



Határozatok Tára

MACIEJ SZPUNAR
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. október 20.¹

C-673/19. sz. ügy

M,
A,
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
a Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid és
T
részvételével

(a Raad van State [államtanács, Hollandia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Határellenőrzések, menekültügy és bevándorlás – 2008/115/EK irányelv – A jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszatérése – Kitoloncolás céljából elrendelt őrizet – Egy másik tagállamban biztosított nemzetközi védelem – Kiutasítási határozat hiánya”

1. A Raad van State (államtanács, Hollandia) által előterjesztett jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem alkalmat ad a Bíróság számára annak meghatározására, hogy ellentétes-e a 2008/115/EK irányelv² rendelkezéseivel valamely jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár őrizetbe vétele egy olyan másik tagállamnak való átadása céljából, ahol ezen állampolgár nemzetközi védelmet élvez. Azt fogom javasolni a Bíróságnak, hogy bár valamely tagállam főszabály szerint elrendelheti az érintett személy őrizetét ilyen körülmények között, ezt a 2008/115 irányelv és az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) célkitűzéseinek tiszteletben tartásával kell megtennie.

Jogi háttér

Az uniós jog

2. A 2008/115 irányelvnek a „Tárgy” címet viselő 1. cikkében meghatározott célja, hogy megállapítsa a tagállamok által alkalmazandó, a harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak visszatéréséről szóló közös normákat és eljárásokat, összhangban az uniós jog általános elveiként szereplő alapvető jogokkal és a nemzetközi joggal, beleértve a menekültek védelmét és az emberi jogi kötelezettségeket.

3. A 2008/115 irányelv „Alkalmazási kör” címet viselő 2. cikke a következőképpen rendelkezik:

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

¹ Eredeti nyelv: angol.

² A harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 348., 98. o.).

(2) A tagállamok dönthetnek úgy, hogy nem alkalmazzák ezt az irányelvet azokra a harmadik országbeli alábbi állampolgárokra [helyesen: azokra a harmadik országbeli állampolgárokra]:

- a) akiktől a Schengeni határ-ellenőrzési kódex^[3] 13. cikkével összhangban megtagadták a beutazást, vagy akiket az illetékes hatóságok valamely tagállam külső határának szárazföldi, tengeri vagy légi úton történő illegális [helyesen: jogellenes] átlépése kapcsán fogtak el vagy tartóztattak fel, és akik ezt követően nem kaptak engedélyt vagy jogot az adott tagállamban való tartózkodásra;
- b) akiket a nemzeti jogszabályok szerint büntetőjogi szankcióként vagy büntetőjogi szankció következményeként utasítanak ki, vagy akik kiadatási eljárás alatt állnak.

(3) Ez az irányelv nem alkalmazandó a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk (5) bekezdésében [helyesen: 2. cikkének 5. pontjában] meghatározott, szabad mozgáshoz való közösségi jogot élvező személyekre.”

4. A 2008/115 irányelv 3. cikke („Fogalommeghatározások”) szerint:

„Ezen irányelv alkalmazásában a következő fogalommeghatározások érvényesek:

[...]

3. »kiutasítás«: egy harmadik országbeli állampolgár visszatérési folyamata, függetlenül attól, hogy visszatérési kötelezettség önkéntes teljesítéséről vagy kitoloncolásról van szó:

- a származási országába, vagy
- egy tranzit országba közösségi vagy kétoldalú visszafogadási megállapodásoknak vagy egyéb megegyezéseknek megfelelően, vagy
- más harmadik országba, ahova az érintett harmadik országbeli állampolgár önkéntesen vissza kíván térni és amely őt befogadja;

4. »kiutasítási határozat«: 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.”

5. A 2008/115 irányelv 4. cikke a „kedvezőbb rendelkezésekkel” foglalkozik. E cikk (3) bekezdése értelmében az irányelv „nem sérti a tagállamok jogát arra, hogy olyan rendelkezéseket fogadjanak el vagy tartsanak fenn, amelyek kedvezőbbek azokra a személyekre nézve, akikre ezen irányelv vonatkozik, feltéve hogy az ilyen rendelkezések összeegyeztethetők ezzel az irányelvel”.

