



Határozatok Tára

MELCHIOR WATHELET
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2013. január 31.¹

C-534/11. sz. ügy

**Mehmet Arslan
kontra**

Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie

(a Nejvyšší správní soud [Cseh Köztársaság] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Harmadik országbeli állampolgár — Jogellenes tartózkodás — Kitoloncolás céljából foganatosított őrizet — 2008/115/EK irányelv — Nemzetközi védelem iránti kérelem — 2005/85/EK irányelv — 2003/9/EK irányelv — Joggal való visszaélés”

I – Bevezetés

1. A Bíróság Hivatalához 2011. október 20-án benyújtott, jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem különösen a harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és szabályokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv² (a továbbiakban: visszatérési irányelv) (9) preambulumbekzdésével összefüggésben értelmezett 2. cikke (1) bekezdésének értelmezésére, és e rendelkezéseknek a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei 2005/85/EK tanácsi irányelvhez³ való kapcsolódására irányul.

2. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet az M. Arslan török állampolgár és a Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policieporte (cseh rendőrség, az Ústí-i Régió Regionális Rendőrkapitánysága, Idegenrendészeti Osztály; a továbbiakban: az alapeljárás alperese) között folyamatban levő eljárásban terjesztették elő. M. Arslan megfelelő engedély nélkül utazott be a Cseh Köztársaság területére és tartózkodott ott. Az alapeljárás alperese a felperes kitoloncolása céljából elrendelte 60 napra történő őrizetbe vételét. M. Arslan keresetet nyújtott be a cseh bíróságokhoz az alapeljárás alperesének azon határozata ellen, amely elrendelte a felperes őrizetének további 120 nappal történő meghosszabbítását. M. Arslan előadja, hogy abban az időpontban, amikor az őrizet meghosszabbításáról szóló határozatot meghozták, reálisan nem volt várható, hogy kitoloncolják őt az őrizet ideje alatt, amely a nemzeti jogszabály értelmében nem

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — HL 2008. L 348., 98. o.

3 — HL L 326., 13. o., helyesbítés: HL 2006. L 236., 36. o.

haladhatja meg a 180 napot. Szerinte ugyanis mindenképpen túllépik ezt az időtartamot a nemzetközi védelem iránti kérelme (a továbbiakban: menedékjog iránti kérelem⁴) miatt és annak következtében, hogy igénybe akarja venni és ki akarja meríteni a menedékjog iránti kérelemmel összefüggésben rendelkezésre álló összes közigazgatási és bírósági jogorvoslati lehetőséget.

3. A kérdést előterjesztő bíróság először is arra vonatkozóan kér választ, hogy alkalmazható-e a visszatérési irányelv harmadik országok jogellenesen tartózkodó olyan állampolgárára, aki a 2005/85 irányelv értelmében menedékjog iránti kérelmet nyújt be, másodszer pedig hogy az ilyen kérelem a visszatérési irányelv alapján kitoloncolás céljából foganatosított őrizetbe vétel megszűnését eredményezi-e.

4. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem e kérdésekkel összefüggésben azt a problémát veti fel, hogy a menedékjogi rendelkezések eszköznek tekinthetők arra, hogy a visszatérési irányelv alkalmazását hatástalanná tegyék.

II – A jogi háttér

A – Az uniós jog

1. A visszatérési irányelv

5. A visszatérési irányelv (9) preambulumbekzdése a következőképpen rendelkezik:

„A [2005/85] irányelvvel összhangban a valamely tagállamban menedékjogot kérő, harmadik országbeli állampolgár a kérelmét elutasító határozat vagy a menedékkérői minőségben való tartózkodásának jogát megszüntető határozat hatálybalépéséig nem tekintendő úgy, hogy jogellenesen tartózkodik az adott tagállam területén.”

6. A visszatérési irányelv 2. cikkének (1) bekezdése a következő rendelkezést tartalmazza:

„Ez az irányelv a valamely tagállam területén illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandó.”

7. A visszatérési irányelv 3. cikkének 2. pontja az „illegális [helyesen: jogellenes] tartózkodás” fogalmát a következőképpen határozza meg: „olyan harmadik országbeli állampolgár jelenléte valamely tagállam területén, aki [...] az adott tagállamban érvényes [...] beutazási, tartózkodási vagy letelepedési feltételeknek nem vagy már nem felel meg.”

8. A visszatérési irányelv 5. cikke alapján az irányelv végrehajtása során a tagállamok tiszteletben tartják a visszaküldés tilalmának a Genfi Egyezmény 33. cikkében foglalt elvét.⁵

4 — A 2005/85 irányelv 2. cikkének b) pontja szerint a „menedékjogi iránti kérelem” a „harmadik ország állampolgára, vagy hontalan személy által benyújtott olyan kérelem, amely [a menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-án Genfben aláírt, 1954. április 22-én hatályba lépett és a menekültek helyzetére vonatkozó, 1967. január 31-án New York-ban aláírt és 1967. október 4-én lépett hatályba lépett jegyzőkönyvvel (kihirdette: az 1989. évi 15. tvr.) kiegészített egyezmény (*Recueil des traités des Nations unies* [1954.], 189. kötet, 150. o., 2545. sz.) (kihirdette az 1989. évi 15. tvr.; a továbbiakban: Genfi Egyezmény)] alapján valamely tagállam általi nemzetközi védelmet igénylő kérelemként értelmezhető. Minden nemzetközi védelem iránti kérelmet menedékjog iránti kérelemnek kell tekinteni, kivéve, ha a harmadik ország állampolgára kifejezetten másfajta, külön kérelmezhető védelemért folyamodik”. A jelen indítványban a „menedékjog iránti kérelem” és a „menedékkérő” kifejezéseket fogom használni. Lásd még a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló, 2003. január 27-i 2003/9/EK tanácsi irányelv (HL L 31., 18. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 101. o.) 2. cikkének b) pontját is.

5 — „A kiutasítás vagy visszaküldés (»refoulement«) tilalma” címet viselő 33. cikk (1) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy „[e]gyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza (»refouler«) a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményét vall”.

9. A visszatérési irányelv 6. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] tagállamok [...] a területükön illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozóan kiutasítási határozatot adnak ki”.

10. A visszatérési irányelv 9. cikke (1) bekezdésének a) pontja úgy rendelkezik, hogy a tagállamok elhalasztják a kitoloncolást, ha az megsértené a visszaküldés tilalmának elvét.

11. A visszatérési irányelv 15. cikke a következőket tartalmazza:

„(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 a kitoloncolási eljárást.

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

[...]

(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 az (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.”

2. A 2005/85 irányelv

12. A 2005/85 irányelv a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozóan állapít meg minimumszabályokat. Alapvetően a menedéjog iránti kérelem benyújtását, a kérelmek megvizsgálására irányuló eljárást és a menedékkérőket az eljárás folyamán megillető jogokat és kötelezettségeket szabályozza.

13. A 2005/85 irányelv 7. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A kérelmezők részére engedélyezni kell, hogy kizárólag az eljárás lefolytatása céljából a tagállamban maradhassanak mindaddig, amíg az eljáró hatóság a III. fejezet rendelkezései szerinti elsőfokú határozatot meg nem hozta. A tagállamban maradás joga tartózkodási engedélyre nem jogosít.

(2) A tagállamok ez alól csak akkor tehetnek kivételt, ha az újabb kérelmet a 32. és 34. cikk rendelkezéseinek megfelelően tovább nem vizsgálják, vagy adott esetben a személyt egy másik tagállam részére európai elfogatóparanccsal összefüggő kötelezettség keretében vagy egyéb alapon, illetve harmadik ország, nemzetközi büntető bíróság vagy törvényszék részére átadják, illetve kiadják.”

14. A 2005/85 irányelv 18. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok senkit sem tarthatnak őrizetben kizárólag azon az alapon, hogy az érintett menedékjog iránti kérelmet nyújtott be.

(2) Egy menedékkérő őrizetben tartása esetén a tagállamok biztosítják a gyors bírósági felülvizsgálat lehetőségét.”

