



Határozatok Tára

ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2017. május 4.¹

C-18/16. sz. ügy

K.
kontra
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

(a rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem [a Haarlemben ülésező hágai kerületi bíróság, Hollandia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Menekültügyi politika – A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok – 2013/33/EU irányelv – 9. cikk – Őrizet – A 8. cikk (3) bekezdése első albekezdésének a) és b) pontja – Személyazonosság vagy állampolgárság ellenőrzése – A nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásához alapul szolgáló adatok ellenőrzése – Az Európai Unió Alapjogi Chartája – 6. és 52. cikk – Arányosság“

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel a rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (a Haarlemben ülésező hágai kerületi bíróság, Hollandia) azt kérdezi a Bíróságtól, hogy érvényes-e a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 2013/33/EU rendelet² 8. cikkének (3) bekezdése első albekezdésének a) és b) pontja. A kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt szeretné tudni, hogy a szóban forgó rendelkezések összhangban vannak-e az Európai Unió Alapjogi Chartájának³ 6. cikkében foglalt, a szabadsághoz és biztonsághoz való joggal. Ez a kérdés a menedékkérő K. Hollandiában történő őrizetbe vételét elrendelő 2015. december 17-i határozattal kapcsolatos jogvitában merült fel, akit megállítottak és őrizetbe vettek a Schiphol reptéren, mivel hamis útlevelet használt úton az Egyesült Királyság felé.

A nemzetközi jog

A menekültek helyzetére vonatkozó genfi egyezmény

2. A Genfi Egyezmény⁴ 31. cikkének (1) bekezdése tiltja büntetések alkalmazását az országba való jogellenes belépésük, vagy tartózkodásuk (vagy engedély nélküli tartózkodásuk) miatt azon menekültek tekintetében, akik közvetlenül olyan területről érkeztek, ahol életük, vagy szabadságuk veszélyeztetve volt, feltéve hogy haladéktalanul jelentkeznek a hatóságoknál és kellőképpen megindokolják jogellenes

¹ Eredeti nyelv: angol.

² 2013. június 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 96. o.) (a továbbiakban: befogadási irányelv).

³ HL 2010. C 83., 389. o. (a továbbiakban: Charta).

⁴ A menekültek helyzetére vonatkozó, 1967. január 31-én New Yorkban aláírt, 1967. október 4-én hatályba lépett jegyzőkönyvvel (kihirdette: az 1989. évi 15. tvr.) kiegészített, 1951. július 28-án Genfben aláírt és 1954. április 22-én hatályba lépett egyezmény (United Nations Treaty Series, 189. kötet, 150. o., 2545. sz., 1954.; kihirdette: az 1989. évi 15. tvr.; a továbbiakban együtt: Genfi Egyezmény). A jegyzőkönyv szövege a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem megválaszolása szempontjából nem releváns.

belépésüket, illetőleg jelenlétüket. A 31. cikk (2) bekezdése szerint nem szabad korlátozni az ilyen menekültek mozgási szabadságát a szükséges mértéket meghaladóan. Ilyen korlátozásokat csak addig alkalmaznak, amíg a menekültek jogi helyzete az illető országban rendezést nem nyert, illetőleg más országba nem nyernek bebocsátást.

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény

3. Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény⁵ 5. cikkének (1) bekezdése biztosítja a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jogot. Ezt a jogot számos, szintén az 5. cikk (1) bekezdésében meghatározott kivétel befolyásolja, amelyek mind csak „törvényben meghatározott eljárás útján” alkalmazhatók. A jelen ügy tárgyát az a kérdés képezi, hogy a szabadsághoz való jogot a jelen esetben úgy kell-e tekinteni, mint amelyet érint az az 5. cikk (1) bekezdésének f) pontjában foglalt kivétel, amely a következő esetekben alkalmazandó: „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”.

4. A személyi szabadsághoz és biztonsághoz való jogba történő, az 5. cikk (1) bekezdésének a)–f) pontjában felsorolt kivételek alapján történő beavatkozás jogszerűségéhez az is szükséges, hogy összhangban legyen az EJEE 5. cikkének (2)–(5) bekezdésében lefektetett garanciális szabályokkal. A menedékjog iránti kérelmek tekintetében e garanciális szabályok közé tartozik, hogy az érintettet haladéktalanul tájékoztatni kell a letartóztatása okairól; haladéktalanul jogosult az őrizetbe vételét bíróság előtt megtámadni, amely elrendelheti a szabadlábra helyezését (ha az őrizetbe vétel törvényellenes); valamint érvényesítheti a kártalanításhoz való jogát, amennyiben megsértették az EJEE 5. cikkének rendelkezéseit.⁶

Az uniós jog

A Charta

5. A Charta 6. cikke az EJEE 5. cikke (1) bekezdésének felel meg. Kimondja, hogy „mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz”.

6. A Charta 52. cikkének címe „A jogok és elvek hatálya és értelmezése”. Ez a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az e Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásokra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.

(2) A Charta által elismert, a Szerződések egyes rendelkezéseiben szabályozott jogok csak az ott meghatározott feltételek és korlátozások mellett gyakorolhatók.

5 1950. november 4-én írták alá Rómában (kihirdette: az 1993. évi XXXI. tv., a továbbiakban: EJEE).

6 Lásd e tekintetben az 5. cikk (2), (4) és (5) bekezdését. Az 5. cikk (3) bekezdése azokat az 5. cikk (1) bekezdésének c) pontjával összhangban letartóztatott vagy őrizetbe vett személyeket érinti, akik tekintetében fennáll a bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja, vagy bűncselekmények elkövetését szükséges megakadályozni. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: strasbourgi bíróság) úgy határozott, hogy a fenti rendelkezés csak büntetőeljárás összefüggésében alkalmazandó (lásd: 2000. július 31., *Jėčius kontra Litvánia ítélet*, CE:ECHR:2000:0731JUD003457897, 50. §.). Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból egyértelmű, hogy K. őrizetbe vétele nem kapcsolódott büntetőeljáráshoz (lásd az alábbi 24–28. pontot). Ebből következően sem az EJEE 5. cikke (1) bekezdésének c) pontja, sem 5. cikkének (3) bekezdése nem releváns a jelen eljárásban.

(3) Amennyiben e Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Ez a rendelkezés nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson.

[...]

(7) Az Unió és a tagállamok bíróságainak kellően figyelembe kell venniük e Charta értelmezésére vonatkozó iránymutatásként készült magyarázatokat.”

A visszatérési irányelv

7. A harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló 2008/115/EK irányelv⁷ célkitűzése olyan horizontális szabályok létrehozására irányul, amelyek alkalmazhatók minden olyan harmadik országbeli állampolgárra, aki nem felel meg a valamely tagállamban érvényes beutazási, tartózkodási vagy letelepedési feltételeknek.⁸ Az 1. cikk alapján a rendelet „megállapítja a tagállamok által alkalmazandó, a harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatéréséről szóló közös normákat és eljárásokat, összhangban a[z uniós] jog általános elveiként szereplő alapvető jogokkal és a nemzetközi joggal, beleértve a menekültek védelmét és az emberi jogi kötelezettségeket”.

8. A 2. cikk (1) bekezdése szerint a visszatérési irányelv a valamely tagállam területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandó. A „harmadik országbeli állampolgár” fogalmát a 3. cikk 1. pontja úgy határozza meg, mint „minden olyan személy, aki a[z EUMSZ 20. cikk (1) bekezdése] értelmében nem uniós polgár, és aki nem élvez a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk (5) bekezdésében meghatározott, szabad mozgáshoz való [uniós] jogot”.⁹ A „kiutasítási határozat” fogalmát a 3. cikk 4. pontja úgy határozza meg, mint valamely „közigazgatási vagy bírósági határozat vagy intézkedés, amely valamely harmadik országbeli állampolgár tartózkodásának jogszerűtlenségét [helyesen: jogellenességét] megállapítja vagy kimondja, és visszatérési kötelezettséget állapít meg vagy mond ki”.

7 2008. december 16-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 348., 98. o.) (a továbbiakban: visszatérési irányelv).

8 (5) preambulumbekzdés.

9 A személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) (HL 2016. L 77., 1. o.) 2. cikkének (5) bekezdése határozta meg az Unió területén belül a szabad mozgás jogával rendelkező személyek kategóriáit a visszatérési irányelv 3. cikkének (1) bekezdése értelmében. A hivatkozott rendelet hatályon kívül helyezte és felváltotta az 562/2006/EK rendelet rendelkezéseit, amely a kódex korábbi változata volt. A szóban forgó kategóriákba tartoznak az EUMSZ 20. cikk (1) bekezdése szerinti uniós polgárok, valamint a harmadik országok azon állampolgárai, akik a szabad mozgás jogát gyakorló valamely uniós polgár családtagjai. Szintén ide tartoznak valamely harmadik ország állampolgárai és családtagjaik, akik az egyrészlől az Európai Unió és tagállamai, másrészlől az érintett harmadik országok közötti megállapodások értelmében az uniós polgárokéval megegyező jogokat élveznek a szabad mozgás tekintetében (ezek az országok Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc).

Az elismerési irányelv

9. A 2011/95/EU irányelv¹⁰ állapítja meg a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére vonatkozó szabályokat.¹¹ A 2. cikk h) pontjában foglalt meghatározás szerint a nemzetközi védelem iránti kérelem „egy harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által valamely tagállamnál előterjesztett olyan védelem iránti kérelem, amely a menekültjogállás, illetve a kiegészítő védelmi jogállás kérelmezéseként értelmezhető, és amely kapcsán a kérelmező nem kéri kifejezetten egy más jellegű, [a szóban forgó irányelv] hatálya alá nem tartozó olyan védelem biztosítását, amelynek megadását külön kell kérelmezni”.