6. A 2008/115 irányelv „A visszaküldés tilalma, a gyermek mindenek felett álló érdeke, családi élet és egészségi állapot” címet viselő 5. cikke a következőképpen szól:

„Az irányelv végrehajtása során a tagállamok megfelelő figyelmet fordítanak

- a) a gyermek mindenekfelett álló érdekeire,
- b) a családi életre,
- c) az érintett harmadik országbeli állampolgár egészségi állapotára,

3 A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 105., 1. o.; helyesbítés: HL 2015. L 57., 19. o.).

és tiszteletben tartják a visszaküldés tilalmának elvét.”

7. Ugyanezen irányelv „Kiutasítási határozat” címet viselő 6. cikke szerint:

„(1) A tagállamok a (2)–(5) bekezdésben említett kivételek sérelme nélkül a területükön illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozóan kiutasítási határozatot adnak ki.

(2) A valamely tagállam területén illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó és egy másik tagállam által kibocsátott érvényes tartózkodási engedéllyel vagy tartózkodásra jogosító egyéb engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgároknak haladéktalanul távoznuk kell az engedélyt kibocsátó tagállam területére. Amennyiben az érintett harmadik országbeli állampolgár nem teljesíti ezt a kötelezettséget, vagy ha a közrend érdekében vagy nemzetbiztonsági okokból szükséges a harmadik országbeli állampolgár azonnali távozása, az (1) bekezdés alkalmazandó.

[...]”

8. A 2008/115 irányelv „Őrizet” címet viselő 15. cikke szerint:

„(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 [helyesen: kiutasítási eljárás] alatt álló harmadik országbeli állampolgárt, különösen, ha:

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

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

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

Az őrizetet írásban kell elrendelni, a tényállás ismertetésével és jogi indokolással ellátva.

Amennyiben az őrizetet közigazgatási hatóságok rendelték el, a tagállamok

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

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

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

(4) Amennyiben a kitoloncolásra jogi vagy egyéb megfontolások következtében már nem látszik észszerű 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 időszakokkal hosszabbíthatják meg a nemzeti jogszabályoknak megfelelően, azokban az esetekben, ha a kiutasítás végrehajtása minden észszerű 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.”

A holland jog

A Vreemdelingenwet (a külföldiek jogállásáról szóló törvény)

9. A 2008/115 irányelv átültetése érdekében 2011. december 31-i hatállyal módosított, 2000. november 23-i Vreemdelingenwet 2000 (a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi törvény, Stb. 2000., 495. sz.; a továbbiakban: Vw) 59. cikkének (2) bekezdése alapján, ha a külföldi állampolgár kiutasításához szükséges dokumentumok rendelkezésre állnak, vagy rövid időn belül rendelkezésre fognak állni, a közrend érdekében a külföldi állampolgárt őrizetbe kell venni, kivéve ha a Vw 1. cikke és 8. cikkének a)–e) pontja alapján jogszerűen tartózkodott Hollandia területén.

10. A Vw 62a. cikke (1) bekezdésének b) pontja alapján a miniszternek írásban kell tájékoztatnia azt a külföldi állampolgárt, aki nem valamely tagállam állampolgára, és nem, vagy már nem tartózkodik jogszerűen Hollandia területén, hogy köteles Hollandiát önként elhagyni az e kötelezettség teljesítésére rendelkezésre álló határidőben, kivéve ha rendelkezik másik tagállam által kibocsátott érvényes tartózkodási engedéllyel vagy tartózkodásra jogosító egyéb engedéllyel.

11. A Vw 62a. cikkének (3) bekezdése rögzíti, hogy a 62a. cikk (1) bekezdésének b) pontjában említett külföldi állampolgárt kötelezni kell az érintett tagállam területére történő haladéktalan visszatérésre. Amennyiben a külföldi állampolgár nem teljesíti ezt a kötelezettséget, vagy ha a közrend érdekében vagy nemzetbiztonsági okokból szükséges a külföldi állampolgár haladéktalan távozása, vele szemben kiutasítási határozatot kell hozni.

12. A Vw 63. cikkének (1) és (2) bekezdése alapján az a külföldi állampolgár, aki nem jogszerűen tartózkodik Hollandiában, és a Vw által előírt határidőn belül önként nem távozott Hollandiából, kiutasítható, a kiutasítás elrendelésére a miniszter rendelkezik hatáskörrel.