15. A 2005/85/EK irányelv 23. cikkének (4) bekezdése a következő rendelkezést tartalmazza:

„Ezen felül a tagállamok elrendelhetik, hogy [...] a vizsgálati eljárások elsőbbséget élvezzenek vagy azokat gyorsítva folytassák le, ha:

[...]

g) a kérelmező összefüggéstelen, ellentmondásos, valószínűtlen vagy elégtelen nyilatkozataival világossá tette, hogy kérelme nem meggyőző a 2004/83/EK irányelvben [6] említett üldöztetése tekintetében; vagy

[...]

j) a kérelmező kizárólag azért nyújt be kérelmet, hogy késleltesse vagy megghiúsítsa egy olyan korábbi vagy közlő határozat végrehajtását, amely a kiutasítását eredményezné; vagy

[...]

l) a menedékkérő a tagállam területére jogellenesen lépett be, vagy tartózkodását jogellenesen hosszabbította meg és alapos ok nélkül nem jelentkezett a hatóságoknál és/vagy a határátlépés körülményeire is tekintettel a menedékjog iránti kérelmet nem nyújtotta be a lehető legrövidebb időn belül [...]

[...]”

B – A 2003/9 irányelv

16. A 2003/9 irányelv 7. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A menedékkérők a fogadó tagállam területén vagy az e tagállam által számukra kijelölt területen belül szabadon mozoghatnak. A kijelölt terület nem érintheti a magánélet elidegeníthetetlen terét, és annak kellő lehetőséget kell teremtenie az irányelvben biztosított minden kedvezményhez való hozzáférésre.

(2) A tagállamok a menedékkérő lakóhelyéről közérdekből, közrendi megfontolásokból, illetve szükség esetén kérelme gyors feldolgozása és hatékony ellenőrzése céljából dönthetnek.

6 – A harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelv (HL L 304., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 7. kötet, 96. o.).

(3) Ha például jogi vagy közrendi indokokból ez bizonyul szükségesnek, a tagállamok nemzeti joguk alapján a kérelmező tartózkodását meghatározott helyre korlátozhatják.

[...]

B – A cseh jog

17. A visszatérési irányelvet a cseh jogba alapvetően a külföldiek Cseh Köztársaságban történő tartózkodásáról szóló 326/1999 Sb. sz. törvény (a továbbiakban: a külföldiek tartózkodásáról szóló törvény) ültette át.

18. E törvény 124. cikkének (1) bekezdése értelmében a rendőrség „jogosult azon 15. életévüket betöltött külföldi személyeket őrizetbe venni, akik számára kitoloncolási eljárás megindításáról szóló értesítést kézbesítettek, akiknek a kitoloncolásáról jogerős határozatot hoztak, vagy akik tekintetében az Európai Unió más tagállama beutazási tilalmat rendelt el, amely az Európai Unió tagállamainak területére alkalmazandó, és a kiutazás céljából fogantatosított különös intézkedés elrendelése nem elégséges”, és az említett rendelkezés b) és e) pontjában meghatározott feltételek közül legalább egy teljesül, azaz „fennáll a veszélye, hogy a külföldi személy megakadályozza vagy hátráltatja a kitoloncolásról szóló határozat végrehajtását”, és „a külföldi személyt nyilvántartásba vették a Résztes Államok információs rendszerében”.

19. A külföldiek tartózkodásáról szóló törvény 125. cikkének (1) bekezdése szerint az őrizet időtartama főszabály szerint⁷ nem haladhatja meg a 180 napot.

20. A külföldiek tartózkodásáról szóló törvény 127. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az őrizetet haladéktalanul meg kell szüntetni,

a) miután az őrizetben tartás indokai megszűntek;

[...]

d) ha elismerik a külföldi személy menekült jogállását, vagy kiegészítő védelemben részesül; vagy

e) ha a külföldi személy belföldi védelme céljából huzamos tartózkodási engedélyben részesül.

(2) A nemzetközi védelem iránti kérelemnek az őrizet során történő benyújtása nem alapozza meg az őrizetbe vétel megszüntetését.”

21. A 2005/85 irányelvet a cseh jogba alapvetően a menekültügyről szóló 325/1999. sz. törvény módosítása ültette át. E törvény 85a. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A nemzetközi védelem céljából tett nyilatkozat megszünteti az alkalmazandó különös jogszabály alapján kiadott hosszú távú tartózkodásra jogosító vízum, illetve huzamos tartózkodási engedély érvényességét.

(2) Az esetleges nemzetközi védelem céljából tett nyilatkozat, illetve nemzetközi védelem iránti kérelem (10. cikk) nem érinti a külföldi személynek az idegenrendészeti fogdában tartásából eredő jogállását.

⁷ — Az említett törvény 125. cikkének (2) bekezdése e határidő túllépésének lehetséges kivételeket tartalmazza. A kérdést előterjesztő bíróság szerint ezek a kivételek M. Arslan esetében nem alkalmazhatók.

- 3) A nemzetközi védelem céljából tett nyilatkozatot, illetve nemzetközi védelem iránti kérelmet előterjesztő külföldi személy az alkalmazandó különös jogszabályokban meghatározott feltételek betartása mellett köteles továbbra is az idegenrendészeti fogdában tartózkodni.”

III – A jogvita és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

22. 2011. február 1-jén a cseh rendőrség járőregysége letartóztatta és őrizetbe vette M. Arslant. 2011. február 2-án határozatot hoztak a kitoloncolásáról. 2011. február 8-án különösen azzal az indokkal rendelték el M. Arslan 60 napra történő őrizetbe vételét, hogy múltbeli viselkedésére tekintettel vélelmezhető róla, hogy meg fogja kísérelni a kitoloncolásáról szóló határozat végrehajtásának megüszítését. A határozatban foglaltak szerint a Török Köztársaság által kiállított személyi igazolvánnyal rendelkező M. Arslan illegálisan lépett be a schengeni övezetbe, és ezt követően útlevél és vízum nélkül tartózkodott Ausztriában, majd a Cseh Köztársaságban. A határozat ezenkívül arra is rámutatott, hogy M. Arslannál egy 2009-es görögországi igazoltatás során hamis útlevelet találtak, hazatoloncolták a származási országába, és a schengeni információs rendszerben olyan személyként vették nyilvántartásba, mint aki 2010. január 26. és 2013. január 26. között nem léphet be a schengeni övezetbe.

23. 2011. február 8-án – azaz hét nappal az őrizetbe vétele után és hat nappal a kitoloncolásáról szóló határozat meghozatalát követően, de a 60 napra történő őrizetbe vételéről szóló határozat meghozatalával egy napon – M. Arslan menedékjog iránti kérelmet nyújtott be a cseh hatóságokhoz.

24. 2011. március 25-én M. Arslan őrizetbe vételét az alapeljárás alperesének határozata azzal az indokolással hosszabbította meg további 120 nappal, hogy ez a hosszabbítás szükséges ahhoz, hogy folytassák az érintett kitoloncolásáról szóló határozat végrehajtásának előkészítését, mivel a menedékjog iránti kérelem vizsgálatának ideje alatt a kitoloncolásról szóló határozat nem hajtható végre. A 2011. március 25-i határozat szerint M. Arslan azért nyújtott be menedékjog iránti kérelmet, hogy hátráltassa a kitoloncolásról szóló határozat végrehajtását. Ez a határozat azt is tartalmazta, hogy Törökország nagykövetsége mind az idáig nem látta el M. Arslant sürgősségi úti okmánnyal, ami szintén akadályozza a kitoloncolásról szóló határozat végrehajtását.

25. Mint már említésre került, M. Arslan keresetet nyújtott be a Krajský soud v Ústi Nad Labem (Ústi Nad Labem-i regionális bíróság, Cseh Köztársaság) előtt a 2011. március 25-i határozat ellen arra hivatkozva, hogy a határozat meghozatalának időpontjában menedékjog iránti kérelmére tekintettel reálisan nem volt várható, hogy kitoloncolják őt az őrizet ideje alatt, amely a külföldiek tartózkodásáról szóló törvény értelmében nem haladhatja meg a 180 napot. M. Arslan jelezte továbbá, hogy amennyiben a belügyminisztérium elutasítja a menedékjogi kérelmét, meg fogja támadni a minisztérium döntését, amely kereset a törvény erejénél fogva felfüggesztő hatályú. Arra is hivatkozott továbbá, hogy e kereset elutasítása esetén még mindig lehetősége lenne felülvizsgálati kérelem benyújtására a Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság) előtt, amelynek szintén felfüggesztő hatálya van.