10. A 4. cikk (1) bekezdése szerint a tagállamok a kérelmező kötelezettségének tekinthetik, hogy a lehető leggyorsabban bemutasson a nemzetközi védelem iránti kérelem megalapozásához szükséges valamennyi bizonyítékot. A 4. cikk (2) bekezdésével összhangban az említett bizonyítékok közé tartoznak a kérelmező által szolgáltatott információk, „valamint ezek alátámasztására a kérelmező birtokában lévő dokumentumok: a kérelmező életkora, háttere – ideértve az érintett hozzátartozókét is –, személyazonossága, állampolgársága(i), korábbi tartózkodási helye(i), illetve a korábbi tartózkodási helye(i) szerinti ország(ok), menedéjog iránt korábban benyújtott kérelmei, utazásának útvonala, úti okmányai, továbbá nemzetközi védelem iránti kérelmének indokai”. A 4. cikk (3) bekezdése értelmében a nemzetközi védelem iránti kérelem értékelése egyedi alapon, a következők figyelembevételével történik: a kérelemre vonatkozó határozat meghozatalának időpontjában a származási országra vonatkozó valamennyi releváns tény; a kérelmező releváns nyilatkozatai és az általa bemutatott dokumentumok; a kérelmező egyéni helyzete és személyes körülményei, ideértve az olyan tényezőket is, mint a háttér, nem és életkor.¹² E tekintetben a (22) preambulumbekkezdés megállapítja, hogy „az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosságával folytatott egyeztetések értékes iránymutatásként szolgálhatnak a tagállamok számára a menekült jogállásnak a [...] meghatározásához”.

11. A menekült jogállásból történő kizárás okait a 12. cikk sorolja fel. Ezeknek az okoknak az alkalmazása azzal a hatással jár, hogy a kérelmezőt megfosztja a menekült jogállásból fakadó védelemtől. Ebből következően a menedéjog alóli kivételeknek minősülnek egy olyan személy tekintetében, aki egyébként a hivatkozott védelem hatálya alá tartozna.¹³

Az eljárási irányelv

12. A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló 2013/32/EU irányelv¹⁴ 9. cikkének (1) bekezdése szerint a kérelmezők részére engedélyezni kell, hogy a tagállamban maradhassanak az ilyen védelem iránti kérelem megvizsgálása alatt.

13. A 10. cikk a kérelmek megvizsgálásának egyes követelményeit határozza meg. Idetartozik először azon kérdés megvizsgálásának szükségessége, hogy a kérelmezők menekültnek minősülnek-e, és amennyiben nem, hogy jogosultak-e kiegészítő védelemre; annak biztosítása, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmeket megfelelő megvizsgálják; valamint annak biztosítása, hogy a kérelmek megvizsgálására és a kérelmek tárgyában történő határozathozatalra egyénileg, tárgyilagosan és pártatlanul kerüljön sor.¹⁵

10 A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2011. L 337., 9. o.) (a továbbiakban: elismerési irányelv).

11 1. cikk.

12 Lásd megfelelően a 4. cikk (3) bekezdésének a), b), illetve c) pontját.

13 Nem soroltam fel az egyes okokat, mivel a jelen ügy szempontjából csak a menekült jogállásból történő kizárás fogalma releváns.

14 2013. június 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 60. o.) (a továbbiakban: eljárási irányelv).

15 Lásd különösen a 10. cikk (2) bekezdését és (3) bekezdésének a) pontját.

14. A 13. cikk értelmében a tagállamoknak kötelezniük kell a kérelmezőket, hogy működjenek együtt a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal személyazonosságuk, valamint az elismerési irányelv 4. cikkének (2) bekezdésében említett egyéb tényezők meghatározása céljából.

15. A 24. cikk különleges eljárási garanciákat biztosít egyes kérelmezők számára, a 25. cikk pedig rendezi a kísérő nélküli kiskorúak helyzetét.

16. A 26. cikk (1) bekezdése a Genfi Egyezmény 31. cikkét tükrözi, amennyiben az az általános álláspont, hogy a tagállamok senkit sem tarthatnak őrizetben a kérelem megvizsgálása alatt kizárólag azon az alapon, hogy az érintett olyan harmadik országbeli állampolgár, aki nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be. Ha a kérelmezőt őrizetbe veszik, az őrizetben tartás okainak és feltételeinek, valamint a biztosított garanciáknak összhangban kell lenniük a befogadási irányelvvel.

17. Az eljárási irányelv 33. cikke alapján a tagállamok valamely nemzetközi védelem iránti kérelmet bizonyos körülmények között elfogadhatatlannak minősíthetnek, ideértve azt a helyzetet, ha a kérelmező részére más tagállam már nemzetközi védelmet biztosított a 33. cikk (2) bekezdésének a) pontjában meghatározottak szerint.

A befogadási irányelv

18. A befogadási irányelv preambulumbekendéseiben a következő nyilatkozatok szerepelnek:

- A közös európai menekültügyi rendszert (a továbbiakban: KEMR) is magában foglaló közös menekültpolitika részét képezi az Európai Uniónak a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló olyan térség fokozatos létrehozására irányuló célkitűzésének, amely nyitva áll mindazok számára, akik kényszerítő körülmények miatt jogosan keresnek védelmet az Európai Unió területén.¹⁶
- A KEMR a Genfi Egyezmény teljes és mindenre kiterjedő alkalmazásán alapul.¹⁷
- A tagállamokat azon nemzetközi jogi eszközökben előírt kötelezettségek terhelik, amelyeknek részes felei, az ezen irányelv hatálya alá tartozó személyekkel kapcsolatos bánásmód tekintetében.¹⁸
- A kérelmezők őrizetbe vételét és őrizetben tartását azon alapvető elvvel összhangban kell alkalmazni, hogy – különösen a tagállamok nemzetközi jogi kötelezettségeivel és a Genfi Egyezmény 31. cikkével összhangban – senki sem tartható őrizetben kizárólag azon az alapon, hogy nemzetközi védelmet kér. A kérelmezőket őrizetbe venni csak az ezen irányelvben megállapított, nagyon egyértelműen meghatározott kivételes körülmények között lehetséges és mind az ilyen őrizet módja, mind célja tekintetében a szükségesség és az arányosság elvét kell alkalmazni. Amennyiben egy kérelmezőt őrizetben tartanak, hatékony hozzáférést kell biztosítani számára a szükséges eljárási garanciákhoz, például a nemzeti igazságügyi hatóság előtti jogorvoslathoz.¹⁹
- A „kellő gondosság” fogalma legalább azt megkívánja, hogy az őrizet okait érintő közigazgatási eljárásokat a lehető legrövidebb idő alatt lefolytassák, különös tekintettel a „konkrét és érdemi intézkedések” megtételére az őrizet okainak ellenőrzése érdekében. A kérelmező őrizete nem lépheti túl azt az időt, amely a vonatkozó eljárások lefolytatásához észszerűen szükséges.²⁰

¹⁶ (2) preambulumbekendés.

¹⁷ (3) preambulumbekendés.

¹⁸ (10) preambulumbekendés.

¹⁹ (15) preambulumbekendés.

²⁰ (16) preambulumbekendés.

- A kérelmező testi és lelki épségének legmegfelelőbb biztosítása érdekében őrizetben tartásához csak végső esetben lehet folyamodni, és azt kizárólag az őrizet alternatívájaként alkalmazható, szabadságelvonással nem járó valamennyi intézkedés alapos vizsgálatát követően lehet alkalmazni. Az őrizet alternatívájaként alkalmazható valamennyi intézkedés során tiszteletben kell tartani a kérelmezők alapvető emberi jogait.²¹
- A befogadási irányelv tiszteletben tartja az alapvető jogokat, valamint különösen betartja a Chartában elismert alapelveket.²²

19. A 2. cikk a) pontja a „nemzetközi védelem iránti kérelem[nek]” az elismerési irányelvben meghatározott fogalmát iktatja a befogadási irányelvbe. A „kérelmező” fogalmát a 2. cikk b) pontja úgy határozza meg, mint „harmadik ország olyan állampolgára vagy olyan hontalan személy, akinek nemzetközi védelem iránti kérelme tárgyában még nem hoztak végleges határozatot”.²³ A 2. cikk h) pontjában foglalt fogalom meghatározás szerint „őrizet” „a kérelmező tartózkodásának olyan meghatározott helyre korlátozása a tagállam által, ahol a kérelmezőt mozgásszabadságától megfosztják”.

20. A 3. cikk (1) bekezdése alapján az irányelvet alkalmazni kell „minden olyan harmadik országbeli állampolgárra és hontalan személyre [...], aki egy tagállam területén – ideértve a határán, a felségvizeken vagy a tranzitónákban – nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújt be, mindaddig, amíg kérelmezőként engedélyezik tartózkodását a területen, valamint a családtagjaikra, amennyiben a nemzeti jog szerint a nemzetközi védelem iránti kérelem rájuk is kiterjed”.

21. A 8. cikk szerint:

„(1) A tagállamok senkit sem tarthatnak őrizetben [helyesen: vehetnek őrizetbe] kizárólag azon az alapon, hogy az érintett [az eljárási irányelvnek] megfelelően kérelmet nyújtott be.

(2) Amennyiben szükségesnek bizonyul, valamint az egyes esetek egyéni értékelése alapján a tagállamok őrizetbe vehetik a kérelmezőt, amennyiben kevésbé kényszerítő jellegű alternatív intézkedések alkalmazása nem lenne hatékony.

