozottnak az őrizeti intézkedés ellen benyújtott keresetet, ha azt állapítja meg, hogy annak végrehajtása a 2000. évi Vw-be ütközik, vagy ha az ügyben szereplő összes érdek mérlegelése után az nem bizonyul ésszerűen indokoltnak. Ilyen esetben a Rechtbank elrendeli az intézkedés megszüntetését. A 2000. évi Vw. 106. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi a Rechtbank számára, hogy az állam terhére kártérítést ítéljen meg a külföldi személy számára, ha elrendeli a szabadságelvonással járó intézkedés megszüntetését, vagy ha a szabadságelvonással járó intézkedést már azelőtt megszüntették, hogy az ezen intézkedés megszüntetésére irányuló kérelmet elbírálták volna. E cikk (2) bekezdése előírja, hogy az (1) bekezdést megfelelően alkalmazni kell arra az esetre is, amikor a Raad van State közigazgatási bírászkodási csoportja rendeli el a szabadságelvonással járó intézkedés megszüntetését.

III – Az alapeljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

15. A 2012. október 24-i, illetve november 11-i határozatokkal a 2000. évi Vw 59. cikke (1) bekezdésének bevezető mondata és a) pontja alapján őrizetbe vették M. G.-t és N. R.-t.

16. A 2013. április 19-i és 29-i határozatok (a továbbiakban: vitatott határozatok) értelmében az M. G.-re és N. R.-re kiszabott őrizeti intézkedések időtartamát – a 2000. évi Vw 59. cikkének (6) bekezdése alapján – tizenkét hónapot nem meghaladó időtartammal meghosszabbították. E határozatok az M. G. és N. R. kitoloncolása körül együttműködésük hiányára, valamint arra alapultak, hogy még hiányoztak a harmadik országból származó, e célból szükséges dokumentumok.

17. A Rechtbank Den Haag 2013. május 22-i ítéletében, valamint a szóban 2013. május 24-én kihirdetett ítéletében megalapozatlannak nyilvánította az M. G., illetve N. R. által a vitatott határozatokkal szemben benyújtott kereseteket, és kártérítés iránti kérelmeiket elutasította.

18. A Rechtbank Den Haag úgy vélte, hogy M. G.-t nem érte olyan mértékű sérelem, amely igazolná az őrizetének meghosszabbításáról szóló határozat megsemmisítését. Ez a bíróság e tekintetben úgy vélte, hogy a kiutasítással kapcsolatosan az M. G.-vel 2013. április 5-én tartott megbeszélés jegyzőkönyvéből az következik, hogy elmagyarázták neki, hogy a Staatssecretaris tizenkét hónapot meg nem haladó időtartamra meg kívánja hosszabbítani az őrizetet, és hogy volt lehetősége meghatalmazottjával kapcsolatba lépni. N. R.-t illetően a Rechtbank Den Haag szintén úgy vélte, hogy őt nem érte olyan mértékű sérelem, amely igazolná az őrizetének meghosszabbításáról szóló határozat megsemmisítését. Az említett Rechtbank szerint N. R. és képviselője kellő mértékben ismerte N. R. őrizetbe vételének indokait, valamint a vele szemben annak érdekében támasztott elvárásokat, hogy az őrizet tartalmát a lehető legrövidebb időtartamra korlátozzák.

19. M. G. és N. R. fellebbezést nyújtott be ezen ítéletekkel szemben, egyebekben pedig kártérítés iránti kérelmükkel a Raad van State közigazgatási peres ügyek csoportjához fordultak. Az érdemi összefüggésre tekintettel a két ügyet egyesítették.

20. A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy M. G. és N. R. esetében teljesültek az őrizeti intézkedések meghosszabbításával kapcsolatos anyagi feltételek. Hozzáfűzi, hogy saját állandó ítélkezési gyakorlata értelmében e feltételek tiszteletben tartásának elmulasztása esetén az őrizeti intézkedések minden egyéb feltételtől függetlenül szabálytalanok, aminek következtében elrendelik az intézkedés megszüntetését.

21. Az alapeljárásokban nem vitatott, hogy a védelemhez való jogot megsértették a vitatott határozatok előkészítésekor, mivel ezt a Raad van State a fellebbezések vizsgálata és – egyebekben – az előzetes döntéshozatalra utalás keretében is vélelmezte.

22. A kérdést előterjesztő bíróság szerint azonban az őrizet, illetve annak meghosszabbítása tárgyában hozott határozat előkészítésekor vétett szabálytalanságok nem feltétlenül vezetnek az őrizeti intézkedés jogszerűtlenségének megállapításához, ennél fogva pedig ezen intézkedés egyszerű megszüntetéséhez sem. Ilyen esetekben ugyanis mérlegelik egyrészt az őrizet által szolgált érdekeket, másrészt pedig azt, hogy a szabálytalanság milyen mértékben okoz hátrányt a fogva tartottaknak. Másként fogalmazva, ha a 2000. évi Vw-ben az e célból megállapított valamennyi anyagi feltétel teljesül, az ilyen szabálytalanságok csak akkor teszik jogellenessé az őrizetet vagy annak meghosszabbítását, ha az ezen intézkedések által szolgált érdekek ésszerűen nem állnak arányban a szabálytalanság jelentőségével és az általa sértett érdekekkel.

23. Végezetül a kérdést előterjesztő bíróság szerint valamely határozatnak az annak elkészítése és előkészítése során vétett szabálytalanságok miatti megsemmisítését követően a közigazgatási szervnek rendes esetben még van lehetősége arra, hogy az ugyanazon kérdésre vonatkozó helyes határozat elfogadása révén orvosolja e jogsértéseket. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozza, hogy az őrizettel kapcsolatos, a jelen ügyhöz hasonló ügyekben a holland jog nem kínálja fel ezt a lehetőséget a Staatssecretarisnak.

24. A Raad van State – jelezve, hogy mindössze arra vonatkozóan kér választ a Bíróságtól, hogy az uniós jogra tekintettel milyen jogkövetkezményeknek kell vonatkozniuk a védelemhez való jog megsértésére – úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„Amennyiben a nemzeti közigazgatási szerv a [»visszatérési«] irányelv 15. cikkének (6) bekezdése szerinti meghosszabbításról szóló határozat előkészítése során megsérti a [Charta] 41. cikkének (2) bekezdésében is szereplő, a védelemhez való jog tiszteletben tartásával kapcsolatos általános elvet, az feltétlenül és minden esetben az őrizet megszüntetését eredményezi-e?

A védelemhez való jog tiszteletben tartásának általános elve lehetővé teszi-e az érdekek olyan mérlegelését, amelynek során az említett elv megsértésének súlyossága és az ebből eredően a külföldi személyt ért érdeksérelmek mellett figyelembe veszik az őrizet meghosszabbítása által szolgált tagállami érdekeket is?”