26. Figyelembe véve a bírósági eljárás ilyen ügyeket általában jellemző hosszát, M. Arslan azon az állásponton volt, hogy nem volt reális, hogy a kitoloncolásról szóló határozat az említett 180 napos időtartam alatt végrehajtható legyen. Ilyen feltételek mellett az őrizetének meghosszabbításáról szóló 2011. március 25-i határozat ellentétes a visszatérési irányelv 15. cikkének (1) és (4) bekezdésével, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény 5. cikkének (1) bekezdésére vonatkozó ítélkezési gyakorlatával.⁸

8 — A „Szabadsághoz és biztonsághoz való jog” címet viselő 5. cikk úgy rendelkezik, hogy „[m]indenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz. Szabadságtól senkit sem lehet megfosztani, kivéve az alábbi esetekben és a törvényben meghatározott eljárás útján. [...]”.

27. M. Arslan szerint a szóban forgó határozat nem azért jogellenes, mert sérti a menedékjogot, hanem azért, mert nem felel meg az őrizetbe vétele egyik lényeges feltételének, vagyis annak, hogy fennálljon annak ésszerű lehetősége, hogy kitoloncolják őt az őrizet leghosszabb időtartama alatt.

28. A Krajský soud 2011. április 27-én elutasította a keresetet, és megállapította, hogy M. Arslan érvelése „tisztán öncélú és spekulatív”, mivel nem zárható ki, hogy a menedékjog iránti kérelemmel kapcsolatos eljárás – beleértve bármely azt követő bírósági eljárást is – a 2011. március 25-i határozatban meghatározott időtartamon belül befejeződik. M. Arslan felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz, és lényegében ugyanazokat az érveket adta elő, mint első fokon.

29. A belügyminisztérium 2011. április 12-i határozatával elutasította M. Arslan menedékjog iránti kérelmét. M. Arslan keresettel megtámadta ezt a határozatot.

30. 2011. július 27-én – azaz gyakorlatilag a M. Arslan által megtámadott határozatban meghatározott időtartam lejártakor – a cseh hatóságok megszüntették M. Arslan őrizetbe vételét, „mivel a továbbiakban nem volt indok az őrizetben tartására”⁹.

31. A kérdést előterjesztő bíróság kérdése arra irányul, hogy úgy kell-e értelmezni a visszatérési irányelv 2. cikkének (1) bekezdését, hogy a külföldi állampolgár kiutasítás céljából fogatosított őrizetét meg kell szüntetni, ha a külföldi állampolgár menedékjog iránti kérelmet nyújtott be, és a kiutasítás előkészítésén és/vagy a kitoloncolás végrehajtásán kívül nincs más indok az őrizetben tartására.¹⁰ A kérdést előterjesztő bíróság igenlő válasz felé hajlik, és úgy véli, hogy az őrizet csak akkor hosszabbítható meg, ha új határozatot hoznak a fogva tartásról, amely azonban nem a visszatérési irányelven alapszik, hanem egy másik, a menedékkérő őrizetbe vételét kifejezetten megengedő jogszabályon. A kérdést előterjesztő bíróság szerint azonban ez a megállapítás nem szabad, hogy ösztönözze a menekültügyi eljárásokkal való visszaélést.

32. A kérdést előterjesztő bíróság azt is megjegyzi, hogy a cseh jogalkotó egyáltalán nem ért egyet sem ezzel az értelmezéssel, sem pedig Mazák főtanácsnoknak a Kadzoev-ügyben kifejtett értelmezésével.¹¹

33. E körülményekre tekintettel a Nejvyšší správní soud az eljárás felfüggesztéséről határozott, és a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

- „1) Úgy kell-e értelmezni a [visszatérési] irányelv (9) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett 2. cikkének (1) bekezdését, hogy az irányelv nem vonatkozik harmadik országok olyan állampolgárára, aki [2005/85] irányelv értelmében nemzetközi védelemért folyamodott?
- 2) Az első kérdésre adandó igenlő válasz esetén szükséges-e, hogy egy külföldi állampolgár kiutasítás céljából fogatosított őrizetbe vételét megszüntessék, amennyiben a 2005/85 irányelv értelmében vett nemzetközi védelemért folyamodik, és nincs más indok az őrizetben tartására?”

9 — Ez a mondat az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban szerepel, és a külföldiek tartózkodásáról szóló törvény 127. cikke (1) bekezdésének a) pontjára vonatkozik (lásd a jelen indítvány 20. pontját).

10 — Lásd a visszatérési irányelv 15. cikkének (1) bekezdését.

11 — A C-357/09. PPU. sz. ügyben 2009. november 30-án hozott ítélet (EBHT 2009., I-11189. o.).

IV – A Bíróság előtti eljárás

34. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában a Nejvyšší správní soud azt kérte, hogy a Bíróság az eljárási szabályzatának a tényállás időpontjában hatályos 104a. cikke első bekezdése alapján gyorsított eljárás alkalmazását rendelje el. A kérdést előterjesztő bíróság többek között kifejtette, hogy bár M. Arslan őrizetbe vétele már 2011. július 27-én megszűnt, a jelen ügyben azért indokolt gyorsított eljárást alkalmazni, mert sok olyan hasonló ügy van, amelyben külföldi állampolgárokat tartanak őrizetben, és a közeljövőben bizonyosan történnek még hasonló esetek.

35. A Bíróság elnöke 2012. január 10-i végzésével elutasította a kérelmet.

36. A cseh, a német, a francia, a szlovák és a svájci kormány, valamint az Európai Bizottság írásbeli észrevételt terjesztett elő. A cseh, a német és a francia kormány, valamint az Európai Bizottság a 2012. november 7-én tartott tárgyaláson szóbeli észrevételeket adott elő.

V – Elemzés

A – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóságáról

37. A francia kormány kétségeit fejezi ki a kérdést előterjesztő bíróság által feltett első kérdéssel kapcsolatban, mivel az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból nem derül ki, hogy M. Arslan azért vitatta volna a visszatérési irányelv alkalmazhatóságát, mert menedékkérelmet nyújtott be. Úgy tűnik, hogy a jelen esetben inkább az a kérdés, hogy az őrizetben tartásra vonatkozó feltételnek – vagyis annak, hogy a kitoloncolásra ésszerű lehetőség álljon fenn – akkor is teljesülnie kell-e, ha az irányelvet egy menedékkérőre alkalmazzák. A francia kormány szerint nem egyértelmű, hogy az első kérdés szükséges ahhoz, hogy a kérdést előterjesztő bíróság el tudja bírálni a jogvitát. Ilyen feltételek mellett az első kérdés hipotetikus jellegű.

38. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, ha a nemzeti bíróság által feltett kérdések uniós jogi rendelkezés értelmezésére vonatkoznak, a Bíróság főszabály szerint köteles határozatot hozni.¹² A bíróság azonban nem határozhat az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről, ha a közösségi jognak a nemzeti bíróság által kért értelmezése nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli vagy jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson.¹³

39. Az előzetes döntéshozatali eljárásban a Bíróság feladata ugyanis a tagállamok igazságszolgáltatásához való hozzájárulás, nem pedig általános vagy hipotetikus kérdésekről való jogi véleménynyilvánítás.¹⁴

40. A francia kormányhoz hasonlóan én is úgy vélem, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés hipotetikus jellegű, mivel az alapjogvita elbírálása nem függ a Bíróság által e kérdésre adott választól.

12 — Lásd a C-231/89. sz. Gmurzynska-Bscher-ügyben 1990. november 8-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-4003. o.) 20. pontját.

13 — Lásd különösen a C-379/98. sz. PreussenElektra-ügyben 2001. március 13-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-2099. o.) 39. pontját; a C-466/04. sz. Acereda Herrera-ügyben 2006. június 15-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-5341. o.) 48. pontját, valamint a C-94/04. sz., Cipolla és társai ügyben 2006. december 5-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-11421. o.) 25. pontját).