(3) A kérelmezőt csak akkor lehet őrizetbe venni, ha:

- a) arra személyazonossága vagy állampolgársága meghatározása vagy ellenőrzése céljából van szükség;
- b) arra a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásához alapul szolgáló – az őrizet mellőzése esetén be nem szerzhető – adatok megállapítása céljából van szükség és különösen abban az esetben, ha fennáll a kérelmező szökésének veszélye;

[...]

Az őrizetben tartás [helyesen: őrizetbe vétel] okait a nemzeti jog állapítja meg.

[...]”

21 (20) preambulumbekzdés.

22 (35) preambulumbekzdés.

23 Ugyanezt a fogalom meghatározást alkalmazza az elismerési irányelv 2. cikkének i) pontja és az eljárási irányelv 2. cikkének c) pontja is.

22. A 9. cikk az őrizetben tartott [helyesen: őrizetbe vett] kérelmezők számára nyújt bizonyos garanciákat. Olyan követelmények tartoznak ide, amelyek alapján:

- a kérelmezőket a lehető legrövidebb időre és kizárólag a 8. cikk (3) bekezdésében meghatározott okok fennállásának idejére lehet őrizetbe venni és ott tartani (a 9. cikk (1) bekezdése);
- a kérelmezők őrizetét az illetékes hatóságok írásban rendelik el, és az őrizetbe vételt elrendelő intézkedésben fel kell tüntetni az őrizet alapjául szolgáló ténybeli és jogi indokokat (a 9. cikk (2) bekezdése);
- a tagállamok gondoskodnak arról, hogy az őrizet jogszerűségének bírósági felülvizsgálatát mielőbb elvégezzék a 9. cikk (3) bekezdése alapján;
- az őrizetbe vett kérelmezőket haladéktalanul és írásban tájékoztatni kell olyan nyelven, amelyet megértenek (vagy észszerűen feltételezhető, hogy megértenek) az őrizetbe vételt indokairól, valamint az őrizetbe vételt elrendelő intézkedés megtámadására vonatkozó eljárásokról (a 9. cikk (4) bekezdése);
- az őrizetet igazságügyi hatóság vizsgálja felül (a 9. cikk (5) bekezdése); valamint
- a kérelmezők ingyenes jogi segítségnyújtásra és képviselőre jogosultak a 9. cikk (3) bekezdése szerinti jogorvoslat kezdeményezése érdekében (a 9. cikk (6) és (7) bekezdése).

A nemzeti jog

23. A Vreemdelingenwet 2000 (a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi törvény, a továbbiakban: Vw) 59b. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontja szerint:

„(1) A 8. cikk f) pontja alapján jogszerűen tartózkodó külföldi személy [...],[²⁴] őrizetbe vételét a menedékjoggal összefüggő ideiglenes tartózkodási engedély kiadása iránti kérelem esetében [a biztonságért felelős és igazságügyi miniszter] akkor rendelheti el, ha:

- a) az őrizet a külföldi személyazonosságának vagy állampolgárságának meghatározása érdekében szükséges;
- b) az őrizet [...] ideiglenes tartózkodási engedély iránti kérelem értékeléséhez szükséges adatok összegyűjtéséhez szükséges, különösen szökés veszélye esetén;

[...]

(2) Az (1) bekezdés a) [vagy] b) pontja szerinti esetben [...] az őrizet időtartama nem haladhatja meg a négy hetet [...].”

24 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból azt olvastam ki, hogy a Vw 8. cikkének f) pontja értelmében a menedékjog iránti kérelmet benyújtó harmadik országbeli személyt Hollandia területén jogszerűen tartózkodó személynek tekintik mindaddig, amíg a tartózkodási engedély iránti kérelme tárgyában döntés nem születik, továbbá a kérelme (vagy a bíróság végzése) alapján a kiutasítását mindaddig elhalasztják, amíg a menedékjog iránti kérelme tekintetében döntés nem születik.

A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

24. Az alapeljárás érintette K. (a továbbiakban: felperes), aki iráni állampolgár. Egy Bécsből (Ausztria) induló repülőjáratral érkezett 2015. november 30-án az amszterdami (Hollandia) Schiphol repülőtérre. A szándéka az volt, hogy ugyanazon a napon folytassa repülőútját Edinburghbe (Egyesült Királyság). Az Edinburghbe tartó légi járatra történő beszállást megelőzően lefolytatott útlevél-ellenőrzés során felmerült a gyanú, hogy hamis útlevelet használ. Ezt a gyanút további vizsgálatok megerősítették, amellyel megállapítást nyert, hogy az útlevele valóban hamis volt.

25. Őrizetbe vették és közben büntetőeljárást indítottak vele szemben a holland hatóságoknak bemutatott hamis útlevéllel kapcsolatban. A kérdést előterjesztő bíróság szerint semmi sem utal arra, hogy azért helyezték volna őrizetbe, hogy megakadályozzák a Hollandiába történő jogellenes beutazását. Ehelyett az első őrizetbe vétele a letartóztatásával függött össze, amelyre bűncselekmény (vagy bűncselekmények) elkövetésének gyanúja miatt került sor. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem határozza meg az ellen felhozott vád(ak) pontos természetét. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság magyarázata szerint a büntetőeljárás az alábbiakon alapult: jogellenes beutazás Hollandia területére; a bevándorlási jogszabályok megsértése; az együttműködés megtagadása vagy az együttműködés hiánya a személyazonosság és állampolgárság meghatározása tekintetében; az úti okmányoktól és a személyazonosságot igazoló okmányoktól történő megválás alapos indoka igazolásának elmulasztása; valamint hamis vagy hamisított dokumentumok használata. Ezekre az indokokra „alapos okként” hivatkoznak. Az alábbi „elhanyagolható okokat” is idézik K. tekintetében: a Vreemdelingenbesluit 2000 (a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi rendelet) 4. fejezete értelmében alkalmazandó, egy vagy több egyéb követelmény betartásának elmulasztása; állandó lakóhely hiánya; megfelelő pénzügyi források hiánya; valamint valamely bűncselekmény tekintetében a bűnösség, vagy az elkövetése alapos gyanúja fennállásának megállapítása.

26. Az őrizet ideje alatt K. jelezte, hogy szándékában áll menedékjog iránti kérelmet benyújtani Hollandiában, mivel Iránban féltette az életét. Előadása szerint a kérelmet 2015. december 9-én nyújtotta be.

27. 2015. december 15-én a nemzeti büntetőbíróság a büntetőeljárást K. tekintetében elfogadhatatlannak nyilvánította. Úgy tűnik, hogy az illetékes hatóságok ennek eredményeképpen úgy döntöttek, hogy nem járnak el vele szemben.²⁵ A 2015. december 16-i „azonnali szabadon bocsátásról szóló határozattal” az ügyész elrendelte az őrizetből történő szabadon bocsátását. December 17-én K. hivatalos menedékjog iránti kérelmet nyújtott be. Ugyanazon a napon a Vw 59b. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontja alapján őrizetbe vették (a továbbiakban: őrizetbe vételt elrendelő határozat).

28. Az őrizetbe vételt elrendelő határozat alapjául *egyfelől* az szolgált, hogy az őrizet a kérelmező személyazonosságának vagy állampolgárságának meghatározása érdekében volt szükséges,²⁶ *másfelől*, hogy az a menedékjog iránti kérelem értékeléséhez szükséges adatok összegyűjtéséhez volt szükséges. Megállapították különösen, hogy fennáll a szökés veszélye.²⁷

29. 2015. december 17-én K. fellebbezést terjesztett elő az őrizetbe vételt elrendelő határozattal szemben, amellyel egyidejűleg kártalanítást is igényelt. K. azzal érvel, hogy figyelemmel a Bíróság N. ítéletére,²⁸ az őrizetbe vétele ellentétes volt az EJEE 5. cikkével, amely szabállyal a befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdésének a) és b) pontja is ellentétes, és utóbbiak a Charta 6. cikkével is ellentétesek.

²⁵ A nemzeti iratanyag alapján saját kutatásom alapján úgy tűnik, hogy az „elfogadhatatlanság” megállapítására azért került sor, mivel K. menekült jogállás elismerése iránti kérelmet nyújtott be. A holland hatóságok ezért a Genfi Egyezmény, különösen annak 31. cikke által biztosított védelem hatálya alá tartozó személyként kezelték.

²⁶ A Vw 59b. cikke (1) bekezdésének a) pontja.

²⁷ A Vw 59b. cikke (1) bekezdésének b) pontja.

²⁸ 2016. február 15-i N. ítélet, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84.

30. A kérdést előterjesztő bíróság a következő észrevételeket teszi. Először, K.-val szemben nem hoztak kiutasítási határozatot. Másodszor, az eljárási irányelv 9. cikkének (1) bekezdése rögzíti azt az általános szabályt, amely szerint (a szóban forgó irányelv értelmében vett) kérelmező részére engedélyezni kell, hogy az érintett tagállamban maradhasson mindaddig, amíg a nemzetközi védelem iránti kérelme tárgyában határozat nem születik. Ebből következően az ilyen személyre nem lehet úgy tekinteni, mint aki a visszatérési irányelv értelmében jogellenesen tartózkodik valamely tagállam területén. Harmadszor, úgy tűnik, hogy az eljárási irányelv és a nemzeti jog egyaránt kizárja a kérelmező kiutasítását ilyen körülmények között. Negyedszer, ezt az álláspontot alátámasztja a strasbourgi bíróság Nabil és társai kontra Magyarország határozata is, amelyben az EJEE 5. cikke (1) bekezdésének f) pontját értelmezte.²⁹ Ötödször, a befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdésének a) és b) pontjában meghatározott okok (a továbbiakban: a kérdéses rendelkezések) alapján történő őrizetbe vétel láthatóan nem a harmadik országbeli állampolgárok kiutasítására irányul. A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint az előadott álláspont összeegyeztethetetlen lenne az EJEE 5. cikke (1) bekezdésének f) pontjával. Ezért tartja szükségesnek a szóban forgó irányelv 8. cikke (3) bekezdése a) és b) pontja érvényességének vizsgálatát.