IV – A sürgősségi eljárásról

25. A Raad van State előzetes döntéshozatalra utaló 2013. július 5-i határozatában kérte a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek a Bíróság eljárási szabályzata 107. cikke szerinti sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárásban történő elbírálását.

26. A kérdést előterjesztő bíróság e kérelmet arra hivatkozással indokolta, hogy M. G. és N. R. őrizetben van, valamint hogy az első kérdésre adandó igenlő válasz esetén az őrizetet haladéktalanul meg kell szüntetni. A kérdést előterjesztő bíróság szerint, ha – ezzel szemben – erre az első kérdésre nemleges választ kell adni, ténylegesen lehetséges lenne az érdekek mérlegelése, és a Raad van Staténak azt azon kérdés lehető leghamarabbi vizsgálata révén kellene elvégeznie, hogy e mérlegelésnek az őrizet megszüntetését kell-e eredményeznie, vagy sem. A kérdést előterjesztő bíróság arra is rámutatott, hogy különböző holland bíróságok előtt hasonló ügyek vannak folyamatban.

27. A Bíróság második tanácsa 2013. július 11-én az előadó bíró javaslatára, a főtanácsnok meghallgatását követően úgy határozott, hogy helyt ad a kérdést előterjesztő bíróságnak a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem sürgősségi eljárásban történő elbírálására irányuló kérelmének.

V – A Bíróság elé terjesztett észrevételek

28. M. G. és N. R., a holland kormány, valamint az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket. A 2013. augusztus 8-i tárgyaláson a lengyel kormányhoz hasonlóan valamennyien előadták szóbeli észrevételeiket.

29. M. G. megjegyzi, hogy a Bíróság a Dokter és társai ügyben hozott ítéletben³ megállapította, hogy a közegészség védelme igazolhatja, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság az érdekelt álláspontjának előzetes ismerete nélkül hozzon megfelelő intézkedéseket. Az ezen ítélet alapjául szolgáló ügyben a száj- és körömfájás előfordulásával és elterjedésével szembeni intézkedések meghozataláról volt szó. M. G. azt is megjegyzi, hogy a Bíróság a Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyekben hozott ítéletében⁴ hasonló érvelést alkalmazott. M. G. azonban úgy véli, hogy a közegészséghez vagy az Unió biztonságához hasonló jelentős érdekek nem jutnak szerephez azon kérdés értékelésekor, hogy a jogellenes tartózkodás miatti kitoloncolási célú őrizeti intézkedést meg kell-e hosszabbítani. A jelen ügyben nem lehet szó a harmadik országok jogellenesen

3 — A C-28/05. sz. ügyben 2006. június 15-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-5431. o.).

4 — A C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. egyesített ügyekben 2008. szeptember 3-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-6351. o., a továbbiakban: a Kadi I. egyesített ügyekben hozott ítélet).

tartózkodó, őrizetben lévő valamennyi állampolgára védelemhez való jogának strukturális megsértését igazoló kivételes helyzetről. Kiemeli, hogy a szabadsághoz való jog az egyik legalapvetőbb emberi jog, és hogy az hatékony védelmet igényel. M. G. hozzáfűzi, hogy az őrizetbe vett személyek általánosságban sérülékenyek. Ezen túlmenően – M. G. szerint – a szóban forgó hatóságok jóval hamarabb láthatták volna az őrizeti intézkedésnek a főszabály szerint legfeljebb hat hónapos időtartamon túli esetleges meghosszabbítását. Végezetül úgy véli, hogy nem túl nehéz tiszteletben tartani az eljárás oly módon történő lefolytatásának kötelezettségét, hogy a szóban forgó harmadik országbeli állampolgár és képviselője lehetőséggel rendelkezzen arra, hogy megfelelően reagáljon az előirányzott intézkedés elemeivel kapcsolatban.

30. N. R. szerint a védelemhez való jog nemzeti közigazgatási szerv általi megsértése minden egyéb feltételtől függetlenül és minden esetben a meghosszabbításról szóló határozat megsemmisítését és az őrizet megszüntetését vonja maga után, mivel a meghosszabbításra vonatkozó szabályszerű határozat hiányában az őrizet nem haladhatja meg a hat hónapot. N. R. úgy véli, hogy soha nem lehetetlen meghallgatást tartani a meghosszabbításról szóló határozat céljából, amely meghallgatás során kifejtik az érintett számára az előirányzott jogi aktust, valamint annak célját, hatályát és jogkövetkezményeit, továbbá amely során az érintettet felhívják észrevételeinek megtételére. N. R. úgy véli továbbá, hogy a védelemhez való jog elve ezen a ponton jellegét tekintve alapvető fontosságú, annak megsértése pedig olyannyira orvosolhatatlan, hogy ezen elv megsértése nem igazolja az érdekek mérlegelését. N. R. azzal érvel, hogy illúzióvá alacsonyítaná a védelemhez való jogot az érdekek olyan mérlegelése, amelynek keretében a tagállam érdekei szerephez jutnának az őrizet meghosszabbítása esetén.

31. N. R. szerint, ha az érdekeket mérlegelni kellene, akkor e mérlegelésnek a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár érdekének irányába kellene hajolnia, mivel a védelemhez való jogot megsértették, ezen állampolgár alsóbbrendű és függőségi helyzetben van, a védelemhez való jog tiszteletben tartásával kapcsolatos szabályokat és eljárásokat a tagállamok már jó ideje ismerik, és a tagállamok ezeket ugyancsak könnyedén végre is hajthatják.

32. A holland kormány előadja, hogy a nemzeti közigazgatási jog ugyan elismeri a „visszatérési” irányelv keretében hozott intézkedések elfogadását megelőző közigazgatási szakaszban a képviselő általi képviselet lehetőségét, ez nem az irányelvből, és nem is az uniós jog más rendelkezéséből eredő kötelezettség. A holland kormány úgy véli, hogy a nemzeti közigazgatási jog megsértése nem vonhatja maga után automatikusan azt a következtetést, hogy megsértették a védelemhez való jog uniós jogbeli elvét.

33. A holland kormány rámutat, hogy M. G.-t és N. R.-t őrizetük során több alkalommal meghallgatták. Az őrizetnek és meghosszabbításának indokait tehát jól ismerték. A kormány szerint a meghosszabbításról szóló határozatok előkészítése során vétett szabálytalanságokat adott esetben vagy elkerülték vagy „orvosolták”, mivel az érintettek nem sérültek olyan mértékben, hogy védelemhez való joguk megsértését lehetett volna megállapítani.