13. A Vw 106. cikke alapján, ha a bíróság szabadságelvonással járó intézkedés megszüntetését rendeli el, vagy ha e szabadságelvonást az intézkedés megszüntetése iránti kérelem vizsgálata előtt már megszüntették, a külföldi állampolgár részére az államot terhelő kártérítést ítélt meg. A kár magában foglalja azt a hátrányt is, amely nem pénzügyi veszteségben nyilvánul meg. Ez a rendelkezés értelemszerűen alkalmazandó, ha az államtanács közigazgatási bíraskodási csoportja elrendeli a szabadságelvonással járó intézkedés megszüntetését.

A Vreemdelingencirculaire 2000 (a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi körlevél)

14. A Vreemdelingencirculaire 2000 (a külföldiekről jogállásáról szóló 2000. évi körlevél) A3/2. cikkének 2019. január 1-jéig alkalmazandó változata alapján, ha a kiutasítási határozat meghozatala ellentétes a nemzetközi kötelezettségekkel (a visszaküldés tilalmával), a határellenőrzésért vagy a külföldiek ellenőrzéséért felelős tisztviselő nem hozhat kiutasítási határozatot.

A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

15. M, A és T, akik harmadik országbeli állampolgárok, nemzetközi védelem iránti kérelmet terjesztettek elő Hollandiában. A Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (igazságügyi és biztonsági államtitkár, a továbbiakban: Staatsecretaris) 2018. február 28-i, 2018. október 9-i, illetve 2018. június 13-i határozatával elutasította e kérelmeket mint elfogadhatatlanokat, mivel e külföldi állampolgároknak Bulgária, Spanyolország, illetve Németország már érvényes menekült jogállást biztosított.

16. Az említett határozatokban a Staatssecretaris a Vreemdelingenwet 2000 62a. cikkének (3) bekezdése (amellyel a 2008/115 irányelv 6. cikkének (2) bekezdését a holland jogba átültették) alapján felszólította az érintett külföldi állampolgárokat, hogy haladéktalanul távozzanak a számukra nemzetközi védelmet biztosító tagállam területére, és ezenkívül kijelentette, hogy amennyiben nem tesznek eleget e felszólításnak, kitoloncolhatják őket. A külföldi állampolgárok nem tettek eleget a felszólításnak. A Staatssecretaris ezután 2018. szeptember 28-án, 2018. november 22-én, illetve 2018. október 25-én a Vw 59. cikkének (2) bekezdése alapján elrendelte e személyek őrizetét az érintett tagállamokba történő távozásuk biztosítása céljából.

17. M, A és T keresetet indított a rechtbank Den Haag (hágai bíróság, Hollandia) előtt. Többek között arra hivatkoztak, hogy az őrizet jogellenes, mivel nem áll rendelkezésre kiutasítási határozat.

18. A rechtbank Den Haag (hágai bíróság) M és A ügyében úgy ítélte meg, hogy a Staatssecretaris a Vw 59. cikkének (2) bekezdése alapján – anélkül, hogy előbb előzetes kiutasítási határozatot hozott volna – jogszerűen rendelte el e személyek őrizetét. E bíróság szerint a Vw 59. cikkének (2) bekezdése szerinti őrizetbe nem szükséges kiutasítási határozat. Ennélfogva M és A keresetét mint megalapozatlant elutasította.

19. Ezzel szemben T ügyében a rechtbank Den Haag (hágai bíróság) többek között úgy ítélte meg, nem egyértelmű, hogy figyelembe vehető-e a Vw 59. cikke harmadik országbeli állampolgár őrizetbe vételének jogalapjaként egy másik tagállamba történő távozás biztosítása céljából. Ez csak akkor lenne lehetséges, ha a „kiutasítás” fogalom más jelentéssel bír a Vw 59. cikkének (2) bekezdésében, mint a Vw 59. cikkének többi bekezdésében. E bíróság szerint nem tűnik úgy, hogy a 2008/115 irányelvnek a Vw 59. cikkében történő átültetésekor a jogalkotónak ez volt a szándéka, azzal az eredménnyel, hogy a Vw-ben alkalmazott „kiutasítás” fogalmat – az említett irányelvben szereplő fogalommeghatározással összhangban – megszorítóan kell értelmezni. Ezenkívül a Staatssecretaris néhány dokumentumot nem nyújtott be megfelelő időben és teljes egészében a rechtbank Den Haaghoz (hágai bíróság). Ennélfogva a külföldi állampolgár T őrizetét az elrendelésének időpontjától kezdve jogellenesnek kell tekinteni.