31. A kérdést előterjesztő bíróság tudomásul veszi, hogy a Foto-Frost ítéletből³⁰ következően a nemzeti bíróságok nem rendelkeznek arra vonatkozó hatáskörrel, hogy az uniós intézmények aktusait érvénytelenné nyilvánítsák. Ennek megfelelően a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

„A befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdésének a) és b) pontja összeegyeztethető-e a Charta 6. cikkével:

- (1) olyan helyzetben, amikor egy harmadik országbeli állampolgárt a befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdésének a) és b) pontja alapján őrizetbe vettek, és a[z eljárási irányelv] 9. cikke alapján joga van a tagállamban maradni addig, amíg a menedékkérelmi iránti kérelmét illetően nem hoznak elsőfokú határozatot, és
- (2) figyelemmel a Chartához fűzött magyarázatokra (HL 2007. C 303., 17. o.), amelyek szerint a 6. cikkben előírt jogokra jogszerűen alkalmazható korlátozás mértéke nem haladhatja meg az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 5. cikke (1) bekezdésének f) pontja által megengedett korlátozást, valamint [a strasbourgi bíróság] által különösen a [Nabil ítéletben] az utóbbi rendelkezéshez fűzött értelmezésre, amely szerint a menedékkérelmi őrizetbe vétele ellentétes az EJEE fent hivatkozott rendelkezésével, amennyiben ezt az őrizetet nem kiutasítás céljából rendelik el?”

32. Belgium, Észtország, Írország és Hollandia, valamint az Európai Unió Tanácsa, az Európai Parlament és az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket nyújtott be. Tárgyalás tartását nem kérték, ezért arra nem került sor.

²⁹ 2015. szeptember 22., CE:ECHR:2015:0922JUD006211612 (a továbbiakban: *Nabil ítélet*).

³⁰ 1987. október 22-i ítélet, 314/85, EU:C:1987:452, 15. és 16. pont.

Értékelés

Az elfogadhatóságról

33. A Parlament véleménye szerint a kérdést előterjesztő bíróság kérdése elfogadhatatlan. Azzal érvel, hogy a feltett kérdés és az alapjául szolgáló okok lényegében azonosak a Raad van State (államtanács, Hollandia) által az N. ügyben³¹ felvetett kérdésekkel. Lényegét tekintve annak az ügynek a felperesével szemben kiutasítási határozatot hoztak, míg K.-val szemben nem. A Parlament előadja, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban felvetett problémák nem relevánsak annak eldöntése szempontjából, hogy a kérdéses rendelkezések összhangban vannak-e a Chartával.

34. A Parlament véleményével a következő indokok miatt nem értek egyet.

35. Először, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, amennyiben a nemzeti bíróságnak kétségei támadnak valamely uniós jogi aktus érvényességével kapcsolatban, köteles előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordulni a Bírósághoz.³² Másodszor, ha valamely uniós jogi aktus érvényességére vonatkozó kérdés nemzeti bíróság előtt merül fel, e bíróságra tartozik annak megítélése, hogy határozata meghozatalához szükséges-e a kérdés eldöntése, és hogy ezért kérje, hogy a Bíróság határozzon e kérdésről. Következésképpen, ha a nemzeti bíróság által előterjesztett kérdések uniós jogszabályi rendelkezés érvényességére vonatkoznak, a Bíróság főszabály szerint köteles határozatot hozni. A Bíróság egyebek mellett akkor tagadhatja meg a döntést a nemzeti bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés tekintetében, ha nyilvánvaló, hogy azon adott uniós jogszabály értelmezése vagy érvényességének vizsgálata, amelyet a nemzeti bíróság kért, nem függ össze az alapügy tényállásával vagy tárgyával, illetve ha a szóban forgó probléma elméleti jellegű.³³

36. Harmadszor, a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló határozat bevezető bekezdésében a kérelem „Indokolás[a]” tekintetében elmagyarázza, hogy amennyiben a kérdéses rendelkezések érvénytelenek, K. őrizete minden jogi alapot nélkülöz, és a fellebbezésének helyt kell adni. A jelen eljárás kimenetele az állítólagos jogellenes őrizet alapján igényelt kártalanítás iránti kérelme szempontjából is releváns. Ebből következően egyértelmű, hogy a kérdéses rendelkezések érvényessége közvetlenül érinti a nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő eljárást.

37. Negyedszer, az EUSZ 6. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy az alapvető jogok, ahogyan azokat az EJEE biztosítja, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei. E tekintetben a Chartához fűzött magyarázatok egyértelművé teszik, hogy a Charta 6. cikkében lefektetett jogok megfelelnek az EJEE 5. cikkében biztosított jogoknak.³⁴ Következésképpen, ha a kérdéses rendelkezések az EJEE prizmáján át nézve összeegyeztethetetlenek a Chartával, akkor nem lehetnek érvényesek; K. őrizete pedig, amely a befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdésének a) és b) pontját végrehajtó nemzeti szabályozáson alapult, nem lehet jogszerű.

38. Ötödször, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azért terjeszt elő előzetes döntéshozatal iránti kérelmet, mivel a strasbourgi bíróság Nabil ítéletéből azt olvassa ki, hogy valamely személy (ideértve a menedékkérőket) őrizete az EJEE 5. cikke (1) bekezdésének f) pontja értelmében csak addig indokolt, amíg folyamatban van a kiutasítási vagy kiadatási eljárás. A kérdést előterjesztő bíróság azon az állásponton van, hogy az eljárási irányelv 9. cikkének (1) bekezdése kizárja valamely menedékkérő

31 2016. február 15-i N. ítélet, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84.

32 2006. január 10-i IATA és ELFAA ítélet, C-344/04, EU:C:2006:10, 30. és 31. pont.

33 2012. július 12-i *Association Kokopelli* ítélet, C-59/11, EU:C:2012:447, 28. és 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

34 Az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése és a Charta 52. cikkének (7) bekezdése. Lásd szintén az Alapjogi Chartához fűzött magyarázatokat (HL 2007. C 303., 17. o.) (a továbbiakban: Magyarázatok).

kiutasítását mindaddig, amíg tart a nemzetközi védelem iránti kérelmének elbírálása. Rámutat, hogy K.-val szemben nem hoztak kiutasítási határozatot a visszatérési irányelv értelmében. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a kérdéses rendelkezések alapján történő őrizetbe vétele nem az uniós területéről történő kiutasításával összefüggő indokokon alapult.

39. Tekintettel arra, hogy a Charta 6. cikkében szereplő jogok megegyeznek az EJEE 5. cikkében biztosított jogokkal, valamint a Charta 52. cikkének (3) bekezdése értelmében tartalmuk és terjedelmük azonos,³⁵ szükségesnek tartom megvizsgálni a strasbourgi bíróság Nabil ítéletét annak értékelése érdekében, hogy az az ügy hatással van-e a befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdése a) és b) pontjának értelmezésére és érvényességére. Ez az értékelés egyértelműen kapcsolódik az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban megállapított tényálláshoz, ahogyan az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben előadott indokolás is. A Bíróság válasza döntő jelentőségű lesz az alapeljárás lényegét képező kérdés – tudniillik, hogy jogszerű volt-e K. őrizetbe vétele – szempontjából. A kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdés nyilvánvalóan nem hipotetikus. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem ezért elfogadható.

Előzetes megjegyzések

40. Az EUMSZ 78. cikk (1) bekezdése egyértelművé teszi, hogy a közös menekültügyi politikának összhangban kell lennie a Genfi Egyezményvel, valamint az egyéb vonatkozó szerződésekkel. Az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésének c) és f) pontja szerint az uniós jogalkotó hatáskörrel rendelkezik a szóban forgó rendszer létrehozása céljából intézkedések megállapítására, amelyek közé tartoznak többek között az „a menedékkérők [...] befogadásának feltételeire vonatkozó[előírások]”.

41. A Genfi Egyezmény 31. cikke tiltja büntetések alkalmazását a jogellenes belépésük vagy tartózkodásuk miatt azon menekültek tekintetében, akik közvetlenül olyan területéről érkeztek, ahol életük, vagy szabadságuk veszélyeztetve volt. Ez az alapelv akkor érvényesül, amikor a menekültek belépése vagy tartózkodása engedély nélkül történik, feltéve hogy az érintett személyek haladéktalanul jelentkeznek a hatóságoknál és kellőképpen meg tudják indokolni jogellenes belépésüket, illetőleg tartózkodásukat. Az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosságának a fogvatartásról szóló iránymutatása³⁶ megállapítja, hogy „a migráció összefüggésében a fogvatartást nem tiltják automatikusan a nemzeti jogszabályok, és a személyes szabadsághoz való jog sem abszolút”. Az iránymutatások az alábbi általános elveket határozzák meg: a fogvatartásnak ebben az összefüggésben i. összhangban kell lennie a joggal, valamint jogi felhatalmazáson kell alapulnia; ii. nem lehet önkényes és az érintett személy egyedi körülményeinek értékelésén kell alapulnia; iii. csak rendkívüli intézkedésként alkalmazható, és csak jogszerű cél indokolhatja, ideértve a személyazonosság kezdeti megállapításának, valamint a nemzetközi védelem iránti kérelem alapjául szolgáló tényezők megállapításának szükségességét, amelyeket a fogvatartás hiányában nem lehetett összegyűjteni; valamint iv. arányosnak kell lennie.³⁷

35 A 6. cikkhez fűzött magyarázat – A szabadsághoz és biztonsághoz való jog, Magyarázatok, 19. o.

36 *Detention Guidelines* (Fogvatartásról szóló iránymutatás) – *Guidelines on the applicable criteria and standards relating to the detention of asylum-seekers and alternatives to detention* (a menedékkérők fogvatartására és a fogvatartás alternatíváira vonatkozó kritériumokról és normákról szóló iránymutatások), kiadta az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztossága (2012) (a továbbiakban: UNHCR fogvatartásról szóló iránymutatása).