34. A holland kormány azt állítja, hogy a védelemhez való jog jelen ügyben történt megsértésének jogkövetkezményeit a nemzeti jog határozza meg. Az ilyen jogsértés nem jár minden egyéb feltételtől függetlenül és minden esetben az őrizet megszüntetésével. A holland kormány e tekintetben rámutat, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében valamely eljárási szabálytalanság csak akkor vonja maga után a határozat teljes vagy részleges megsemmisítését, ha megállapítást nyer, hogy e szabálytalanság hiányában a megtámadott határozatnak más lett volna a tartalma.⁵

5 — A 30/78. sz., Distillers Company kontra Bizottság ügyben 1980. július 10-én hozott ítélet (EBHT 1980., 2229. o.; versennyel kapcsolatos ügy) 26. pontja; a C-142/87. sz., Belgium kontra Bizottság ügyben 1990. március 21-én hozott ítélet (EBHT 1990., I-959. o.; állami támogatásra vonatkozó ügy) 48. pontja; valamint a C-194/99. P. sz., Thyssen Stahl kontra Bizottság ügyben 2003. október 2-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-10821. o.; versennyel kapcsolatos ügy) 31. pontja.

35. A holland kormány szerint, ha a meghosszabbításról szóló határozat előkészítése során vétett, a védelemhez való jogot érintő legcsekélyebb szabálytalanságnak – bármennyire elhanyagolható is legyen az – az őrizet megszüntetését kellene eredményeznie, az ártana a „visszatérési” irányelv hatékonyságának, ekként pedig az eredményes visszatérési politika végrehajtásának.

36. A holland kormány úgy véli, hogy a védelemhez való jog elvének megsértésével kapcsolatos következmények meghatározása tehát mozgásteret hagy az érdekek mérlegelésére, különösen abban az esetben, ha az őrizet meghosszabbítására irányuló intézkedés hatékony érvényesülését ez visszafordíthatatlanul érintené. Ami a jogsértés súlyosságát illeti, a holland kormány megjegyzi, hogy a jogsértés jellegét és annak az érintettre gyakorolt hatásait kell vizsgálni. Úgy véli, hogy az alapeljárásokban a védelemhez való jog megsértése korlátozott volt, és hogy M. G., illetve N. R. helyzete nem lett súlyosabb, mivel mindkét esetben jogi szempontból bizonyos, hogy teljesültek az őrizet anyagi feltételei. Ezenfelül a holland kormány szerint figyelembe kell venni a közérdeket, és különösen az illegális bevándorlással szembeni sürgős szükség szerű küzdelmet, valamint a „visszatérési” irányelvnek a „hatékony visszatérési politika” végrehajtására irányuló célkitűzését.

37. A lengyel kormány a tárgyaláson előadta, hogy a Charta 41. cikke (2) bekezdésének a) pontján alapuló, meghallgatáshoz való jognak az őrizet „visszatérési” irányelv 15. cikkének (6) bekezdésén alapuló meghosszabbítására vonatkozó intézkedés elfogadása során történő megsértéséből eredő következményeket nem ezek a rendelkezések, hanem – az eljárási autonómia elve alapján – a nemzeti jog határozza meg. Egy ettől eltérő megoldás sértené a szubszidiaritás és az arányosság elveit. E kormány szerint a „visszatérési” irányelv 15. cikkének (6) bekezdése kizárólag az őrizet meghosszabbításához szükséges feltételeket, valamint annak maximális időtartamát határozza meg, a többi kérdést illetően pedig – az egyenértékűség, a hatékonyság és a hatékony bírói jogvédelem elvére is figyelemmel – közvetlenül a nemzeti jogra utal vissza. Ami az eljárási garanciák megsértésének következményeit illeti, a lengyel kormány szerint a nemzeti bíróság feladata az, hogy ezeket az elé terjesztett ügy teljes tartalmának tükrében értékelje. A nemzeti bíróság tehát nem köteles automatikusan megsemmisíteni a védelemhez való jog megsértésével elfogadott valamely határozatot, és más tényezőket – például e jogsértés által az eljárás kimenetelésre gyakorolt hatást – is figyelembe vehet.

38. A Bizottság először is hangsúlyozza, hogy a „visszatérési” irányelven alapuló őrizeti intézkedések keretében a szabadság elvonása – bármennyire is radikális az az érintettel szemben – nem bír büntetőjogi jelleggel. Úgy véli továbbá, hogy a tagállamok a kiutasítási eljárás alkalmazása során – és különösen az őrizet meghosszabbítása esetén – kötelesek előzetesen meghallgatni az érintetteket, ugyanakkor úgy véli, hogy a „visszatérési” irányelv 15. cikkének (2) bekezdéséből nem következik az, hogy az előzetes meghallgatáshoz való jog megsértése azt vonja maga után, hogy az érintettet haladéktalanul szabadon kell bocsátani. A védelemhez való jog megsértése esetén tehát lehetségesnek kell lennie az érdekek mérlegelésének. A védelemhez való jog ugyanis nem abszolút előjog, és korlátozásokat is tartalmazhat. Következésképpen a Bizottság úgy véli, hogy a védelemhez való jog – különösen az előzetes meghallgatáshoz való jog – megsértésével kapcsolatos következmények meghatározása során a nemzeti bíróságnak figyelembe kell tudnia venni az ügygel kapcsolatos valamennyi tényezőt.

39. E célból a bíróságnak figyelembe kell tudnia venni egyrészt a védelemhez való jog megsértésének súlyosságát és a jogsértés – adott esetben egy másik határozattal történő – orvoslásának lehetőségét, másrészt pedig a jogellenes tartózkodás befejeződése és a „visszatérési” irányelv (4) és (6) preambulumbekzdésének megfelelően a hatékony visszatérési politika szolgálta közérdeket. A Bizottság szerint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre minden árnyalás nélkül adott igenlő válasz ennél fogva azt jelentené, hogy az őrizet „visszatérési” irányelv 15. cikkének (1) és (4) bekezdésében előírt feltételeinek továbbra is megfelelő érintettet még a védelemhez való jog esetlegesen igencsak enyhe megsértése esetén is automatikusan szabadon kellene bocsátani.

Figyelemmel az őrizet „visszatérési” irányelv 15. cikkének (1) bekezdésében meghatározott feltételeinek jellegére valószínű, hogy a jogsértésnek az őrizetre vonatkozó új – ezúttal helyes – határozat révén történő helyrehozatala nem volna igen hatékony, mivel az érintett időközben meg is szökhetne, ekként pedig megakadályozhatná a visszatérést.

40. A Bizottság szerint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre adott nemleges válasz ezzel szemben mérlegelési mozgásteret enged a nemzeti bíróság számára arra, hogy teljes körűen értékelje a védelemhez való jog megsértésének súlyosságát. A nemzeti bíróság a jogsértés új határozattal történő orvoslásának esetleges lehetőségét is figyelembe veheti, illetve tekintettel lehet a jogellenes tartózkodás felszámolásához, valamint a hatékony visszatérési politika biztosításához fűződő közérdekre.