14 — Lásd különösen a C-112/00. sz. Schmidberger-ügyben 2003. június 12-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-5659. o.) 32. pontját és a C-478/07. sz. Budějovický Budvar ügyben 2009. szeptember 8-án hozott ítélet (EBHT 2009., I-7721. o.) 64. pontját.

41. E tekintetben az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból egyértelműen kitűnik, hogy M. Arslan semmiképpen sem vitatja a kitoloncolásáról szóló és e célból őrizetbe vételét elrendelő határozat indokolását. Csupán arra hivatkozik, hogy az őrizete meghosszabbításáról szóló határozat meghozatalának időpontjában – menedékkérői minőségétől függetlenül – már fennállt az őrizetbe vétel megszüntetésének indoka, mivel már nem látszott ésszerű lehetőség arra, hogy a nemzeti jogszabály által meghatározott maximális időtartamon belül végrehajtsák a kitoloncolásáról hozott határozatot. Szeretnék rámutatni arra, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló végzés szerint a nemzeti bíróságok előtt M. Arslan maga is arra hivatkozott, hogy a nemzeti rendelkezéseket csak a visszatérési irányelv 15. cikkének (1) és (4) bekezdésére tekintettel kell értelmezni.

42. A Bíróság Hivatalához 2011. október 20-án benyújtott előzetes döntéshozatalra utaló végzésből ezenkívül az is kitűnik, hogy ebben az időpontban M. Arslan őrizetbe vétele már megszűnt, „mivel a továbbiakban nem volt indok az őrizetben tartására”. Egyébiránt meg kell jegyezni, hogy 2011. július 27-én, azon a napon, amikor M. Arslan őrizetbe vételét megszüntették, az őrizetnek a külföldiek tartózkodásáról szóló törvény 125. cikkének (1) bekezdésében meghatározott 180 napos maximális időtartama gyakorlatilag eltelt.

43. Ezen túlmenően az ügy irataiból és a tárgyaláson elhangzottakból kiderült, hogy M. Arslan az őrizet megszüntetésekor, 2011. július 27-én azonnal megszökött és eltűnt. Egyébként a jelen előzetes döntéshozatali eljárásban sem vett részt.

44. Tekintettel arra, hogy a kérdést előterjesztő bíróság előtti jogvita tárgya az alapeljárás alperese által a M. Arslan őrizetének meghosszabbításáról szóló 2011. március 25-én hozott határozat ellen irányuló kereset, és arra, hogy a jelen indítvány 42. és 43. pontjában foglaltak szerint az őrizetét megszüntették, úgy vélem, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre adandó válasz nem szolgálhatna olyan uniós jogértelmezési elemekkel, amelyeket a kérdést előterjesztő bíróság hasznosan alkalmazhatna az elé terjesztett jogvita uniós jognak megfelelő lezárásához.¹⁵ Ezt a véleményemet az is alátámasztja, hogy a kérdést előterjesztő bíróság a gyorsított eljárás iránti kérelmét azzal indokolja, hogy sok hasonló ügy van, illetve merülhet fel a jövőben.

45. Következésképpen úgy vélem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatatlanok.

46. Arra az esetre vonatkozóan azonban, ha a Bíróság úgy döntene, hogy válaszol ezekre a kérdésekre, az említett kérdések érdemi részét illetően a következő válaszokat indítványozom.

B – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések érdemi részéről

1. Érvek

47. A cseh kormány úgy véli, hogy bár a Bíróság a fent hivatkozott Kadzoev-ügyben hozott ítéletében azt állapította meg, hogy a kitoloncolás céljából foganatosított őrizet és a menedékkérőkkel szemben elrendelt őrizet különböző jogi szabályozási rendszer alá tartozik, ez az ítélet nem zárja ki azt, hogy a visszatérési irányelv alapján őrizetbe vett személy a menedékjog iránti kérelem benyújtását követően ugyanezen szabályozás alapján legyen őrizetbe véve.

15 — Lásd ebben az értelemben a 132/81. sz. Vlaeminck-ügyben 1982. szeptember 16-án hozott ítélet (EBHT 1982., 2953. o.) 13. pontját.

48. Mivel a külföldi állampolgár kitoloncolás céljából foganatosított őrizetét komoly indokoknak kell igazolnia, a cseh kormány szerint súlyosan sértené a visszatérési irányelv célját, ha ez a személy pusztán amiatt mentesülhetne az irányelv szabályai alól és az irányelv alapján elrendelt őrizetbe vétel alól, hogy menedékjog iránti kérelmet nyújt be. Ilyen esetben a menedékjog iránti kérelem benyújtása olyan „varázsigének” felelne meg, amelynek köszönhetően a visszatérési irányelv alapján őrizetbe vett személy könnyen „megnyithatná az ajtót” és kiszabadulhatna az őrizetből.

49. A Cseh Köztársaság úgy véli, hogy a visszatérési irányelv alapján őrizetbe vett személyek a menedékjog iránti kérelem benyújtását követően is ezen irányelv hatálya alá tartoznak. Ez nem zárja ki azt, hogy ezek a személyek a menedékkérőkre alkalmazandó anyagi és eljárási rendelkezések hatálya alá is tartozzanak.

50. A német kormány szerint a visszatérési irányelv 2. cikkének (1) bekezdéséből és 3. cikkének (2) bekezdéséből, valamint (9) preambulumbekzdéséből következően azokra a harmadik országbeli állampolgárokra, akik menedékjog iránti kérelmet nyújtottak be, a menekültügyi eljárás tartama alatt ez az irányelv nem alkalmazandó. A német kormány szerint ugyanis az a harmadik országbeli állampolgár, aki a 2005/85 irányelv alapján védelem iránti kérelmet nyújtott be, ezen irányelv 7. cikkének (1) bekezdése alapján jogosult a tagállamban tartózkodni.

51. A német kormány véleménye szerint a tagállamoknak kell meghatározniuk, hogy milyen feltételek mellett lehet egy menedékkérőt őrizetbe venni. Úgy véli, hogy a 2005/85 irányelv 18. cikke nem akadályozza a harmadik országbeli állampolgár őrizetbe vételének, és a 2003/9 irányelv is vélelmezi 2. cikke k) pontjában, 6. cikke (2) bekezdésében, 13. cikke (2) bekezdésében és 14. cikke (8) bekezdésében azt, hogy a menedékkérőt őrizetben tarthatják.

52. A német kormány szerint a visszatérési eljárás eredményessége érdekében bizonyos esetekben szükséges, hogy akkor is őrizetben tarthassák a kiutasítás vagy kitoloncolás céljából őrizetbe vett harmadik országbeli állampolgárokat, ha azok az őrizetük tartama alatt menedékjog iránti kérelmet nyújtanak be. A német kormány szerint visszaélészerű menedékjog iránti kérelmek benyújtására ösztönözne, ha az ilyen kérelmek benyújtása kötelezően azt eredményezné, hogy a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár őrizetét megszüntetik. A német kormány rámutat arra, hogy a visszatérési irányelv 15. cikke csak szigorú feltételek mellett, gyakorlatilag csak a kiutasítási eljárás végső megoldásaként engedélyezi a kiutasítás vagy kitoloncolás céljából foganatosított őrizetbe vételt.

53. A szlovák kormány úgy véli, hogy a visszatérési irányelv célját veszélyeztetné, ha a jogellenesen tartózkodó személyek szökését nem lehetne megakadályozni azzal, hogy a visszatérési irányelv alapján, az abban foglalt indokok miatt – akár a menedékjog iránti kérelem benyújtását követően – őrizetbe veszik őket. A szlovák kormány szerint ezzel indokolható, ha a harmadik országbeli állampolgárokat a visszatérési irányelv szabályai alapján a menedékjog iránti kérelem benyújtását követően őrizetben tartják. Ha ez a következtetés nem helytálló, a Szlovák Köztársaság akkor is azon a véleményen van, hogy az illetékes hatóságok számára a kiutasítás céljából elrendelt őrizet tartama alatt benyújtott menedékjog iránti kérelmet követően mindenképpen megfelelő határidőt kell biztosítani annak megvizsgálására, hogy a menekültügyi irányelvek és a belső jog alapján az érintett személyt őrizetben lehet-e tartani.

54. A francia kormány úgy véli, hogy az uniós jogalkotónak megfelelő egyensúlyt kell biztosítani a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartása és az illegális bevándorlás megelőzésére és leküzdésére irányuló célok között.