37 Lásd továbbá az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének önkényes fogva tartással foglalkozó munkacsoportja által 2015. május 4-én kiadott, „Guideline 21. Specific measures for non-nationals, including migrants regardless of their migration status, asylum seekers, refugees and stateless persons” (21. sz. iránymutatás. Egyedi intézkedések külföldiek tekintetében, ideértve a bevándorlókat, függetlenül a bevándorló jogállásuktól, a menedékkérőket, a menekülteket és a hontalan személyeket).

42. A Bíróság ezen iránymutatások korábbi változatára hivatkozott az N. ítéletében.³⁸ Abban az ügyben azonban a felperest a befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdésének e) pontja alapján vették őrizetbe (a nemzetbiztonság és a közrend védelme érdekében). Kiutasítási határozatot hoztak vele szemben (vagyis az Európai Unió területének elhagyására kötelező határozatot), valamint 10 éves beutazási tilalom hatálya alatt állt, amelyet egy korábbi menedékjog iránti kérelme elutasítását követően bocsátottak ki vele szemben. Ezeket az intézkedéseket a visszatérési irányelvet végrehajtó nemzeti szabályozás alapján hozták.³⁹ N. valójában őrizetben volt, amikor az ügyét előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé terjesztették.

43. K. körülményei ettől nagyon eltérőek. Az nem vitás, hogy az őrizetbe vétele a szabadságától való megfosztással járt.⁴⁰ Ugyanakkor az őrizetbe vételének alapjául a befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdésének a) és b) pontja szolgált. A kérdést előterjesztő bíróság nem utal arra, hogy a visszatérési irányelv alapján K. ügyében bármilyen intézkedést hoztak volna. Nem áll az Unió területének elhagyását elrendelő határozat hatálya alatt, és beutazási tilalmat sem rendeltek el vele szemben; ebből következően a nemzetközi védelem iránti kérelme kimenetén múló ilyen intézkedés nincs függőben.

44. Ennek megállapítását követően úgy vélem, hogy a Bíróságnak a jelen ügyben ugyanazt a módszert kell alkalmaznia, mint amelyet az N. ügyben követett. Következésképpen az értékelést kizárólag a Chartában biztosított alapvető jogokra tekintettel kell elvégezni.⁴¹

Érvényesség a Charta 52. cikkének (1) bekezdésére figyelemmel

45. A Bírósághoz a jelen eljárás során írásbeli észrevételeket benyújtó valamennyi fél – akik között K. azonban nem szerepel – egyetért abban, hogy a befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdése a) és b) pontjának érvényességéhez nem fér kétség.

46. Én is osztom ezt az álláspontot.

47. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint a felperest eredetileg bűncselekmény elkövetésének gyanúja miatt vették őrizetbe. A befogadási irányelv (17) preambulumbekzdése megállapítja, hogy az őrizetnek a 8. cikk (3) bekezdésében meghatározott okai nem érintik az őrizet egyéb okait, ideértve a büntetőeljárás keretében történő őrizetben tartás okait. Ezért a jelen eljárásnak nem képezi tárgyát a felperes holland hatóságok általi első őrizetbe vétele a bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja – hamis útlevél bemutatása – miatt.

48. A büntetőjogi vádemelés elfogadhatatlanná nyilvánítását követően K.-t a menedékjog iránti kérelmével összefüggésben vették őrizetbe. A tekintetben egyetértés van, hogy elzárása a befogadási irányelv értelmében őrizetnek minősült.⁴² A holland hatóságok két okot jelöltek meg K. őrizetbe vétele tekintetében: először, arra a személyazonosságának, illetve állampolgárságának megállapítása érdekében került sor, valamint másodsor, az őrizetbe vételére a kérelme értékeléséhez szükséges adatok összegyűjtése miatt volt szükség, és úgy ítélték meg, hogy esetében fennállt a szökés veszélye.

38 Az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztossága 1999. február 26-i iránymutatásai: Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum Seekers.

39 N. folyamatban lévő menedékjog iránti kérelmére tekintettel a Hollandiából történő kiutasítása, a nemzeti joggal és az eljárási irányelv 9. cikkével összhangban, függőben maradt.

40 Strasbourgi bíróság, 2012. február 23., *Creangă kontra Románia* ítélet, CE:ECHR:2012:0223JUD002922603, 92. §.

41 2016. február 15-i N. ítélet, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 46. pont.

42 Lásd a befogadási irányelv 2. cikkének h) pontját.

49. A Charta 6. cikke által biztosított szabadsághoz való alapvető jog azonos tartalommal bír, mint az EJEE 5. cikke által biztosított jog, ez utóbbi azonban nem képezi részét az uniós *acquis-nak*.⁴³ A Charta „6. cikk[é]ben foglalt jogok gyakorlására jogszerűen alkalmazható korlátozás mértéke nem haladhatja meg az EJEE által [...] megengedettet”.⁴⁴ Szintén általános értelmezési elv, hogy valamely uniós jogi aktust – amennyire lehetséges – úgy kell értelmezni, hogy ne váljék kérdésessé annak érvényessége, és hogy megfeleljen az elsődleges jog egészének, különösen a Charta rendelkezéseinek.⁴⁵

50. A 8. cikk (3) bekezdésének a) és b) pontja, azzal, hogy engedélyezi a tagállamok számára a menedékkérők őrizetbe vételét, a Charta 6. cikkében biztosított szabadsághoz való jog gyakorlását korlátozza.⁴⁶ A szóban forgó korlátozás irányelvből származik – az Európai Unió jogalkotási aktusából. Ebből következően az a Charta 52. cikkének (1) bekezdése értelmében törvény által előírt.⁴⁷

51. Összeegyeztethetőek-e a kérdéses rendelkezések a Charta 6. cikkében elismert szabadsághoz való joggal?

52. Úgy vélem, hogy a fenti kérdésre igenlő választ kell adni.

53. Először, a befogadási irányelv 8. cikkének (1) bekezdésében foglaltak szerint a kiindulási alap az, hogy a tagállamok senkit sem tarthatnak őrizetben kizárólag azon az alapon, hogy az érintett nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be.⁴⁸ Másodszor, a befogadási irányelv értelmében az őrizetbe vétel „a nemzetközi védelmet kérelmezővel szemben alkalmazott kivételesen drasztikus intézkedés”,⁴⁹ amelyet csak „nagyon egyértelműen meghatározott kivételes körülmények” között lehet elfogadni.⁵⁰ Harmadszor, a 8. cikk (2) bekezdése szerint az őrizetbe vétel csak meghatározott körülmények fennállása esetén engedélyezett, így: i. amennyiben szükségesnek bizonyul; ii. az érintett eset egyéni értékelése alapján; iii. amennyiben kevésbé kényszerítő jellegű alternatív intézkedések alkalmazása nem lenne hatékony. Negyedszer, a kérelmezőt csak akkor vehetik őrizetbe, ha fennáll a 8. cikk (3) bekezdésében felsorolt valamelyik indok. Ezen indokok mindegyike egyedi szükségletet testesít meg, és önálló jelleggel rendelkezik.⁵¹

54. Ezeknek a szigorú feltételeknek meg kell felelniük annak a követelménynek is, miszerint az őrizetben tartás okait a nemzeti jognak kell megállapítania, valamint teljesülniük kell az őrizetben tartott kérelmezőket megillető eljárási garanciáknak is.⁵² E garanciák közé tartozik az a feltétel is, amely szerint, ha valamely kérelmezőt őrizetbe vettek, az csak a lehető legrövidebb időre történhet és a szabadságát kizárólag a 8. cikk (3) bekezdésében meghatározott okok fennállásának idejére lehet korlátozni (a 9. cikk (1) bekezdése).

55. A befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdése a) és b) pontjának tényleges szövege önmagában nem ellentétes a Charta 6. cikke által biztosított szabadsághoz való joggal.⁵³

56. Az EUMSZ 78. cikkből következik, hogy a KEMR létrehozása és megfelelő működése az Európai Unió által elismert, általános érdeket szolgáló célkitűzés.

43 2016. február 15-i N. ítélet, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

44 2016. február 15-i N. ítélet, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 47. pont.

45 2016. február 15-i N. ítélet, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

46 Lásd analógia útján (a 8. cikk (3) bekezdésének e) pontja tekintetében): 2016. február 15-i N. ítélet, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 49. pont.

47 Lásd analógia útján (a 8. cikk (3) bekezdésének e) pontja tekintetében): 2016. február 15-i N. ítélet, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 50. és 51. pont.

48 Lásd szintén az eljárási irányelv 9. cikkét.

49 Lásd: az N. ügyre vonatkozó állásfoglalásom, C-601/15 PPU, EU:C:2016:85, 113. pont, lásd szintén a befogadási irányelv (20) preambulumbekendését.