41. A Bizottság szerint az érdekek mérlegelése semmilyen esetben nem eredményezheti azt, hogy az őrizet és a visszatérés esetén a közérdek mindenkor elsőbbséget élvez. A nemzeti bíróságnak az érdekeket egymáshoz képest kell mérlegelnie konkrétan és átfogóan. E konkrét értékelés során a nemzeti bíróságnak különösen nemcsak a jogsértés súlyosságát, hanem azon releváns tényezőket is értékelnie kell, amelyekre az érintett a közigazgatási eljárás során hivatkozhatott volna, értékelnie kell továbbá annak valószínűségét, hogy ezek a tényezők befolyásolhatták-e volna a közigazgatási eljárás kimenetelét. Egy ehhez hasonló megközelítés a versenyjog területén a fent hivatkozott Distillers Company kontra Bizottság ügyben a Bíróság által alkalmazott megközelítésre is alapulhat. A Bizottság úgy véli, hogy a jelen ügy körülményei között – amikor is az érintetteket meghallgatták ugyan, de nem megfelelően, első ránézésre pedig nem léteznek olyan tényezők, amelyek befolyásolhatták volna a közigazgatási eljárás kimenetelét – a nemzeti bíróság konkrétan a közérdek irányába billentheti a mérleget.

VI – Elemzés

A – A meghallgatáshoz való jog megsértése

42. Előljáróban meg kell állapítani, hogy a kérdést előterjesztő bíróság kizárólag az M. G. és N. R. védelemhez való jogának az általa megállapított megsértésével kapcsolatos, az uniós jogra tekintettel meglévő joghatások kérdését illetően fordult határozathozatal céljából a Bírósághoz.

43. Az e tekintetben a holland kormány által írásbeli észrevételeiben kifejtett kételyek⁶ nem vehetők tehát figyelembe, mivel a Bíróság az uniós jog értelmezésével kapcsolatos problémákat a kérdést előterjesztő bíróság által saját felelősségére meghatározott jogszabályi és ténybeli háttér alapján válaszolja meg.⁷

B – A meghallgatáshoz való jog az uniós jogban

44. A védelemhez való jog tiszteletben tartása az uniós jog alapvető elvét képezi, és minden eljárásban a meghallgatáshoz való jog annak szerves része. A meghallgatáshoz való jogot nemcsak a Charta 47. és 48. cikke írja elő, amely biztosítja a védelemhez való jognak és a méltányos eljáráshoz való jognak a valamennyi bírósági eljárás keretében történő tiszteletben tartását, hanem a Charta 41. cikke is, amely

6 – Jóllehet a tárgyaláson ez a kormány elismerte, hogy a vitatott határozatok előkészítése során a közigazgatási szerv bizonyos hibákat vétett.

7 – Lásd analógia útján a C-160/09. sz., Ioannis Katsivardas - Nikolaos Tsitsikas ügyben 2010. május 20-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-4591. o.) 27. pontját.

a megfelelő ügyintézéshez való jogot biztosítja.⁸ A meghallgatáshoz való jog mindenki számára biztosítja azt a lehetőséget, hogy hasznos és hatékony módon ismertethesse az álláspontját minden közigazgatási eljárásban és minden olyan határozat elfogadása előtt, amely az érdekeit hátrányosan érintheti.⁹

45. A holland kormány a tárgyaláson jelezte, hogy a holland jog az őrizeti intézkedések jogszerűségének gyorsított bírósági felülvizsgálatát írja elő,¹⁰ valójában azonban a jelen ügyben nem a jogi aktusok bíróság előtti megtámadásának jogáról van szó. Megjegyzem emellett, hogy amennyiben bíróságok rendelik el az őrizeti intézkedéseket, illetve az őrizet meghosszabbítását, nem kell alkalmazni a Charta 41. cikke (2) bekezdésének a) pontját. Az alapeljárásokban azonban az őrizet meghosszabbítására irányuló intézkedéseket közigazgatási hatóság, a Staatssecretaris rendelte el.

46. Annak ellenére, hogy a „védelemhez való jog” általános kifejezés kiterjedhet (noha nem szükségszerűen) a Charta 41. és 47. cikkében megállapított jogokra, úgy vélem, hogy az e rendelkezésekben előírt jogok jól elkülönülnek, azokat továbbá eltérő kontextusokban – jelesül az első bírósági eljárást megelőző közigazgatási összefüggésben, míg a másodikat bírósági eljárás keretében – kell alkalmazni. Következésképpen a szóban forgó jogok nem vonhatók össze oly módon, hogy fennálljon a veszélye annak, hogy valamely magánszemély meghallgatáshoz való jogát „félresöprik”, amennyiben a közigazgatási szerv olyan jogi aktust kíván hozni vele szemben, amely őt hátrányosan érinti.

47. Az uniós jogalkotónak az eljárás egésze során a jogalanyok védelmére irányuló szándéka egyértelműen kitűnik a Charta 41. és 47. cikkének megfogalmazásából. E két jól elkülönülő jog semmilyen más módon nem elegyíthető anélkül, hogy ne állna fenn a Charta által garantált védelemhez való jog rendszerének folytonosságában a megszakítás kockázata.

48. Úgy vélem, hogy az, hogy a nemzeti bíróság határoz a „visszatérési” irányelv 15. cikkének (2) bekezdése alapján a közigazgatási hatóságok által elrendelt őrizet jogszerűségéről, nem fedezheti visszamenőleg a Charta 41. cikke tiszteletben tartásának ezen utóbbiak általi elmulasztását. A Charta 41. cikkének az őrizet meghosszabbításáról szóló határozat elfogadása során a közigazgatási hatóságok általi megsértése nem tehető szabályszerűvé azon egyszerű ténnyel, hogy utólagos bírósági felülvizsgálat rendelkezésre áll.

49. A nemzeti hatóságoknak a meghallgatáshoz való jog valamely személy érdekeit esetlegesen hátrányosan érintő határozat meghozatala előtti tiszteletben tartására irányuló kötelezettségét a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata már jó ideje megállapította,¹¹ a Charta 41. cikke (2) bekezdésének a) pontja pedig megerősíti¹² és alkotmányos szintre emeli ezt a kötelezettséget.

50. Ily módon a Charta 41. cikke (2) bekezdésének a) pontja garantálja „mindenkinék” – köztük tehát harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak is – az az előtti meghallgatáshoz való jogát, hogy vele szemben az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedést hoznának.

8 — A C-277/11. sz. M-ügyben 2012. november 22-én hozott ítélet 82. pontja.

9 — Ugyanott (87. pont).

10 — Az alapeljárásokban M. G. és N. R. a Rechtbank Den Haaghoz fordult, amely nagyjából egy hónapon belül hozott ítéletet őrizetük meghosszabbításának jogszerűségéről. Lásd a jelen állásfoglalás 16. és 17. pontját.

11 — Lásd többek között a C-32/95. P. sz., Bizottság kontra Lisrestal és társai ügyben 1996. október 24-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-5373. o.) 21. pontját; a C-7/98. sz. Krombach-ügyben 2000. március 28-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-1935. o.) 42. pontját; a C-462/98. P. sz., Mediocurso kontra Bizottság ügyben 2000. szeptember 21-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-7183. o.) 36. pontját; a C-287/02. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben 2005. június 9-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-5093. o.) 37. pontját, valamint a C-349/07. sz. Sopropé-ügyben 2008. december 18-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-10369. o.) 37. pontját.