20. M és A fellebbezést nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz, mint ahogy a Staatssecretaris is a T ellen folyamatban lévő ügyben.

21. A nemzeti bíróság – annak megjegyzését követően, hogy a szóban forgó jogviták tárgyát kizárólag az képezi, M, A és T jogosult-e az őrizetben tartásával okozott kár megtérítésére – arra mutat rá, hogy az említett jogviták kimenetele attól függ, hogy ellentétes-e a 2008/115 irányelvvel az, ha a Staatssecretaris a Vw 62a. cikkének (3) bekezdése értelmében vett kiutasítási határozat meghozatalát mellőzve, egy másik tagállamnak történő átadás biztosítása céljából a Vw 59. cikkének (2) bekezdése alapján tart őrizetben az alapeljáráásban szereplőkhöz hasonló harmadik országbeli állampolgárokat.

22. Ilyen körülmények között a Raad van State (államtanács, Hollandia) úgy határozott, hogy az eljárás felfüggeszti és a Bírósághoz 2019. szeptember 11-én érkezett, 2019. szeptember 4-i végzés révén előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Ellentétes-e a [...] 2008/115 [...] irányelvvel, különösen annak 3., 4., 6. és 15. cikkével, hogy az olyan külföldi személyt, aki [valamely másik tagállamban] [...] nemzetközi védelemben részesült, a nemzeti jogszabályok szerint az e másik tagállamba történő kitoloncolás céljából őrizetbe veszik, ha ebben az összefüggésben először felszólították ugyan e személyt az e tagállam területére történő távozásra, ezt követően nem hoztak kiutasítási határozatot?”

23. Írásbeli észrevételeket M, T, az észt, a holland és a lengyel kormány, valamint az Európai Bizottság nyújtott be. A 2020. július 9-i tárgyaláson M, T, a holland kormány és a Bizottság szóbeli észrevételt terjesztett elő.

Értékelés

24. Kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arról kíván megbizonyosodni, hogy ellentétes-e a 2008/115 irányelv 3., 4., 6. és 15. cikkével, ha valamely tagállam egy jogellenesen tartózkodó, valamely másik tagállamban nemzetközi védelemben részesülő harmadik országbeli állampolgárt a nemzeti joga alapján az e másik tagállamnak történő átadás céljából őrizetbe vesz, ha felszólították ugyan a harmadik országbeli állampolgárt az e másik tagállam területére történő haladéktalan távozásra, azonban nem hoztak vele szemben a 2008/115 irányelv értelmében vett kiutasítási határozatot.

25. E kérdés megválaszolása céljából először azt vizsgálom meg, hogy alkalmazható-e a 2008/115 irányelv a kérdést előterjesztő bíróság által leírthoz hasonló helyzetben. Arra a következtetésre fogok jutni, hogy igen. Ezt követően a tagállamokat ezen irányelv alapján terhelő általános kötelezettségek kérdésével foglalkozom, majd a tagállamokat az irányelv alapján a harmadik országbeli állampolgárok őrizetével kapcsolatban terhelő különös kötelezettségeket vizsgálom meg.

A 2008/115 irányelv alkalmazhatóságáról

26. A 2008/115 irányelv a 2. cikkének (1) bekezdése értelmében a valamely tagállam területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandó.

27. A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy a szóban forgó három harmadik országbeli állampolgár nemzetközi védelemben részesül, mindegyikük egy másik tagállamban. Következésképpen mindegyikük tartózkodásra jogosult a nemzetközi védelmet nyújtó tagállamban.

28. A kérdést előterjesztő bíróság azt is megállapította, hogy a szóban forgó három harmadik országbeli állampolgár jogellenesen tartózkodik Hollandia területén. Tartózkodásukat nem tették szabályossá, és a 2008/115 irányelv 2. cikkének (2) bekezdésében előírt kivételek sem alkalmazhatók.

29. A szóban forgó három harmadik országbeli állampolgár helyzete következésképpen a 2008/115 irányelv hatálya alá tartozik, és rájuk főszabály szerint az ezen irányelv által rögzített közös normák és eljárások vonatkoznak.