50 Lásd a befogadási irányelv (15) preambulumbekendését.

51 2016. február 15-i N. ítélet, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 59. pont.

52 Lásd a befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdésének végét és 9. cikkét.

53 Lásd analógia útján: 2016. február 15-i N. ítélet, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 52. pont.

57. Meg kell tehát vizsgálni, hogy a szabadsághoz való jogba történő, a kérdéses rendelkezések által megengedett beavatkozás meghaladja-e a szóban forgó szabályozás által kitűzött jogszerű célok elérésére alkalmas és ahhoz szükséges mértéket. A szabályozással okozott hátrányok ugyanis nem lehetnek túlzottak az elérni kívánt célokhoz képest.⁵⁴

58. A KEMR elemei közé tartozik a nemzetközi védelemre jogosultak számára a Genfi Egyezmény teljes és mindenre kiterjedő alkalmazásán nyugvó egységes jogállás biztosítása.⁵⁵ A rendszer azon az elképzelésen alapul, hogy a tagállamoknak azonos feltételeket kell alkalmazniuk az ilyen védelemre valóban rászorulókat beazonosítására.⁵⁶

59. Ami befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdésének a) pontját illeti, a kérelmező személyazonosságának vagy állampolgárságának meghatározása vagy ellenőrzése kulcsfontosságú annak megállapítása szempontjából, hogy az érintett kérelmező megfelel-e a menekült jogállás megszerzése feltételeinek. Meg kell állapítani, hogy a kérelmező, a „menekült” fogalmának az elismerési irányelv 2. cikkének d) pontjában található meghatározása értelmében, olyan személy-e, aki „[...] faji, illetőleg vallási okok, nemzeti hovatartozása, politikai meggyőződése avagy meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása miatti üldöztetéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy olyan hontalan személy, aki korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva a fenti okoknál fogva nem tud, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem akar oda visszatérni [...]”. A kérelmező állampolgársága fontos szempont, amelyet figyelembe vesznek a szóban forgó irányelv 4. cikkének (3) bekezdésében előírt értékelés elvégzése során. A kérelmező származási országában uralkodó helyzetre vonatkozó információ pontosan olyan körülmény, amelyet a tagállamok olyan szervezetek segítségével kívánhatnak ellenőrizni, mint például az UNHCR.⁵⁷ Ilyen megkeresésre azonban nem kerülhet sor, ha nem ismert a kérelmező állampolgársága (vagy az, hogy hontalan).

60. A tagállamoknak továbbá azt a lehetőséget is vizsgálniuk szükséges, hogy az érintett személy nem érdemel-e esetleg nemzetközi védelmet, mivel az elismerési irányelv 12. cikkében foglaltak alapján kizárták a menekült jogállás kedvezményéből. Erre nem kerülhet sor, amíg az adott személy személyazonosságát először meg nem állapítják.

61. Még általánosabban, valamely kérelmező személyazonossága lényeges elem a KEMR értelmében, és különösen jelentős a „dublini rendszer” néven ismert rendszer működése szempontjából.⁵⁸ E rendszer biztosítja a valamely harmadik ország állampolgára által a tagállamok valamelyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem elbírálására felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárást. A kérelmező személyazonosságára vonatkozó információk hiányában a tagállamok számára nem lenne lehetséges a 604/2013 rendeletben előírt feltételek alkalmazása az egyes ügyekben a felelős tagállam meghatározása érdekében.

62. A személyazonosság annak megállapítása szempontjából is releváns, hogy a kérelem az eljárási irányelv 33. cikke alapján elfogadhatatlan-e. A hivatkozott irányelv 33. cikke (2) bekezdésének a) pontja alapján a menedékjog iránti kérelem akadályát képezi, ha a kérelmező részére más tagállam már nemzetközi védelmet biztosított.

54 2016. február 15-i N. ítélet, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

55 Lásd az elismerési irányelv 1. cikkét és a befogadási irányelv (3) preambulumbekzdését.

56 Az elismerési irányelv 4. cikke.

57 Lásd az elismerési irányelv (22) preambulumbekzdését.

58 A „dublini rendszer” többek között az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 31. o.) szabályaira hivatkozik. A hivatkozott irányelv 28. cikkében található egy speciális rendelkezés, amely a kérelmezők átadási célú őrizetben tartására vonatkozik. Ez a rendelkezés azonban nem releváns a jelen ügyben.

63. Végezetül, a kérelmező személyazonossága azon kérdés tekintetében is jelentős, hogy kell-e különleges eljárási garanciákat alkalmazni az eljárási irányelv 24. cikke értelmében vagy a kísérő nélküli kiskorúak esetében (a hivatkozott irányelv 25. cikke).

64. Figyelemmel a KEMR szóban forgó rendszerszintű jellemzőire, úgy tűnik számomra, hogy a kérelmezőnek a befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdésének a) pontja alapján történő őrizetbe vétele a személyazonossága vagy állampolgársága ellenőrzése céljából bizonyos esetben megfelelő intézkedés lehet.

65. A befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdésének b) pontja „a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásához alapul szolgáló – az őrizet mellőzése esetén be nem szerezhető – adatok[ra]” vonatkozik. Ehelyütt utalni kívánok arra, hogy az elismerési irányelv 4. cikkének (1) bekezdése szerint a tagállamok a kérelmező kötelezettségének tekinthetik, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelemmel kapcsolatos tények és körülmények értékelése céljából a lehető leggyorsabban bemutassa a kérelme megalapozásához szükséges valamennyi bizonyítékot. Sok esetben maga a kérelmező lesz az információk alapvető forrása, mivel a tagállamok értékelésének elsődlegesen az általa az előtörténetére vonatkozóan előadottakon kell alapulniuk, ami egyéb forrásokra történő hivatkozással ellenőrizhető.⁵⁹ A tagállamoknak egyénileg, tárgyilagosan és pártatlanul kell megvizsgálniuk a nemzetközi védelem iránti kérelmeket.⁶⁰ Ennek során a tagállamoknak ellenőrizniük kell a kérelmező nyilatkozatainak hitelességét is.⁶¹

66. Ezért ha valamely személy a politikai nézeteire tekintettel üldöztetéstől való félelmére hivatkozással kér menedékjogot, a tagállami hatóságoknak az elismerési irányelvvel és az eljárási irányelvvel összhangban ellenőrizniük kell az ilyen állításokat. Az utóbbi irányelv 13. cikke továbbá arra kötelezi a kérelmezőket, hogy működjenek együtt a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal személyazonosságuk, valamint az elismerési irányelv 4. cikkének (2) bekezdésében említett egyéb tényezők meghatározása céljából.

67. A hivatkozott értékelést nem lehet lefolytatni, amennyiben a kérelmező nem működik együtt a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal, és különösen akkor, ha nem hajlandó magát meghallgatás céljára elérhetővé tenni, vagy pedig megszökik.

68. Ezért úgy vélem, hogy a befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdésének b) pontjában foglalt intézkedés megfelelő a KEMR arra irányuló általános célkitűzésének eléréséhez, hogy azonos feltételeket alkalmazzanak a nemzetközi védelemre valóban rászorulóknak beazonosítására, és az ilyen védelemre nem jogosult kérelmezőktől történő megkülönböztetésre.

69. A Bíróság hangsúlyozta, hogy tekintettel a Charta 6. cikkében biztosított szabadsághoz való jog jelentőségére, valamint azon beavatkozás súlyosságára, amelyet e jogba az őrizetbe vételi intézkedés jelent, az e jog gyakorlásával kapcsolatos korlátozások a feltétlenül szükséges határokon belül kell hogy maradjanak.⁶²

70. Mindkét kérdéses rendelkezés azon feltételek összességének a betartásától függ, amelyek célja az ilyen intézkedés alkalmazásának szigorú körülhatárolása.⁶³

⁵⁹ Az elismerési irányelv 4. cikke.

⁶⁰ Az eljárási irányelv 10. cikkének (2) bekezdése és (3) bekezdésének a) pontja.

⁶¹ Lásd például: 2014. december 2-i *A és társai* ítélet, C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406, 55. és azt követő pontok.

⁶² 2016. február 15-i *N.* ítélet, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 56. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

⁶³ Lásd analógia útján (a 8. cikk (3) bekezdésének a) pontjával összefüggésben): 2016. február 15-i *N.* ítélet, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 57. pont (a 8. cikk (3) bekezdésének e) pontjával összefüggésben).

71. A 8. cikk (3) bekezdésének a) és b) pontjában foglaltak önálló jelleggel rendelkező őrizetbe vételi indokok. Ezért az egyes intézkedéseket külön fogom megvizsgálni abból a szempontból, hogy teljesítik-e a szükségességi kritériumot.