12 — Lásd a C-584/10. P., C-593/10. P. és C-595/10. P. sz., Bizottság és társai kontra Kadi egyesített ügyekben 2013. július 18-án hozott ítélet 99. pontját.

51. Ily módon tehát e rendelkezés szövegéből az következik, hogy azt általánosságban kell alkalmazni, és hogy az minden olyan eljárásra vonatkozik, amely sérelmet okozó jogi aktust eredményezhet. Ezen túlmenően ezt a rendelkezést akkor is alkalmazni kell, ha az alkalmazandó szabályozás nem ír elő kifejezetten ilyen alaki szabályt.¹³

52. Nyilvánvaló, hogy a Charta 51. cikke értelmében annak 41. cikke (2) bekezdésének a) pontja akkor vonatkozik a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságokra, amikor azok a „visszatérési” irányelvet hajtják végre.¹⁴ Úgy vélem, hogy különösen a fent hivatkozott Dokter és társai ügyben, az M.-ügyben, valamint a Honeywell Aerospace ügyben¹⁵ hozott ítéletekből következik az, hogy nemcsak a nemzeti közigazgatási szervek kötelesek az uniós jog végrehajtása során tiszteletben tartani a védelemhez való jogot, hanem – annak elkerülése érdekében, hogy e jog üres szó vagy pusztán formáság maradjon – az érdekeltnek is tudniuk kell arra közvetlenül nemzeti bíróságaik előtt hivatkozni.

53. A Charta 41. cikke (2) bekezdésének a) pontjában kimondott, meghallgatáshoz való jog szükségszerűen vonatkozik a harmadik ország jogellenesen tartózkodó állampolgárai őrizetének meghosszabbítására vonatkozóan a nemzeti hatóságok által a „visszatérési” irányelv 15. cikkének (6) bekezdését átültető nemzeti jogi rendelkezések alapján hozott intézkedésekre.¹⁶ A harmadik ország jogellenesen tartózkodó állampolgárait szabadságuktól megfosztó ilyen intézkedések kétségtelenül sérelmet okoznak számukra.

54. Noha a Bizottság helyesen jelezte, hogy a „visszatérési” irányelv 15. cikke alapján meghozott őrizeti intézkedések nem öltenek büntetőjogi jelleget,¹⁷ és nem minősülnek szabadságvesztés-büntetésnek, emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság az El Dridi ügyben hozott ítéletben megállapította, hogy az őrizeti intézkedés alkalmazása a kitoloncolási eljárás keretében a „visszatérési” irányelv által megengedett legsúlyosabb, szabadságot korlátozó intézkedés.¹⁸ Ezért van az, hogy az őrizeti intézkedést – amely ugyan nem büntetőjogi jellegű, viszont a szabadság teljes körű megvonásával jár – végső soron alkalmazható intézkedésként fogják fel, amelyet kizárólag akkor írnak elő, ha fennáll a kockázata annak, hogy a kiutasítási határozat kitoloncolás formáját öltő végrehajtását az érdekelt magatartása veszélyeztetheti. Ezt az intézkedést – az említett irányelv 15. és 16. cikke alapján – különösen a harmadik ország érintett állampolgárai alapvető jogai tiszteletben tartásának biztosítása céljából szabályozzák szigorúan.¹⁹ A „visszatérési” irányelv közös normákon alapuló hatékony visszatérési és hazatelepülési politika folytatásával biztosítja, hogy az érintett személyek emberséges módon, és méltóságuk teljes mértékű tiszteletben tartása mellett térhessenek vissza.²⁰

13 — Lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott M-ügyben hozott ítélet 84. és 86. pontját.

14 — Lásd a „visszatérési” irányelv (1) és (24) preambulumbekzdését.

15 — A C-300/03. sz. ügyben 2005. január 20-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-689. o.).

16 — Úgy vélem, hogy a „visszatérési” irányelv 15. cikkének (6) bekezdésében szereplő „a nemzeti jogszabályoknak megfelelően” kifejezés mindössze a tagállamok azon lehetőségére vonatkozik, hogy az őrizet esetleges meghosszabbításának időtartamát legfeljebb tizenkét hónapban határozzák meg.

17 — Lásd a jelen állásfoglalás 38. pontját. Lásd ebben az értelemben Mazák főtanácsnok El Dridi ügyre (a C-61/11. PPU. ügyben 2011. április 28-án hozott ítélet [EBHT 2011., I-3015. o.] vonatkozó állásfoglalásának 35. pontját.

18 — Az említett ítélet 42. pontja. Főszabály szerint ugyanis a „visszatérési” irányelv 6. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadott kiutasítási határozat önkéntes végrehajtása elsőbbséget élvez. A „visszatérési” irányelv 7. cikkének (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy ez a határozat hét naptól harminc napig terjedő határidőt állapít meg az önkéntes távozásra. Abban a helyzetben, ha a visszatérési kötelezettséget nem teljesítették az önkéntes távozásra megadott határidőn belül, a „visszatérési” irányelv 8. cikkének (1) és (4) bekezdéséből következik, hogy a visszatérési eljárások hatékonyságának biztosítása céljából e rendelkezések előírják azon tagállam számára, amely harmadik ország valamely jogellenesen tartózkodó állampolgárával szemben kiutasítási határozatot fogadott el, a kitoloncolás arányos módon és az alapvető jogok tiszteletben tartása mellett történő végrehajtásának kötelezettségét, minden szükséges intézkedést meghozva, beleértve adott esetben a kényszerítő intézkedéseket is. Lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott El Dridi-ügyben hozott ítélet 36–38. pontját.

19 — Lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott El Dridi-ügyben hozott ítélet 42. pontját.

20 — Lásd a fent hivatkozott El Dridi-ügyben hozott ítélet (31. pontját), valamint a „visszatérési” irányelv (2) preambulumbekzdését.

55. Ebben a szakaszban szeretném nyomatékosítani, hogy – a holland kormány²¹ és a Bizottság²² érveivel ellentétben – semmilyen esetben sem lehet a meghallgatáshoz való jog „elhanyagolható”, illetve „korlátozott” megsértésének tekinteni a meghallgatáshoz való jognak az őrizet „visszatérési” irányelv 15. cikkének (6) bekezdésén alapuló meghosszabbításával kapcsolatos intézkedés elfogadása során történő, megállapított megsértését. M. G. észrevételeihez²³ hasonlóan magam is úgy vélem, hogy a szabadsághoz való jog az egyik legalapvetőbb emberi jog.²⁴ E jog ugyan nem abszolút jellegű, és annak – mint a jelen ügyben – többek között az illegális bevándorlás területén vannak bizonyos korlátai, az állami hatóságok e korlátokon alapuló egyes határozatainak szigorúan tiszteletben kell tartaniuk az e korlátokat övező valamennyi jogi feltételt.