A 2008/115 irányelvből eredő általános kötelezettségekről

30. Ez felveti többek között azt a kérdést, hogy a Holland Királyságot milyen kötelezettségek terhelik a 2008/115 irányelv alapján, különösen pedig, hogy e tagállam köteles volt-e a 2008/115 irányelv 6. cikkének (1) bekezdése értelmében kiutasítási határozatot hozni.

A 2008/115 irányelv 6. cikke (2) bekezdésének szó szerinti és az irányelv által létrehozott rendszer tükrében történő értelmezéséről

31. A 2008/115 irányelv 6. cikkének (2) bekezdése értelmében a valamely tagállam területén jogellenesen tartózkodó és egy másik tagállam által kibocsátott érvényes tartózkodási engedéllyel vagy tartózkodásra jogosító egyéb engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgároknak haladéktalanul távoznuk kell az engedélyt kibocsátó tagállam területére. Amennyiben az érintett harmadik országbeli állampolgár nem teljesíti ezt a kötelezettséget, vagy ha a közrend érdekében vagy nemzetbiztonsági okokból szükséges a harmadik országbeli állampolgár azonnali távozása, a 2008/115 irányelv 6. cikkének (1) bekezdése alkalmazandó.

32. Mivel a szóban forgó három harmadik országbeli állampolgár egy másik tagállamban nemzetközi védelmet élvez, tartózkodási joggal rendelkeznek a szóban forgó másik tagállamban. A Holland Királyság felszólította őket, hogy távozzanak Hollandiából az érintett tagállamokba, de nem tettek eleget az erre vonatkozó határozatoknak.

33. Ilyen helyzetben a tagállamnak a 2008/115 irányelv 6. cikkének (1) bekezdése alapján kiutasítási határozatot kell meghoznia. A Holland Királyság azonban jogilag nem fogadhatott el ilyen határozatot, amelynek indokát most kifejtem.

34. A „kiutasítás” egy harmadik országbeli állampolgár visszatérési folyamata (1) a származási országába, vagy (2) egy tranzitországba uniós vagy kétoldalú visszafogadási megállapodásoknak vagy egyéb megegyezéseknek megfelelően, vagy (3) más harmadik országba, ahova az érintett harmadik országbeli állampolgár önkéntesen vissza kíván térni és amely őt befogadja.⁴

35. Az irányelv alapján az egyetlen lehetőséget a származási országba való visszatérés jelentette, amennyiben nem volt tranzitország (2) vagy más harmadik ország, ahova az érintett személyek önkéntesen visszatérnek (3).

36. A kérdést előterjesztő bíróság azonban megállapította, hogy nem lehetett a származási országokba történő kiutasításra vonatkozó határozat hozni, mivel az sértette volna a visszaküldés tilalmának elvét. Ahogyan ugyanis az a 2008/115 irányelv 5. cikkéből kitűnik, a tagállamoknak az irányelv végrehajtása során figyelembe kell venniük a visszaküldés tilalmának elvét, amely elvet egyébként a Charta 18. cikke és 19. cikkének (2) bekezdése is biztosít.

37. Ezen a ponton tehát arra a következtetésre lehet jutni, hogy noha a jelen ügy a 2008/115 irányelv hatálya alá tartozik, a Holland Királyság nem volt köteles ezen irányelv 6. cikkének (1) bekezdése alapján kiutasítási határozatot hozni.⁵

⁴ Lásd a 2008/115 irányelv 3. cikkének 3. pontját.

⁵ Nyilvánvaló, hogy amennyiben a visszaküldés tilalmának feltételei már nem teljesülnek, ismételt fennáll a kiutasítási határozat 2008/115 irányelv 6. cikkének (1) bekezdése szerinti meghozatalára vonatkozó kötelezettség.