72. Figyelemmel arra, hogy a menedékkérők üldöztetés elől menekülnek, számítani lehet arra, hogy hamis vagy hiányos dokumentumokkal fognak utazni. A befogadási irányelv 8. cikkének (1) és (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett 8. cikke (3) bekezdése a) pontjának szövegében benne foglaltatik, hogy a kérelmező őrizetbe vételére a hivatkozott indokból csak akkor kerülhet sor, amennyiben nem adja meg a személyazonosságát vagy állampolgárságát, vagy ha a hatáskörrel rendelkező hatóságok nem fogadják el a nyilatkozatait. Nem minden kérelmező vehető őrizetbe a személyazonossága vagy állampolgársága ellenőrzése érdekében. Továbbá a 8. cikk (3) bekezdésének a) pontját a szóban forgó irányelv célkitűzéseire figyelemmel kell alkalmazni. Ezek közé tartozik a szükségesség és arányosság elve, valamint az a célkitűzés, hogy az őrizet okainak ellenőrzése minél rövidebb időt vegyen igénybe.⁶⁴

73. A 8. cikk (3) bekezdésének b) pontjában foglaltak kifejezetten azokra az esetekre korlátozódnak, ahol a kérelmet alátámasztó információ „az őrizet mellőzése esetén [nem szerezhető be]”. Az alkalmazott szövegezésből kitűnik az a jogalkotó által hangsúlyozni kívánt szándék, hogy a tagállamok ne hivatkozassanak önkényesen erre az indokra. Ezt a korlátozást erősíti a „különösen abban az esetben, ha fennáll a kérelmező szökésének veszélye” szövegrész. Hasonlóképpen, a (15) és (16) preambulumbekkezdésben megfogalmazott célkitűzések megerősítik, hogy a szóban forgó rendelkezés csak akkor alkalmazható, ha az feltétlenül szükséges.

74. A 8. cikk (1) és (2) bekezdésében előírt jogszabályi garanciák ezenfelül az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec(2003)5. sz. ajánlását (valamint az UNHCR fogvatartásról szóló iránymutatását is tükrözik, miszerint az őrizetbe vételt kivételes esetekre kell fenntartani.

75. Arra is figyelemmel kell lenni, hogy a befogadási irányelvet az eljárási irányelvben lefektetett eljárási követelményekkel együttesen kell értelmezni. Az utóbbi irányelv 26. cikke tiltja a kizárólag azon az alapon történő őrizetet, hogy az érintett személy kérelmező. Tágabb összefüggésben a KEMR is egyértelművé teszi, hogy a befogadási irányelv 8. cikkének (3) bekezdésében foglalt, őrizetbe vételre vonatkozó rendelkezéseket kivételes esetekre szánták, és nem tekinthetők általános szabálynak.

76. A befogadási irányelv jogalkotási története megerősíti, hogy az őrizet kérdését a KEMR általános rendszerére és célkitűzéseire figyelemmel vizsgálták, valamint hogy az őrizet csak akkor engedhető meg, ha tiszteletben tartja az alapvető jogokat, és amennyiben az szükséges és arányos.⁶⁵

77. Végezetül, úgy tűnik számomra, hogy a kérdéses rendelkezések kiegyensúlyozottan mérlegelnek az egyéni érdek és azon általános érdek között, hogy egy megfelelően működő KEMR-et hozzanak létre, amely nemzetközi védelmet biztosít a feltételeknek megfelelő harmadik országbeli állampolgároknak, elutasítva azok kérelmeit, akik nem felelnek meg a kritériumoknak, valamint lehetővé teszi a tagállamok számára a korlátozott erőforrásaik felhasználását a nemzetközi kötelezettségeiknek történő megfelelés során, ideértve a Genfi Egyezmény, valamint az EJEE által lefektetett elvek alapján kifejlődő, uniós jogból fakadó kötelezettségeket.⁶⁶

⁶⁴ Lásd a befogadási irányelv (15) és (16) preambulumbekkezdését.

⁶⁵ Lásd a menedékkérők befogadására vonatkozó minimumszabályok megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó bizottsági javaslatot, COM(2008) 815 végleges, 6. és 8. o.; lásd szintén a befogadási irányelv (35) preambulumbekkezdését.

⁶⁶ Lásd analógia útján: 2016. február 15-i N. ítélet, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 68. pont.

Érvényesség a Charta 52. cikkének (3) bekezdésére figyelemmel

78. Amint arra a fentiekben utaltam, a Charta 6. cikke megfelel az EJEE 5. cikke (1) bekezdésének.⁶⁷ A Charta 52. cikke (3) bekezdésének megfelelően a Charta 6. cikke által biztosított szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog tartalma és terjedelme az EJEE-ben biztosított jogokéval azonos.⁶⁸ Ezért a Bíróságnak az EJEE 5. cikkét a strasbourgi bíróság értelmezése szerint kell figyelembe vennie a kérdéses rendelkezések érvényességének a Charta 6. cikkére tekintettel történő vizsgálata során.

79. Az EJEE 5. cikke gazdag ítélkezési gyakorlattal szolgált a hivatkozott bíróság részéről. A szóban forgó rendelkezés által biztosított szabadsághoz és biztonsághoz való jog nem korlátlan. Kimerítő felsorolás vonatkozik rá azon megengedhető indokok tekintetében, amelyek alapján a személyek a szabadságuktól megfoszthatók.⁶⁹ Az 5. cikk (1) bekezdésének f) pontját jellemzik azon indokként, amely alapján az államok őrizetbe vehetnek egy „külföldi” személyt (vagy harmadik országbeli állampolgárt) a bevándorlással vagy menedéjjoggal kapcsolatos feladataik ellátásával összefüggésben. Ez a bizonyos ok két alappal rendelkezik. Először, az őrizetbe vétel engedélyezhető az országba való jogellenes beutazás megakadályozása céljából. Másodszor, egy harmadik országbeli állampolgár kiutasítás vagy kiadatás érdekében vehető őrizetbe.

80. Tekintettel az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban részletezett tényállásra, úgy tűnik számomra, hogy a kérdéses rendelkezések érvényességét egyedül az EJEE 5. cikke (1) bekezdése f) pontjának első fordulatával összefüggésben szükséges vizsgálni.

81. A strasbourgi bíróság ezt a szóban forgó első részt a Saadi ítéletben értelmezte először.⁷⁰ Emlékeztetett arra, hogy „figyelemmel az egyezményből fakadó kötelezettségeikre, az államoknak »elvitathatatlan szuverén joguk van ellenőrizni a külföldieknek« a területükre történő belépését és ott tartózkodását [...]. E jog szükséges kiegészítése a tagállamok felhatalmazása arra, hogy őrizetbe vegyék a belépésre engedélyt kérő, bevándorolni kívánó személyeket, függetlenül attól, hogy menedéjköért folyamodnak-e, vagy sem. Nyilvánvaló, hogy [...] a lehetséges bevándorlók őrizetbe vétele, ideértve a menedékkérőket is, alkalmas arra, hogy megfeleljen [az EJEE] 5. cikke (1) bekezdése f) pontjának”⁷¹.

82. A strasbourgi bíróság megállapította továbbá, hogy „[...] mindaddig, amíg valamely állam nem »engedélyezte« az országba való belépést, mindennemű belépés »engedély nélküli«, és a belépni szándékozó személyt, akinek ehhez engedélyre van szüksége, azonban ilyenmel még nem rendelkezik, őrizetbe lehet venni – minden nyelvi torzítás nélkül – »az engedély nélküli belépése megakadályozása céljából«. [A nagykamara] nem fogadja el azt, hogy onnantól számítva, hogy a menedékkérő átadta magát a bevándorlási hatóságoknak, úgy kell tekinteni, hogy »engedéllyel« kíván belépni, ami azt vonja maga után, hogy az 5. cikk (1) bekezdésének f) pontja szerinti őrizetbe vétele nem lehet indokolt. Az 5. cikk (1) bekezdése f) pontja első fordulatának oly módon történő értelmezése, amely szerint csak olyan személy vehető őrizetbe, aki megpróbálja elkerülni a belépési korlátozásokat, a szóban forgó rendelkezés túl szűk körű értelmezését adná, valamint korlátozná az állam arra vonatkozó hatáskörét, hogy a fentiekben hivatkozott elvitathatatlan szuverén ellenőrzési jogát gyakorolja”⁷². A strasbourgi bíróság azt a nézetet képviselte, hogy egy ilyen értelmezés összeegyeztethetetlen lenne az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztossága Végrehajtó Bizottságának 44. számú következtetésével, az

⁶⁷ Lásd a fenti 5. pontot.

⁶⁸ Lásd a fenti 49. és 50. pontot.

⁶⁹ Lásd: Nabil ítélet, 26. §.

⁷⁰ A strasbourgi bíróság 2008. január 29-i *Saadi* kontra Egyesült Királyság ítélete, CE:ECHR:2008:0129JUD001322903 (a továbbiakban: *Saadi ítélet*).

⁷¹ *Saadi* ítélet, 64. §.

⁷² *Saadi* ítélet, 65. §.

UNHCR iránymutatásaival, valamint az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec(2003)5. sz. ajánlásával.⁷³ A hivatkozott szövegek elfogadják, hogy a menedékkérőket bizonyos körülmények esetén őrizetbe lehet venni a személyazonosságuk ellenőrzésének lefolytatása érdekében vagy pedig a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásához alapul szolgáló adatok megállapítása céljából.

83. Ebből következik, hogy az 5. cikk (1) bekezdése f) pontjának első fordulata alkalmas arra, hogy azt azon általános szabály alóli kivételként alkalmazzák, amely garantálja a szabadságot az olyan menedékkérők esetében, akik nem állnak az Európai Unió területéről történő kiutasítást elrendelő intézkedés hatálya alatt. Főszabály szerint nem összeegyeztethetetlen a szóban forgó rendelkezéssel, következésképpen a Charta 6. cikkével, ha a menedékkérőt a személyazonossága meghatározása vagy ellenőrzése érdekében (a befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdésének a) pontja) akkor veszik őrizetbe, amikor megkísérel belépni az Unió területére. Hasonlóképpen nem összeegyeztethetetlen a szóban forgó rendelkezéssel, ha a kérelmezőt a kérelme benyújtásához alapul szolgáló – az őrizet mellőzése esetén be nem szerezhető – adatok megállapítása céljából veszik őrizetbe, különösen, ha fennáll a kérelmező szökésének veszélye (a befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdésének b) pontja).