56. Ezenfelül a holland kormány²⁵ és a Bizottság²⁶ érvelésével ellentétben úgy vélem, hogy a szabadságot oly mértékben korlátozó intézkedésekkel összefüggésben, mint amilyen az őrizet, nem lehet analógia útján alkalmazni a Bíróságnak a fent hivatkozott Distillers Company kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 26. pontjában alkalmazott érvelését, amely szerint valamely eljárási szabálytalanság csak abban az esetben vonja maga után valamely határozat teljes vagy részleges megsemmisítését, ha megállapítják, hogy e szabálytalanság hiányában a megtámadott határozat eltérő tartalommal rendelkezhetett volna.

57. Főszabály szerint maga a védelemhez való jog lényege megsértésének kockázata nélkül nem fogadható el az az elmélet, amely szerint az érintettek meghallgatása nem befolyásolhatta volna a szóban forgó eljárás kimenetelét, annál is inkább, ha az ehhez hasonló elmélet egyáltalán nincs alátámasztva.

C – A meghallgatáshoz való jog megsértéseinek hatásairól

1. Elsődlegesen

58. Mindezek után – még akkor is, ha erre nem elhanyagolható jogsértésként kell hivatkozni – a holland kormány előadja, hogy a védelemhez való jog elvének megsértésével kapcsolatos jogkövetkezményekre a nemzeti jog az irányadó.²⁷ E kormány szerint a „visszatérési” irányelv nem tartalmaz az azon jogkövetkezményeket pontosan meghatározó rendelkezést, amelyeket a nemzeti bíróságnak a védelemhez való jog elvének az ezen irányelv 15. cikkének (6) bekezdése szerinti, a meghosszabbításra vonatkozó intézkedés előkészítése során történt megsértéséhez kellene kapcsolni. A holland kormány úgy véli, hogy a fent hivatkozott Sopropé-ügyben hozott ítélet 38. pontjából kitűnik, hogy az uniós jogban meghatározott szabályok hiányában a nemzeti bíróság feladata az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elveinek tiszteletben tartásával meghatározni azokat a jogkövetkezményeket, amelyeket a védelemhez való jog elvének megsértéséhez kapcsolni kellene.

59. Nem értek egyet ezzel az állásponttal.

21 – Lásd ezen állásfoglalás 35. és 36. pontját.

22 – Lásd ezen állásfoglalás 39. pontját.

23 – Lásd ezen állásfoglalás 29. pontját.

24 – Lásd a Charta 6. cikkét. Ezen túlmenően, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én aláírt európai egyezmény „Szabadsághoz és biztonságához való jog” címet viselő 5. cikke a következőképpen rendelkezik:

„1.

Mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra. Szabadságától senkit sem lehet megfosztani, kivéve az alábbi esetekben és a törvényben meghatározott eljárás útján:

[...]

f) törvényes letartóztatás vagy őrizetbe vétel az országba való jogtalan belépés megakadályozása céljából vagy olyan személy törvényes letartóztatása vagy őrizetbe vétele, aki ellen intézkedés van folyamatban kiutasítása vagy kiadatása céljából.

[...]”

25 – Lásd ezen állásfoglalás 34. pontját.

26 – Lásd ezen állásfoglalás 41. pontját.

27 – Lásd ezen állásfoglalás 34. pontját.

60. Amint az a fent hivatkozott Sopropé-ügyben hozott ítélet 38. pontjából egyértelműen kitűnik, az eljárási autonómia elvét kizárólag akkor kell alkalmazni, ha az uniós jog nem rögzíti valamely szabályozás részletes szabályait, amelyek következképpen a tagállamok belső jogrendjébe tartoznak.²⁸

61. Még akkor is, ha olyan ritka esetről van szó, amikor maga az uniós jog írja elő valamely jogszerűtlenség szankcióját,²⁹ számomra úgy tűnik, hogy a jelen ügyben a Charta 41. cikke (2) bekezdésének a) pontjában kimondott, meghallgatáshoz való jognak a harmadik ország jogellenesen tartózkodó állampolgára őrizetének meghosszabbításakor történő megsértése esetén a nemzeti bíróság által alkalmazandó jogkövetkezményeket a „visszatérési” irányelv 15. cikkének (2) bekezdése állapítja meg.

62. A „visszatérési” irányelv 15. cikkének (2) bekezdése ugyanis kifejezetten és egyértelműen előírja, hogy „[a]z érintett harmadik országbeli állampolgárt haladéktalanul szabadon kell bocsátani, ha az őrizetben tartás nem jogszerű”.

63. Ez a kógens rendelkezés nem enged semmiféle mérlegelési mozgásteret a tagállamok számára, és az uniós jogalkotó annak biztosítására irányuló kifejezett szándékát tükrözi, hogy e jog tiszteletben tartásának elmulasztásával harmadik ország jogellenesen tartózkodó egyik állampolgárát se lehessen megfosztani szabadságától.

64. A Bizottság szerint a „visszatérési” irányelv 15. cikke (2) bekezdése nem írhatja elő a meghallgatáshoz való jognak a meghosszabbításra vonatkozó valamely intézkedés elfogadásakor történő megsértésével kapcsolatos jogkövetkezményeket, mivel ez a rendelkezés mindössze az őrizetnek vagy meghosszabbításának elrendelése során teljesítendő anyagi feltételekre,³⁰ „nem pedig az azt eredményező határozatra” vonatkozik. Nem osztom a „visszatérési” irányelv 15. cikke (2) bekezdésének olyan értelmezését, amely kizárja az alapvető jogok tiszteletben tartását abból a kérdésből, hogy „jogszerű őrizetről” van-e szó. Ezen túlmenően nem értem az őrizet jogszerűsége és az őrizetet elrendelő határozat jogszerűsége között a tárgyaláson a Bizottság által alkalmazott különbségtételt. Elképzelhetetlennek tartom, hogy az őrizet jogszerű maradjon akkor, amikor az azt elrendelő határozat nem az.

65. Azt javaslom tehát a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatal céljából előterjesztett kérdésre azt a választ adja, hogy a védelemhez való jog (a jelen ügyben a Charta 41. cikke (2) bekezdésének a) pontjában előírt meghallgatáshoz való jog) tiszteletben tartása általános elvének az őrizet „visszatérési” irányelv 15. cikkének (6) bekezdése szerinti meghosszabbítására vonatkozó intézkedés előkészítése során a nemzeti közigazgatási szerv általi megsértése ezen intézkedés megsemmisítését, valamint az érintettnek a „visszatérési” irányelv 15. cikkének (2) bekezdése alapján történő haladéktalan szabadságra bocsátását vonja maga után.