55. A francia kormány szerint a visszaküldés tilalmának elve többek között a visszatérési irányelv (9) preambulumbekzdésére tekintettel értelmezett 2. cikkében is megjelenik. A francia kormány azonban azon az állásponton van, hogy a visszatérési irányelv egészének fényében értelmezett 2. cikkét, valamint a 2003/9 és a 2005/85 irányelvet úgy kell értelmezni, hogy a visszatérési irányelv

azzal a feltétellel alkalmazható azokra a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra, akik menedékkérelmet nyújtottak be, hogy a nemzeti menekültügyi szabályok által a 2003/9 és a 2005/85 irányelvnek megfelelően biztosított garanciákat betartják, és ha a visszaküldés tilalmának elve megköveteli, a kitoloncolásról szóló határozat végrehajtását elhalasztják. Ezenkívül a menedékkérő őrizetbe vétele, illetve az őrizet fenntartása meg kell, hogy feleljen egyrészt a visszatérési irányelv 15. cikkének (1) bekezdésére tekintettel az arányosság elvének, másrészt ezen irányelv 15. cikkének (4) bekezdése alapján annak, hogy a kitoloncolásra ésszerű lehetőség álljon fenn.

56. A svájci kormány és a Bizottság szerint a visszatérési irányelv 2. cikkének (1) bekezdése és (9) preambulumbekendése alapján a menedékkérők nem tartoznak ezen irányelv hatálya alá, amíg a menedékkérelmi kérelmükről végleges elutasító határozatot nem hoznak. A svájci kormány és a Bizottság azt állítja, hogy ha a visszatérési irányelv alapján őrizetbe vett harmadik országbeli állampolgár menedékkérelmet nyújt be, akkor az ezen irányelv alapján elrendelt őrizetet meg kell szüntetni.

57. A Bizottság szerint az érintett személy menedékkérői jogállását ezért alapvetően a 2003/9 és a 2005/85 irányelv szabályozza. A menedékkérőket tehát csak ezen irányelvek alapján lehet őrizetbe venni. A Bizottság szerint ezenkívül az érintett menedékkérő őrizetét csak akkor lehet fenntartani, ha az őrizetbe vételről új határozatot hoznak, amely a menedékkérő őrizetbe vételét engedélyező menekültügyi jogszabályokon alapul.

2. Elemzés

58. Mielőtt választ adnék a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdésekre, előjáróban hangsúlyoznom kell, hogy a visszaküldés tilalmának a Genfi Egyezmény 33. cikkében foglalt elvét nemcsak a 2005/85 irányelvre, hanem a visszaküldési irányelvre vonatkozóan is alkalmazni kell.

59. Jóllehet az uniós jogalkotó a visszatérési irányelvet az illegális bevándorlás elleni küzdelem végrehajtása érdekében fogadta el, a visszatérés pedig nélkülözhetetlen eleme a jól szervezett migrációs politikának,¹⁶ a tagállamoknak csak a menekültügyi szabályok és a visszaküldés tilalma elvének betartásával van joguk a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kiutasítására.¹⁷ A visszatérési irányelv 5. cikke szerint ugyanis az irányelv végrehajtása során a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk a visszaküldés tilalmának elvét. Ezenkívül a visszatérési irányelv 9. cikke alapján a tagállamoknak el kell halasztaniuk a kitoloncolást különösen akkor, ha az megsértené a visszaküldés tilalmának elvét.¹⁸

60. A visszatérési irányelv 15. cikke szerinti őrizetet illetően e rendelkezés szövegéből az állapítható meg, hogy ez az őrizet kivételes jellegű, és csak végső megoldásként alkalmazandó. Az őrizet csak akkor rendelhető el, ha más, kevésbé kényszerítő intézkedések alkalmazása nem bizonyulna elegendőnek, és ha bizonyos, igen szigorú kritériumok állnak fenn és fognak fennállni a későbbiekben is.¹⁹ E tekintetben a harmadik országbeli állampolgár csak akkor vehető őrizetbe, ha „a kiutasítás

16 — Lásd a visszatérési irányelv (4) preambulumbekendését. A visszatérési irányelv 6. és 8. cikke szerint ugyanis a tagállamoknak – az ebben az irányelvben említett néhány kivételtől eltekintve – a területükön jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozóan kiutasítási határozatot kell hozniuk, és a kiutasítási határozat végrehajtásához minden szükséges intézkedést meg kell hozniuk. Lásd ebben az értelemben a C-61/11. PPU. sz. El Dridi-ügyben 2011. április 28-án hozott ítélet (EBHT 2011., I-3015. o.) 59. pontját, amelyben a Bíróság kimondta, hogy a visszatérési irányelv által kitűzött cél a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok hatékony visszatérési és hazatelepülési politikájának megvalósítására irányul.

17 — Lásd a visszatérési irányelv (8) preambulumbekendését.

18 — Lásd még a visszatérési irányelv (23) preambulumbekendését is, amely úgy rendelkezik, hogy „[a visszatérési] irányelvet [a Genfi Egyezményből] következő kötelezettségek sérelme nélkül kell alkalmazni”.

19 — Úgy vélem, hogy a visszatérési irányelv szerinti őrizet arányosság elve is szigorúan alkalmazandó. A visszatérési irányelv (16) preambulumbekendése szerint „[a] kitoloncolás céljából elrendelt őrizet alkalmazását korlátozni kell, és az arányosság elvét kell rá alkalmazni a felhasznált módszerek és a kitűzött célok vonatkozásában. Az őrizet kizárólag abban az esetben indokolt, ha az a kiutasítás előkészítését vagy a kitoloncolási eljárás végrehajtását szolgálja, és a kevésbé kényszerítő intézkedések alkalmazása nem bizonyulna elegendőnek”.

előkészítése és/vagy a kitoloncolás végrehajtása céljából” „kitoloncolási eljárás alatt áll”, és fennáll a „szökés veszélye”, „meghiúsítja vagy akadályozza a kiutasítás előkészítését”, vagy a „kitoloncolási eljárás” megfelelő lefolytatását. Az érintett őrizetének a lehető legrövidebbnek kell lennie, és csak addig tartható fenn, amíg a kitoloncolási intézkedések folynak, és kellő körültekintéssel végrehajtásra kerülnek.²⁰ Az őrizetet a bíróságnak vagy a közigazgatósági hatóságnak a tényállás ismertetésével és jogi indokolással ellátva, írásban kell elrendelnie. Amennyiben a kitoloncolásra az őrizet maximális tartamának lejárta előtt már nem mutatkozik ésszerű lehetőség, az őrizet indokoltsága megszűnik, és az érintett személyt haladéktalanul szabadon kell bocsátani.²¹

a) Az első kérdésről

61. A kérdést előterjesztő bíróság első kérdése lényegében arra irányul, hogy a visszatérési irányelv akkor is alkalmazandó marad-e, ha egy harmadik országbeli állampolgár menedékjog iránti kérelmet nyújtott be.

62. A visszatérési irányelv 2. cikke (1) bekezdésének szövege alapján ez az irányelv csak a valamely tagállam területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandó. A visszatérési irányelv 3. cikkének 2. pontja értelmében az „illegális tartózkodás” olyan harmadik országbeli állampolgár jelenléte valamely tagállam területén, aki az adott tagállamban érvényes egyéb beutazási, tartózkodási vagy letelepedési feltételeknek nem vagy már nem felel meg. A 2005/85 irányelv 7. cikkének (1) bekezdéséből és (13) preambulumbekkezdéséből pedig az következik, hogy a menedékkérőknek akkor is joguk van a tagállam területén maradni, amíg a kérelmüket vizsgálják, ha nem jogosultak tartózkodási engedélyre.

63. Igaz ugyan, hogy a 2005/85 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése szerint „kizárólag az eljárás lefolytatása céljából” lehet a tagállam területén maradni, a tagállamok azonban csak a 7. cikk (2) bekezdésében, igen szűken meghatározott feltételek mellett korlátozhatják a tagállam területén való maradás jogát.