84. Azzal a lehetőséggel összefüggésben, miszerint fennáll a kérelmező szökésének veszélye, számomra úgy tűnik, hogy nem fontos bizonyítani, hogy az őrizetbe vételre az érintett személy elszökésének megakadályozása érdekében van szükség.⁷⁴ Ami azonban szükséges, az az, hogy az intézkedést annak biztosítása érdekében hozzák meg, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok képesek legyenek ellátni az elismerési irányelv 4. cikke, valamint az eljárási irányelv 10. cikke szerinti feladataikat a nemzetközi védelem iránti kérelem értékelése céljából, valamint hogy fennálljon annak *lehetséges veszélye*, hogy a kérelmező egyébként elszökhet.

85. A strasbourgi bíróság mindazonáltal számos alkalommal hozott olyan ítéletet, amely szerint a szabadságtól való bármely megfosztásnak, túl azon, hogy az 5. cikk (1) bekezdésének a)–f) pontjában felsorolt valamely kivétel alá kell tartoznia, „törvényesnek” is kell lennie. E tekintetben az EJEE „lényegében a nemzeti jogra hivatkozik, és előírja a nemzeti anyagi jogi és eljárásjogi szabályoknak való megfelelési kötelezettséget”⁷⁵.

86. Az 5. cikk (1) bekezdésének f) pontja szerinti őrizetbe vétel nem felelhet meg az EJEE rendelkezéseinek, amennyiben önkényes.⁷⁶ Arra vonatkozóan nincsen átfogó fogalom meghatározás, hogy mi minősül önkényes eljárásnak a hatáskörrel rendelkező hatóságok részéről. Az esetről esetre történő vizsgálat során alkalmazott kulcsfontosságú tényező, hogy az őrizetbe vétellel összefüggésben tapasztalható-e rosszhiszeműség vagy megtévesztés a hatóságok részéről, annak ellenére, hogy az adott eljárás a nemzeti jognak szó szerint megfelel.⁷⁷ A menedékkérő őrizetbe vétele esetén az őrizetnek „szoros kapcsolatban kell állnia az országba történő engedély nélküli belépése megakadályozására irányuló céllal”. A strasbourgi bíróság azt is megállapította, hogy az őrizetnek megfelelő helyen és feltételek között kell történnie, figyelemmel arra, hogy „az intézkedés nem bűncselekményt elkövető személyek esetében alkalmazandó, hanem olyan külföldiekre vonatkozik, akik gyakran az életüket féltve menekültek el a saját országukból”. Ezért az őrizet időtartama nem haladhatja meg a cél eléréséhez ésszerűen szükséges mértéket.⁷⁸

73 Saadi ítélet, 34., 35. és 37. §.

74 Lásd analógia útján: strasbourgi bíróság, 1996. november 15., *Chahal kontra Egyesült Királyság ítélet*, CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, 112. §.

75 Saadi ítélet, 67. §.

76 Saadi ítélet, 67. §.

77 Saadi ítélet, 69–73. §.

78 Saadi ítélet, 74 §.

87. A befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdése a) és b) pontjára irányuló, a Charta 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben végzett vizsgálatomból következik, hogy megítélésem szerint az őrizetnek a megfelelő esetben és a kérdéses rendelkezésekben előírt körülmények között történő alkalmazása a szabadsághoz való jog arányos korlátozásának minősül. Ez az értékelés az 52. cikk (3) bekezdése tekintetében ugyanúgy alkalmazandó.⁷⁹

88. Hozzátenném, hogy a befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdésének a) és b) pontjában foglalt korlátozásokat a szóban forgó irányelv 9. cikkével együttesen kell értelmezni, amely a kérelmezők részére az EJEE 5. cikkének (2)–(5) bekezdése által nyújtott garanciákat tükrözi. Ezek magukban foglalják a letartóztatás okáról történő haladéktalan tájékoztatási kötelezettséget, a letartóztatás vagy őrizet haladéktalan bírósági felülvizsgálatát, az őrizetbe vétel törvényességét vitató eljáráshoz való jogosultságot, valamint a jogsértő letartóztatás vagy őrizetbe vétel alapján járó kártalanításra való jogosultságot. Ehhez kapcsolódó garanciákról rendelkezik a befogadási irányelv 9. cikke, különösen annak (1)–(5) bekezdése. Amint az N. ügyre vonatkozó állásfoglalásomban kifejtettem, bár a szóban forgó irányelvben nem található olyan rendelkezés, amely megfelelne az EJEE 5. cikke (5) bekezdésének, ez az irányelv „minden szükséges mozgásteret meghagy a tagállamok számára a kikényszeríthető kártalanítási jog előírására vonatkozó követelménynek való megfelelés érdekében”.⁸⁰

89. Ennélfogva a befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdésének a) és b) pontjában foglalt, a szabadsághoz való jogot érintő korlátozások az őrizetben tartott kérelmezők számára nyújtott biztosítékokkal történő együttes értelmezés útján biztosítják, hogy a szabadsághoz való jog, amely leírása szerint „alapvető fontossággal bír egy »demokratikus társadalomban«”⁸¹, az EJEE 5. cikkének tartalmával és szellemiségével összhangban érvényesüljön.

90. Végezetül megjegyezném, hogy a kérdést előterjesztő bíróság a kérdését a strasbourgi bíróság Nabil ítéletére hivatkozással fogalmazza meg. Abban az ügyben a menedékkérők Magyarországról való kiutasításukat elrendelő határozat, valamint beutazási tilalom hatálya alá is tartoztak. A két intézkedést a menedékjog iránti kérelmük benyújtását megelőzőn hozták. A kérelmezők ügyeit annak megállapítása érdekében megvizsgálták, hogy az őrizet alkalmazása összhangban volt-e a szabadsághoz való joggal az 5. cikk (1) bekezdése f) pontjának második fordulata alapján olyan személy őrizetbe vétele, aki ellen intézkedés van folyamatban kiutasítása vagy kiadatása céljából.⁸²

91. Mivel K. menedékjog iránti kérelme továbbra is folyamatban van, és mivel arra vonatkozóan nem tartalmaz adatot az előzetes döntéshozatalra utaló határozat, hogy bármilyen intézkedést hoztak volna vele szemben a visszatérési irányelv alapján, semmi sem utal arra, hogy „kiutasítása vagy kiadatása” jelenleg folyamatban lenne. A Nabil ítélet felpereseihez képest tehát nagyon eltérő helyzetben van. Mindezekre tekintettel, valamint figyelemmel a kérdést előterjesztő bíróság által ismertetett tényelőadásokra, K. körülményei nem tartozhatnak az EJEE 5. cikke (1) bekezdése f) pontja második fordulatának hatálya alá. Ennek megfelelően a szóban forgó rendelkezésnek a strasbourgi bíróság által a Nabil ítéletben adott értelmezése nem érinti a 8. cikk (3) bekezdése a) pontja érvényességének a jelen ügy szempontjából történő értékelését.

⁷⁹ Lásd a fenti 57–77. pontot.

⁸⁰ Lásd az N. ügyre vonatkozó állásfoglalásomat, C-601/15 PPU, EU:C:2016:85, 136. pont.

⁸¹ Lásd: strasbourgi bíróság, 2010. március 29., Medvedyev és társai kontra Franciaország, CE:ECHR:2010:0329JUD000339403, 76. §.

⁸² Nabil ítélet, 28. és 38. §., és azt követő §-ok.

92. Figyelemmel a Bíróság N. ítéletbe foglalt azon döntésére, miszerint a Nabil ítéletből nem következik szükségszerűen, hogy a folyamatban lévő menekültügyi eljárás maga után vonja azt, hogy az olyan személy őrizetét, aki menedékjog iránti kérelmet nyújtott be, „kiutasítás céljából” már nem foganatosítják, a rend kedvéért hozzáteszem, hogy a helyzet mindenesetre sokkal árnyaltabb annál, mint ahogyan azt a kérdést előterjesztő bíróság sugallja.⁸³

Véggövetkeztetések

93. Valamennyi fenti megfontolásra tekintettel azt javasolom, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

A rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (a Haarlemben ülésező hágai kerületi bíróság, Hollandia) által az Európai Unió Bírósága elé terjesztett kérdés vizsgálata nem tárt fel olyan tényezőt, amely a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 2013/33/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 8. cikke (3) bekezdése első albekezdése a) és b) pontjának érvényességét bármely módon érintené, figyelemmel az Európai Unió Alapjogi Chartájának 6. cikkére, valamint 52. cikkének (1) és (3) bekezdésére.

⁸³ Mindössze az szükséges, hogy bármely intézkedés kiutasítás vagy kiadatás céljából történjen (lásd: 2016. február 15-i N ítélet, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 79. és 80. pont). Ezt az álláspontot támasztja alá a strasbourgi bíróság ítélkezési gyakorlata (lásd például: strasbourgi bíróság, 2008. október 23., *Soldatenko kontra Ukrajna ítélet*, CE:ECHR:2008:1023JUD000244007, 109. §). A hivatkozott bíróság hozott olyan tartalmú határozatot is, amely szerint az őrizet indokolt lehet az EJEE 5. cikke (1) bekezdése f) pontjának második fordulata alapján még abban az esetben is, ha nem bocsátottak ki hivatalos felszólítást vagy kiadást elrendelő intézkedést, lásd az Emberi Jogok Európai Bizottsága, 1980. december 9., X kontra Svájc határozat, CE:ECHR:1980:1209DEC000901280.