28 — Az említett Sopropé-ügyben hozott ítélet 38. pontjában ugyanis a Bíróság megállapította, hogy „[a védelemhez való jog tiszteletben tartása elvének] végrehajtását és különösen a védelemhez való jog gyakorolására vonatkozó határidőt illetően meg kell állapítani, hogy amennyiben e határidőket – akárcsak a jelen ügyben – nem a közösségi jog rögzíti, azok a nemzeti szabályozásból erednek, feltéve hogy egyfelől azonosak azon határidőkkel, amelyekkel a magánszemélyek vagy vállalkozások rendelkeznek a hasonló belső jogi tényállások esetén, másfelől pedig e határidők nem teszik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé a közösségi jogrend által biztosított védelemhez való jog gyakorlását”.

29 — A fent hivatkozott El Dridi-ügyben hozott ítélet 47. pontjában a Bíróság megállapította, hogy „a [»visszatérési«] irányelv 15. és 16. [cikke]. amelyek [...] feltétlenek és kellően pontosak ahhoz, hogy nincsen szükség más különleges tényezőkre a tagállamok általi végrehajthatóságuk érdekében”.

30 — Azaz a „visszatérési” irányelv 15. cikkének (1) bekezdésében megállapított anyagi feltételek, mint például a szökés veszélye, illetve a kiutasítás vagy kitoloncolási eljárás megakadályozása.

2. Másodlagosan

66. Arra az esetre, ha a Bíróság nem osztja a „visszatérési” irányelv 15. cikke (2) bekezdésének, valamint a Charta 41. cikke (2) bekezdése a) pontjának ezen értelmezését, a Bíróságnak a védelemhez való jog – és még konkrétabban a meghallgatáshoz való jog – uniós jogot végrehajtó valamely nemzeti közigazgatási eljárás keretében való, megállapított megsértéséből eredő következményekre vonatkozó ítélkezési gyakorlatát kell vizsgálni, és mindezt azon jogok meghatározása céljából, amelyekre e jogsértés sértette ezek alapján hivatkozhat.

67. Nem az érdekek mérlegeléséről fogok beszélni, ahogyan azt a kérdést előterjesztő bíróság javasolja. Ahogyan azt az előadó bírónak a tárgyaláson ismertetett észrevételei mutatták, ez a fogalom zavaros, különösen az összehasonlítható tényezők, illetve érdekek tekintetében, amelyet a tárgyaláson nem tisztáztak.

68. Jóllehet a Bíróság szerint a főszabály ugyan a vitatott határozatok egyszerű megsemmisítése,³¹ az állandó ítélkezési gyakorlatnak az is része, hogy a meghallgatáshoz való jog tiszteletben tartása nem tekinthető abszolút követelménynek, hanem korlátozható, feltéve, hogy a korlátozás a kérdéses intézkedés által követett közérdekű célkitűzéseknek megfelel, és nem jelent a kitűzött célhoz képest aránytalan és megengedhetetlen beavatkozást, amely az így biztosított jogok lényegét sértené.³²

69. Ily módon rendkívül sürgős esetekben, és amennyiben kényszerítő okok ezt szükségessé teszik, mind a nemzeti, mind pedig az uniós hatóságok anélkül fogadhatnak el a személyeket hátrányosan érintő egyedi intézkedéseket, hogy előzetesen meghallgatnák álláspontjukat.

70. A Bíróság tehát megállapította, hogy a meghallgatáshoz való jog korlátozása akkor lehet igazolt, ekként pedig megengedhető, ha a közegészséget a száj- és körömfájás, vagy ha a közbiztonságot terrorizmus fenyegeti.

71. A fent hivatkozott Dokter és társai ügyben hozott ítéletben a Bíróság megállapította, hogy figyelemmel a ragadós száj- és körömfájás súlyosan fertőző voltára, valamint a közegészség védelme céljából gyors és hatékony leküzdésének szükségességére, a hatáskörrel rendelkező hatóság az e tekintetben megfelelő intézkedéseket anélkül fogadhatja el, hogy a potenciálisan érintett valamennyi személy előzetesen tudomást szerezhessen, illetve állást foglalhasson az ezen intézkedések alapját képező tényekről és iratokról. A Bíróság szerint egy ilyen korlátozás csak akkor képezhet aránytalan beavatkozást, ha az érintetteknek nincs lehetőségük arra, hogy ezen intézkedéseket utólagos eljárásban vitassák, és álláspontjukat ezen eljárásban megfelelően előadhassák.³³

72. Ezen túlmenően a Bíróság a Franciaország kontra People’s Mojahedin Organization of Iran ügyben hozott ítéletében³⁴ emlékeztetett arra, hogy a védelemhez való jog tiszteletben tartásához való alapvető jog alól a pénzeszközök befagyasztására vonatkozó, a terroristahálózatokhoz tartozó személyekkel és szervezetekkel szembeni eredeti határozat esetében megengedett volt a kivétel.

31 — Lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Lisrestal ügyben hozott ítélet 45. pontját; a fent hivatkozott Mediocurso kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 50. pontját, valamint a C-135/92. sz., Fiskano kontra Bizottság ügyben 1994. június 29-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-2885. o.) 44. pontját.

32 — Lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Dokter és társai ügyben hozott ítélet 75. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

33 — Ugyanott (76. pont).

34 — A C-27/09. P. sz. ügyben 2011. december 21-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-13427. o.) 61–67. pontja.

73. Az érintettek előzetes meghallgatása nélkül meghozott ezen intézkedések ugyanis a pénzeszközök befagyasztására vonatkozó intézkedések hatékonysága biztosításának szükségességével, és végső soron az Unió és tagállamai biztonságát vagy nemzetközi kapcsolatainak folytatását érintő kényszerítő megfontolásokkal igazolhatók.³⁵ A Bíróság mindazonáltal megállapította, hogy e hatóságoknak közölniük kell az érintettekkel az intézkedéseket igazoló tényezőket, és a határozat elfogadásával egyidejűleg vagy azt követően azonnal meg kell hallgatniuk őket.³⁶

74. A holland kormány azon állításának elfogadása esetén, amely szerint az ügy valamennyi körülményét figyelembe kell venni, M. G.-hez³⁷ hasonlóan úgy vélem, hogy az alapeljárásokban egyáltalán nincsenek jelen azok a súlyos és rendkívüli sürgősséggel jellemzett, a pénzeszközök befagyasztásával kapcsolatos, fent hivatkozott Kadi I. egyesített ügyekben hozott ítéletben, valamint a Franciaország kontra People's Mojahedin Organization of Iran ügyben hozott ítéletben, illetve a száj- és körömfájásra vonatkozó, fent hivatkozott Dokter és társai ügyben hozott ítéletben fennálló azon kivételes körülmények, amelyek igazolták a meghallgatáshoz való jog korlátozásait.

75. Először is a terrorizmus globális fenyegetése – ami szükségessé teszi a pénzeszközök befagyasztására irányuló intézkedések sürgős elfogadását –, valamint a közegészségre nézve a száj- és körömfájás jelentette súlyos kockázat súlyosságukat, illetve a közérdeket tekintve nem azonos a harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgára megszökésének veszélyével.