64. Az uniós jogalkotó arra irányuló szándéka, hogy – legalábbis időlegesen – kivonja a menedékkérőket a visszatérési irányelv alkalmazási köréből, a visszatérési irányelv (9) preambulumbekkezdéséből is egyértelműen kitűnik, mivel az úgy rendelkezik, hogy a valamely tagállamban menedékjogot kérő, harmadik országbeli állampolgár a kérelmét elutasító határozat vagy a menedékkérői minőségben való tartózkodásának jogát megszüntető határozat hatálybalépéséig nem tekintendő úgy, hogy jogellenesen tartózkodik az adott tagállam területén.²² Következésképpen a menedékjogot kérő, harmadik országbeli állampolgár helyzetére főszabály szerint nem vonatkozik a menedékjogi szabályozási háttér.²³

20 — A visszatérési irányelv 15. cikkének (5) és (6) bekezdése szerint az őrizet tartama nem haladhatja meg a hat hónapot, és további tizenkét hónapot nem meghaladó időszakkal hosszabbítható, ha a kiutasítás végrehajtása minden ésszerű erőfeszítésük ellenére várhatóan tovább tart az érintett részéről szükséges együttműködés hiánya miatt, vagy a szükséges dokumentumok harmadik országtól való beszerzésének késedelve miatt. Emlékeztetni szeretnék arra, hogy a cseh jogalkotó az őrizet maximális időtartamát 180 napban határozta meg (az e határidő túllépésének lehetséges kivételeire vonatkozóan a 7. lábjegyzetben foglaltak sérelme nélkül).

21 — Amennyiben az őrizetet közigazgatási hatóságok rendelték el, a tagállamoknak biztosítaniuk kell az őrizetben tartás jogszerűségének gyors bírósági felülvizsgálatát. Az érintett személyt haladéktalanul szabadon kell bocsátani, ha az őrizetben tartás nem jogszerű. Lásd a visszatérési irányelv 15. cikkének (2) bekezdését.

22 — Megjegyzem, hogy Mazák főtanácsnok a fent hivatkozott Kadzoev-üggyel kapcsolatban kifejtett állásfoglalásának 82. pontjában úgy ítélte meg, hogy menedékjogot kérő, harmadik országbeli állampolgár nem – vagy adott esetben már nem – tartozik a visszatérési irányelv hatálya alá mindaddig, amíg a menedékjogi kérelmének elbírálása folyamatban van.

23 — Lásd ebben az értelemben Mazák főtanácsnoknak a Kadzoev-üggyel kapcsolatban kifejtett, fent hivatkozott állásfoglalásának 84. pontját.

65. Úgy vélem azonban, hogy – a visszaküldés tilalmára vonatkozó alapelv, valamint a Genfi Egyezményből, és általánosabban az alapvető jogokból származó kötelezettségek tiszteletben tartásának sérelme nélkül²⁴ – álláspontom finomításra szorul abban az esetben, amikor világos és egyértelmű jele mutatkozik annak, hogy a menedékjog megadására vonatkozó szabályokat arra használják fel, hogy a visszatérési irányelv alkalmazását a menedékjoggal visszaélve hatástalanítsák.²⁵

66. Ennek az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés kapcsán kell utánajárni.

67. A fentiekre tekintettel azon az állásponton vagyok, hogy a Bíróság első kérdésére azt a választ kell adni, hogy harmadik ország olyan állampolgárára, aki menedékjog iránti kérelmet nyújtott be, a visszatérési irányelv – a joggal való visszaélés esetét kivéve – mindaddig nem alkalmazható, amíg a menedékjog iránti kérelemre irányuló eljárás folyamatban van.

b) A második kérdésről

68. A kérdést előterjesztő bíróság második kérdése – amelyet meg kell válaszolnom, mivel az első kérdésre adott válaszom igenlő volt – arra irányul, hogy meg kell-e szüntetni a harmadik országbeli állampolgár kiutasítás céljából foganatosított őrizetét abban az esetben, ha ez a személy menedékjog iránti kérelmet nyújt be, és nincs más indok az őrizetben tartására?²⁶

69. Úgy vélem, hogy az első kérdésre adott válaszból közvetlenül következik, hogy amennyiben nem áll fenn joggal való visszaélés, a menedékjog iránti kérelmet benyújtó, harmadik országbeli állampolgárnak a visszatérési irányelv alapján elrendelt őrizetét meg kell szüntetni mindaddig, amíg a menedékjog iránti kérelemre irányuló eljárás folyamatban van. A visszatérési irányelv ebben az esetben – legalábbis időlegesen – nem alkalmazható. Ezenkívül a 2003/9 irányelv 7. cikkének (1) bekezdéséből az is kiténik, hogy a menedékkérők főszabály szerint szabadon mozoghatnak a fogadó tagállam területén vagy az e tagállam által számukra kijelölt területen belül.

70. Mielőtt rátérnék a joggal való visszaélés kérdésére, az a kérdés merül fel, hogy a menedékjog iránti kérelmet benyújtó, harmadik országbeli állampolgárt őrizetbe lehet-e venni vagy tartani más jogi rendelkezés, nevezetesen a menekültügyre vonatkozó szabályok alapján.

71. Jóllehet az érintett személy helyzetére főszabály szerint nem a visszatérési irányelv, hanem a menekültügyi rendelkezések vonatkoznak, a 2003/9 irányelv 7. cikkének (3) bekezdéséből az következik, hogy ha – például jogi vagy közrendi indokokból – szükségesnek bizonyul, a tagállamok nemzeti joguk alapján a kérelmező tartózkodását meghatározott helyre korlátozhatják.²⁷ Nyilvánvaló,

24 — Lásd a visszatérési irányelv (23) és (24) preambulumbekendését.

25 — Ezzel kapcsolatban szeretnék rámutatni arra, hogy a menedékkérők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó módosított javaslat (COM[2011] 320 végleges) tárgyában az Európai Unió Tanácsának 2011. november 24-i ülésén indítványozták e javaslat 8. cikke (3) bekezdésének módosítását, kiegészítve a szöveget egy olyan rendelkezéssel, amely a menedékkérő őrizetbe vételéről rendelkezett volna abban az esetben, amikor a menedékkérőt a visszatérési irányelv alapján a kiutasítás előkészítése és/vagy a kitoloncolás végrehajtása céljából már őrizetben tartják, és a menedékjog iránti kérelme kizárólag a kiutasítási határozat végrehajtásának késleltetésére vagy megghiúsítására irányul. Meg kell állapítanom azonban, hogy ez a rész nem szerepel a 2011. június 1-jén kelt javaslat jelenlegi szövegében, sem pedig a tételes jogban.

26 — Azok a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok, akik menedékjog iránti kérelmet nyújtottak be, őrizetbe vehetők például a nemzeti büntetőjogi rendelkezések alapján, amennyiben bűncselekményt követtek el vagy ennek gyanúja fennáll (lásd a fent hivatkozott El Dridi-ügyben hozott ítélet 53–55. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

27 — Lásd a fent hivatkozott Kadzoev-ügyben hozott ítélet 42. pontját. Meg kell jegyezni, hogy a 2003/9 irányelv 2. cikkének k) pontja szerint a „fogva tartás” definíciója szerint „a menedékkérő tartózkodásának olyan meghatározott helyre korlátozása a tagállam által, ahol a kérelmezőt mozgásszabadságától megfosztják”. Jóllehet itt is a szabadságtól való megfosztásról van szó, azonban „a [visszatérési] irányelvvvel szabályozott, kitoloncolás céljából foganatosított őrizet, illetve a menedékjogot kérővel szemben különösen a 2003/9 irányelv, a 2005/85 irányelv vagy a hatályos nemzeti rendelkezések alapján elrendelt őrizet [...] különböző jogi szabályozási rendszer alá tartozik” (lásd a fent hivatkozott Kadzoev-ügyben hozott ítélet 45. pontját). Ezenkívül „az az időszak, amelyet az adott személy a menedékjogot kérőkre vonatkozó nemzeti és közösségi rendelkezések alapján hozott határozat alapján töltött idegenrendészeti fogdában, nem tekinthető a [visszatérési] irányelv 15. cikke értelmében vett kitoloncolás céljából foganatosított őrizetnek” (lásd a fent hivatkozott Kadzoev-ügyben hozott ítélet 48. pontját).

hogyan ez a rendelkezés nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy a menedékkérők őrizetére vonatkozóan nemzeti szabályokat hozzanak, hanem csupán lehetőséget ad nekik ilyen szabályok elfogadására. Ezenkívül – a „jogi vagy közrendi indokokra” való hivatkozás ellenére – a menedékkérők őrizetbe vételére vonatkozó sajátos kritériumokat nem harmonizálták.