76. Ráadásul – amint azt N. R. jelzi –, semmi nem akadályozta meg a holland hatóságokat abban, hogy az őrizet meghosszabbítására vonatkozó intézkedések elfogadása céljából ténylegesen és előzetesen meghallgassák az érintetteket, amely eljárási garanciát nem volt nehéz biztosítani, annál is inkább, mert nem állt fenn semmiféle sürgősség, hiszen az érintettek már őrizetben voltak, ekként pedig nem állt fenn a megszökés kockázata.³⁸

77. Végezetül a Bírósághoz benyújtott iratokból egyáltalán nem tűnik ki, hogy M. G. és N. R. azzal a céllal próbálták volna meg visszaélészerűen eszközként használni a „visszatérési” irányelvvel bevezetett eljárásokat – köztük az őrizeti intézkedésekkel kapcsolatos rendelkezéseket –, hogy az alapeljárásokban szóban forgó jogaik sérüljenek.

78. Másodszor a vagyoni értékű jog alóli, a fent hivatkozott Dokter és társai ügyekben hozott ítéletben, a Kadi I. egyesített ügyekben hozott ítéletben, valamint a Franciaország kontra People's Mojahedin Organization of Iran ügyben hozott ítéletben szóban forgó korlátozásokat nem lehet olyan rendkívüli vagy – a Bizottság szerint – „radikális”³⁹ intézkedéssel összehasonlítani, mint amilyen a harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárai szabadságtól való megfosztásának tizenkét hónappal történő meghosszabbítása.

79. Harmadszor a meghallgatáshoz való jog megsértésével meghozott intézkedések elfogadását esetlegesen igazoló körülmények fennállását az ilyen intézkedések elfogadásakor, nem pedig utólagosan kell ellenőrizni.

35 — A fent hivatkozott Kadi I. egyesített ügyekben hozott ítélet 342. pontja, valamint a Franciaország kontra People's Mojahedin Organization of Iran ügyben hozott ítélet 67. pontja.

36 — A fent hivatkozott Kadi I. egyesített ügyekben hozott ítélet 345. pontja, valamint a Franciaország kontra People's Mojahedin Organization of Iran ügyben hozott ítélet 61. pontja.

37 — Lásd ezen állásfoglalás 29. pontját.

38 — E tekintetben analógia útján megjegyzem, hogy a Bíróság megállapította, hogy a pénzeszközök befagyasztását követő azon határozat esetében, amellyel fenntartják a valamely személlyel vagy szervezettel szemben hozott intézkedéseket (az őrizet meghosszabbítására vonatkozó, az alapeljárásokban szereplőkhöz hasonló határozat), e meglepetészerű hatásra már nincs szükség az intézkedés hatékonyságának biztosítása érdekében, ezért az ilyen határozat elfogadását főszabály szerint meg kell előznie a terhelő bizonyítékok közlésének, valamint az érintett személy vagy szervezet számára biztosított azon lehetőségnek, hogy meghallgassák (a fent hivatkozott Franciaország kontra People's Mojahedin Organization of Iran ügyben hozott ítélet 62. pontja).

39 — Lásd a jelen állásfoglalás 38. pontját.

80. Úgy vélem ugyanis, hogy valamely alapvető jog megsértése következményeinek módosítása nem szolgálhat e jogsértés utólagos orvoslására a vitatott intézkedés elfogadásakor fennálló nyomós okok hiányában.

81. A Bíróság ítélkezési gyakorlatára, valamint az alapeljárásokban felmerülőkhöz hasonló körülményekre tekintettel, a meghallgatáshoz való jog megsértése csak a vitatott határozatok megsemmisítéséhez és az érintettek szabadon bocsátásához vezethet.

D – Alternatíva?

82. A kérdést előterjesztő bíróság által előírányzott következményeken – azaz a vitatott határozatoknak az érintettek szabadon bocsátásával járó megsemmisítésén vagy e határozatok hatályának, ekként pedig az őrizetek fenntartásán – kívül egy harmadik módot is előterjesztettek a tárgyaláson, jelesül a vitatott határozatok megsemmisítését és új, jogszerű határozatok ezzel egyidejűleg történő elfogadását (illetve a vitatott határozatok megsemmisítését megelőzően új jogszerű közigazgatási határozatok elfogadását).

83. Maga a Bíróság ismerte el a fent hivatkozott Kadi I. egyesített ügyekben hozott ítéletben a meghallgatáshoz való jogot megsértő valamely határozat jogkövetkezmenyei mérséklésének lehetőségét.

84. A fent hivatkozott Kadi I. egyesített ügyekben hozott ítélet 373–376. pontjában ugyanis a Bíróság – tekintettel a pénzeszközök befagyasztására vonatkozó intézkedések megsemmisítése által e korlátozó intézkedések hatékonyságára gyakorolt súlyos és visszafordíthatatlan hatásokra – rövid ideig fenntartotta a meghallgatáshoz való jog megsértése mellett elfogadott intézkedések hatásait azzal a céllal, hogy a hatóságok orvosolhassák a megállapított jogsértéseket.

85. Mindenekelőtt megjegyzem, hogy ez a megoldás a pénzeszközök befagyasztására vonatkozó első határozatokra vonatkozott, amikor is szükség volt a meglepetésszerű hatásra, a jelen ügyben pedig nem ez volt a helyzet. Mindazonáltal megjegyzem főképpen azt, hogy – amint az a tárgyalás során megerősítést nyert és amint azt a kérdést előterjesztő bíróság mind az őrizetbe vételre vonatkozó határozat, mind pedig az annak meghosszabbításáról szóló határozat tekintetében jelezte – a Staatssecretaris nem rendelkezett ezzel a lehetőséggel a nemzeti jog alapján.⁴⁰

VII – Véggkövetkeztetések

86. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Raad van State által feltett kérdéseket a következőképpen válaszolja meg:

Elsődlegesen minden személy – őt esetlegesen hátrányosan érintő egyedi intézkedés vele szemben történő meghozatalát megelőző – meghallgatáshoz való, az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikke (2) bekezdésének a) pontjában kimondott jogának az őrizet harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 15. cikke (6) bekezdése szerinti meghosszabbítására vonatkozó intézkedés előkészítése során a nemzeti közigazgatási szerv általi megsértése ezen intézkedés megsemmisítését, valamint az érintettnek az ezen irányelv 15. cikkének (2) bekezdése alapján történő haladéktalan szabadon bocsátását vonja maga után.

⁴⁰ — Lásd ezen állásfoglalás 23. pontját.

Másodlagosan, a Bíróságnak a meghallgatáshoz való jog megsértéséhez kapcsolódó, az uniós jogban megtalálható következményekre vonatkozó ítélkezési gyakorlata az alapeljárásokban szóban forgóhoz hasonló esetekben az őrizet meghosszabbítására vonatkozó vitatott határozatok megsemmisítését és az őrizetben lévő harmadik országbeli állampolgárok szabadon bocsátást vonja maga után.