72. Következésképpen a menedékkérőt csak akkor lehet őrizetbe venni, ha a nemzeti menekültügyi jogszabályok rendelkeznek ennek lehetőségéről,²⁸ és meghatározzák ennek feltételeit. Továbbá a 2005/85 irányelv 18. cikke (1) bekezdésének értelmében a tagállamok senkit sem tarthatnak őrizetben kizárólag azon az alapon, hogy az érintett menedékjog iránti kérelmet nyújtott be, a 18. cikke (2) bekezdése szerint pedig egy menedékkérő őrizetben tartása esetén a tagállamoknak biztosítaniuk kell a gyors bírósági felülvizsgálat lehetőségét.

73. Bár nem vitatott, hogy a visszatérési irányelv által szabályozott, kitoloncolás céljából foganatosított őrizet és a menedékjogot kérővel szemben elrendelt őrizet különböző jogi szabályozási rendszer alá tartozik,²⁹ úgy vélem, hogy ahhoz, hogy a 2003/9 irányelv 7. cikkének (3) bekezdésével összhangban elfogadott nemzeti rendelkezések ne váljanak hatástalanná, – a Bíróság által az Achughbabian-ügyben hozott ítéletében kifejtett érvelésének³⁰ mintájára – a nemzeti hatóságok a visszatérési irányelv alapján elrendelt őrizet megszüntetése előtt rövid, csak a feltétlenül szükséges mértékű határidővel rendelkezhetnek az érintettek a nemzeti menekültügyi rendelkezések³¹ alapján történő őrizetbe vételéről szóló határozat elfogadására.

74. Ezt követően már csak azt kell megvizsgálni, hogy fennáll-e joggal való visszaélés.

75. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy a jogalanyok nem hivatkozhatnak csalárd módon vagy visszaélésszerűen az uniós jog normáira, és a nemzeti bíróságok esetről esetre, objektív tényekre támaszkodva vehetik figyelembe az érintett személyek visszaélésszerű vagy csalárd magatartását annak érdekében, hogy adott esetben megtagadják velük szemben a fent említett jog rendelkezéseinek alkalmazását. A nemzeti bíróságoknak az ilyen magatartás megítélése során azonban tekintettel kell lenniük a szóban forgó uniós jogi rendelkezések által követett célokra.³²

76. A visszaélésszerű magatartás megállapításához egyrészt olyan objektív körülmények fennállása szükséges, melyek következtében az uniós szabályok formális betartása ellenére sem valósult meg a szabályok célja. Másrészt szükséges egy szubjektív elem, méghozzá az uniós szabályokban előírt jogosultság megszerzésére irányuló szándék fennállása azáltal, hogy mesterséges módon teremtik meg a jogosultság megszerzéséhez szükséges feltételeket. A nemzeti bíróság feladata e két elem meglétének megállapítása, amit a nemzeti jog szabályainak megfelelően kell bizonyítani úgy, hogy a közösségi jog hatékonysága ne sérüljön.³³

28 – Nemzeti rendelkezések hiányában – és a Cseh Köztársaság esetében úgy tűnik, hogy ez a helyzet áll fenn – a tagállamok a menedékkérők őrizetbe vételét illetően nem támaszkodhatnak közvetlenül a 2003/9 irányelv 7. cikkének (3) bekezdésére (lásd analógia útján a C-321/05. sz. Kofoed-ügyben 2007. július 5-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-5795. o.] 42. és 45. pontját).

29 – Lásd a fent hivatkozott Kadzoev-ügyben hozott ítélet 45. pontját.

30 – A C-329/11. sz. ügyben 2011. december 6-án hozott ítélet (EBHT 2011., I-12695. o.) 30. és 31. pontja.

31 – Amelyeket a 2003/9 irányelv 7. cikkének (3) bekezdésével összhangban fogadtak el.

32 – Lásd a C-212/97. sz. Centros-ügyben 1999. március 9-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-1459. o.) 24. és 25. pontját, valamint a C-436/00. sz., X és Y ügyben 2002. november 21-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-10829. o.) 42. pontját.

33 – Lásd ebben az értelemben a Bíróság C-110/99. sz. Emsland-Stärke-ügyben 2000. december 14-én hozott ítéletének (EBHT 2000., I-11569. o.) 52–54. pontját.

77. A 2005/85 irányelv (1) bekezdése szerint a közös menekültpolitikát azok számára hozták létre, akik a kényszerítő körülmények miatt „jogszerűen” keresnek védelmet az Unióban³⁴. Nyilvánvaló, hogy önmagában a visszatérési irányelv alapján őrizetbe vett harmadik országbeli állampolgár menedékjog iránti kérelme annak ellenére sem ad okot a joggal való visszaélés vélemezésére, hogy ez az őrizet kivételes jellegű és csak igen szigorú kritériumok fennállása esetén rendelhető el.³⁵ Mivel az érintett szabadságáról³⁶ van szó, a nemzeti bíróságoknak gondosan és részleteiben meg kell vizsgálniuk adott eset egyedi és sajátos körülményeit, hogy különbséget tehessenek a „valamely jogszabály által biztosított lehetőség igénybevétele és a joggal való visszaélés között”³⁷.

78. Ezzel a vizsgálattal kapcsolatban a kérdést előterjesztő bíróságnak a jelen ügyben különösen a következő elemeket kell figyelembe vennie:

- M. Arslan korábban több tagállam területére jogellenesen utazott be, anélkül hogy menedékjog iránti kérelemről említést tett volna;
- az érintett személy egyértelműen közölte, hogy menedékjog iránti kérelme benyújtásával az volt a szándéka, hogy az őrizetét megszüntettesse annak bebizonyításával, hogy – amennyiben valamennyi, a menedékjog iránti kérelemmel kapcsolatos eljárásban számára biztosított felfüggesztő hatályú jogorvoslattal él – őrizetének időtartama feltétlenül meg fogja haladni a nemzeti jogban meghatározott maximális időtartamot, ami eleve kizárja az ésszerű lehetőségét annak, hogy a kitoloncolási eljárást le tudják folytatni vele szemben, és
- M. Arslan az őrizet megszüntetésekor azonnal eltűnt, és a cseh kormány által a tárgyaláson előadott észrevételekből az állapítható meg, hogy a menedékjog iránti kérelemmel kapcsolatos eljárást sem folytatta le.

79. Joggal való visszaélés esetén az érintett személyt ugyan őrizetben lehet tartani a visszatérési irányelv alapján, és a kitoloncolása előkészítése is folytatódhat, szigorú feltételek szabják meg azonban azt, hogy a kitoloncolást ne lehessen végrehajtani addig, amíg a menedékjog iránti kérelemmel kapcsolatos eljárás le nem zárul, hogy a visszaküldés tilalmának elve teljes körűen érvényesüljön, és hogy a menedékjog iránti kérelmet a különösen a 2005/85 irányelv által meghatározott valamennyi szabálynak

34 — Az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2003. február 18-i 343/2003/EK tanácsi rendelet (HL L 50., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 109. o.), valamint a 2003/9 és a 2004/83 irányelv is „(1) preambulumbekzdésében arra hivatkozik, hogy a közös európai menekültügyi rendszerre is kiterjedő közös menekültpolitika az Uniónak a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló olyan térség fokozatos létrehozására irányuló célkitűzésének szerves részét képezi, amely nyitva áll mindazok számára, akik kényszerítő körülmények miatt *jogszerűen* keresnek védelmet a Közösségben”. (kiemelés tőlem). Lásd a C-411/10. és C-493/10. sz., N. S. és társai egyesített ügyekben 2011. december 21-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-13905. o.) 14. pontját.

35 — Lásd a jelen indítvány 60. pontját.

36 — Az Emberi Jogok Európai Bírósága a Saadi kontra Egyesült Királyság ügyben 2008. január 29-én hozott ítéletében elismerte a tagállamok arra vonatkozó lehetőségét, hogy bizonyos feltételek mellett menedékkérőt vegyenek őrizetbe. Az EJEB nagytanácsa ebben az ügyben különösen az emberi jogok európai egyezménye 5. cikke (1) bekezdése f) pontjának első részét értelmezte, amely kivételt enged a szabadsághoz való jog alól a következő esetben: „törvényes letartóztatás vagy őrizetbe vétel az országba való jogtalan belépés megakadályozása céljából [...]”.

37 — Lásd Sharpston főtanácsnoknak a C-542/09. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 2012. június 14-én hozott ítéletre vonatkozó indítványa 127. pontját. Lásd továbbá Kokott főtanácsnoknak a fent hivatkozott Kofoed-ügyben hozott ítéletre vonatkozó indítványa 58. pontját.

megfelelően, a menedékkérők számára e tekintetben megállapított valamennyi biztosítékot tiszteletben tartva vizsgálják meg és bírálják el. Ez azt is jelenti, hogy az őrizetnek a visszatérési irányelv alapján történő fenntartása meg kell, hogy feleljen az ezen irányelv 15–18. cikkében meghatározott biztosítékoknak, ideértve az őrizet maximális időtartamára vonatkozó biztosítékot is.³⁸

80. Arra is szeretnék rámutatni, hogy a tagállamoknak a 2005/85 irányelv 23. cikkének (4) bekezdése alapján lehetőségük van arra, hogy a menedékjog iránti kérelmeket elsőbbségi vagy gyorsított eljárásban vizsgálják meg, amennyiben bizonyos feltételek teljesülnek.³⁹

81. A fentiekre tekintettel azt indítványozom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre a következő választ adja:

- a harmadik országbeli állampolgárnak a visszatérési irányelv rendelkezései alapján elrendelt őrizetét meg kell szüntetni, ha ez utóbbi személy menedékjog iránti kérelmet nyújt be, mindaddig, amíg a menedékjog iránti kérelemre irányuló eljárás folyamatban van;
- a 2003/9 irányelv 7. cikkének (3) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a nemzeti menekültügyi rendelkezéseikben bizonyos feltételek mellett meghatározott helyen való tartózkodásra kötelezzék a menedékkérőt, amennyiben ez – például jogi vagy közrendi indokokból – szükségesnek bizonyul. Ebben az esetben a nemzeti hatóság a nemzeti menekültügyi rendelkezéseken alapuló őrizetbe vételt elrendelő határozat elfogadására rövid, csak a feltétlenül szükséges mértékű határidővel rendelkezhet az érintettnek a visszatérési irányelv alapján elrendelt őrizete megszüntetése előtt, és
- joggal való visszaélés esetén, azaz ha világos és egyértelmű jele mutatkozik annak, hogy a menedékjog megadására vonatkozó szabályokat arra használják fel, hogy a visszatérési irányelv alkalmazását hatástalanítsák, az érintett személyt őrizetben lehet tartani a visszatérési irányelv alapján, és a kitoloncolása előkészítése is folytatódhat, amennyiben a kitoloncolást nem hajtják végre mindaddig, amíg a menedékjog iránti kérelemmel kapcsolatos eljárás le nem zárul, a visszaküldés tilalmának elve teljes körűen érvényesül, és a menedékjog iránti kérelmet a különösen a 2005/85 irányelv által meghatározott valamennyi szabálynak megfelelően, a menedékkérők számára e tekintetben megállapított valamennyi biztosítékot tiszteletben tartva vizsgálják meg és bírálják el. Ez azt is jelenti, hogy az őrizetnek a visszatérési irányelv alapján történő fenntartása meg kell, hogy feleljen az ezen irányelv 15–18. cikkében meghatározott biztosítékoknak, ideértve az őrizet maximális időtartamára vonatkozó biztosítékot is.

38 — Lásd a visszatérési irányelv 15. cikkének az őrizet maximális időtartamára vonatkozó (5) és (6) bekezdését, valamint a fent hivatkozott Kadzoev-ügyben hozott ítélet 57. pontját, amelyben a Bíróság szigorúan értelmezte ezeket a rendelkezéseket, és kimondta, hogy „a [visszatérési] irányelv 15. cikkének (5) és (6) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a kitoloncolás céljából foganatosított őrizet időtartamába beleszámít az az időszak, amely alatt a kitoloncolási határozat végrehajtását felfüggesztették azért, mert az érintett e határozattal szemben bírósági jogorvoslati eljárást indított, amennyiben ezen eljárás időtartama alatt továbbra is idegenrendészeti fogdában tartózkodott”. A tagállamoknak lehetőségük van az őrizet maximális időtartamára vonatkozóan kedvezőbb rendelkezéseket elfogadni. Lásd ebben az értelemben a visszatérési irányelv 4. cikkét, valamint 15. cikkének (5) és (6) bekezdését. Emlékeztetni szeretnék arra, hogy a Bíróság elé terjesztett iratok tanúsága szerint a Cseh Köztársaság nem élt a visszatérési irányelv 15. cikkének (5) és (6) bekezdésében biztosított lehetőséggel, amely az őrizet maximális időtartamára 18 hónapot irányoz elő, hanem ennél rövidebb, nevezetesen 180 napos maximális időtartamot írt elő.

39 — Az alapügyben fennálló körülményeket illetően úgy ítélem meg, hogy hasonló esetekben a nemzeti hatóságok esetlegesen hivatkozhatnak a 2005/85 irányelv 23. cikke (4) bekezdésének g), j) és l) pontjára annak érdekében, hogy menedékjog iránti kérelmekre vonatkozóan elsőbbségi vagy gyorsított eljárást folytassanak le.

VI – Véggövetkeztetések

82. Mindezekre a megállapításokra tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Nejvyšší správní soud által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

- a joggal való visszaélés esetét kivéve, a harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és szabályokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv mindaddig nem alkalmazható harmadik ország olyan állampolgárára, aki menedékkjog iránti kérelmet nyújtott be, amíg a menedékkjog iránti kérelemre irányuló eljárás folyamatban van. A harmadik országbeli állampolgárnak a 2008/115 irányelv rendelkezései alapján elrendelt őrizetét meg kell tehát szüntetni, ha ez utóbbi személy menedékkjog iránti kérelmet nyújt be, mindaddig, amíg a menedékkjog iránti kérelemre irányuló eljárás folyamatban van;
- a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló, 2003. január 27-i 2003/9/EK tanácsi irányelv 7. cikkének (3) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a nemzeti menekültügyi rendelkezéseikben bizonyos feltételek mellett meghatározott helyen való tartózkodásra kötelezzék a menedékkérőt, amennyiben ez – például jogi vagy közrendi indokokból – szükségesnek bizonyul. Ebben az esetben a nemzeti hatóság a nemzeti menekültügyi rendelkezéseken alapuló őrizetbe vételt elrendelő határozat elfogadására rövid, csak a feltétlenül szükséges mértékű határidővel rendelkezhet az érintettnek a 2008/115 irányelv alapján elrendelt őrizete megszüntetése előtt, és
- joggal való visszaélés esetén, azaz ha világos és egyértelmű jele mutatkozik annak, hogy a menedékkjog megadására vonatkozó szabályokat arra használják fel, hogy a 2008/115 irányelv alkalmazását hatástalanítsák, az érintett személyt őrizetben lehet tartani ezen irányelv alapján, és a kitoloncolása előkészítése is folytatódhat, amennyiben a kitoloncolást nem hajtják végre mindaddig, amíg a menedékkjog iránti kérelemmel kapcsolatos eljárás le nem zárul, a visszaküldés tilalmának elve teljes körűen érvényesül, és a menedékkjog iránti kérelmet a különösen a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei 2005/85/EK tanácsi irányelv által meghatározott valamennyi szabálynak megfelelően, a menedékkérők számára e tekintetben megállapított valamennyi biztosítékot tiszteletben tartva vizsgálják meg és bírálják el. Ez azt is jelenti, hogy az őrizetnek a 2008/115 irányelv alapján történő fenntartása meg kell, hogy feleljen az ezen irányelv 15–18. cikkében meghatározott biztosítékoknak, ideértve az őrizet maximális időtartamára vonatkozó biztosítékot is.