38. Ez az értelmezés összhangban áll az eljárásban részt vevő valamennyi fél észrevételeivel, és láthatóan a jogtudományban uralkodó álláspontot tükrözi.⁶

A 2008/115 irányelv 6. cikke (2) bekezdésének teleologikus értelmezéséről

39. Ugyanakkor a 2008/115 irányelv 6. cikke (1) és (2) bekezdésének ettől eltérő értelmezése is elképzelhető.

40. Úgy tűnik, hogy amennyiben a harmadik országbeli állampolgár nem tesz eleget a másik tagállam területére való haladéktalan távozás követelményének, a 2008/115 irányelv 6. cikke (2) bekezdésének teljes körű érvényesülését leginkább *egy másik tagállamba történő kiutasításra* vonatkozó határozat elfogadása biztosítja. Ez megerősíti az említett irányelv 6. cikkének (2) bekezdésében előírt eljárást. Egyes különleges helyzetek fennállása esetén ugyanakkor meg is változtatja a „kiutasítás” említett irányelv 3. cikkének 3. pontjában meghatározott fogalmát.

41. Az ilyen eljárás azzal a rendkívül nagy előnnyel rendelkezik, hogy világos és könnyen alkalmazható a gyakorlatban. A 2008/115 irányelv 6. cikkének (1) bekezdése szerinti kiutasítási határozat kell meghozni, vagyis az irányelvnek az ezen eljárásra vonatkozó valamennyi rendelkezése – beleértve különösen az őrizetre vonatkozó rendelkezést (15. cikk) – akadálytalanul alkalmazható.

42. Számomra úgy tűnik, hogy a Bizottság nem kötelező, de hasznos „visszatérési kézikönyve” erre utal, amikor rögzíti, hogy „amennyiben egy harmadik országbeli állampolgár nem hajlandó a 6. cikk (2) bekezdése szerint önként visszatérni abba a tagállamba, ahol engedéllyel rendelkezik, a 6. cikk (1) bekezdését kell alkalmazni, és kiutasítási határozatot kell kiadni, amely egy harmadik országba való közvetlen visszatérést ír elő. *Az érintett személy nem adható át erővel a másik tagállamnak, kivéve ha [...] bizonyos körülmények között, ha a harmadik országba történő kiutasítás/kitoloncolás nem lehetséges, és az engedélyt kiadó tagállam hajlandó visszafogadni az érintett személyt.*”⁷

43. A most hivatkozott fordulatból két dolog nem tűnik ki. Egyrészt nem egyértelmű, hogy ez az eljárás kötelező vagy fakultatív-e a tagállam számára. Másrészt a Bizottság nem rögzíti, hogy ezen eljárásra a 2008/115 irányelv 6. cikke alapján kerül sor (ami ellentétes lenne az irányelv 3. cikke 3. pontjának szövegével), vagy a nemzeti jog által szabályozott eljárásról van-e szó.

44. Ennek alapján óvatosságra intek. Bármennyire is vonzónak tűnhet az ilyen megközelítés, számomra nehezen egyeztethető össze a 3. cikk 3. pontjának egyértelmű szövegével, amely szerint a kiutasítás egy harmadik országba való visszatérést jelenti⁸. Egyébiránt komoly kétségeim vannak azzal kapcsolatban, hogy a „tagállamok közötti kiutasítási eljárás” bevezetése a jogalkotó szándékát tükrözi-e. Ezenkívül felvetné azon kérdést, hogy ez az értelmezés csak arra, az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló esetre vonatkozik-e, amelyben valamely tagállam a visszaküldés tilalmának elve miatt nem hozhat a harmadik

6 Lásd például: Lutz, F., „Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals”, in: Hailbronner, K., és Thym, D. (szerk.), *EU immigration and asylum law – a commentary*, 2. kiadás, 2016, C. H. Beck, Hart, Nomos, München, Oxford, Baden-Baden, 6. cikk, 13. pont, 689. o.

7 Lásd a tagállamok illetékes hatóságai által a visszatéréssel kapcsolatos feladatok ellátása során használandó közös „visszatérési kézikönyv” létrehozásáról szóló, 2017. november 16-i (EU) 2017/2338 bizottsági ajánlás (HL 2017. L 339., 83. o.) 5.4. pontját. Kiemelés tőlem.

8 Azaz a származási ország, egy tranzitország vagy más megfelelő harmadik ország, amint azt a fent hivatkozott rendelkezés pontosítja.

országba történő kiutasításra vonatkozó határozatot, vagy minden, az irányelv 6. cikkének (2) bekezdésének hatály alá tartozó esetre, vagyis arra az esetre is vonatkozik, amelyben a harmadik országbeli állampolgár egy másik tagállam által kibocsátott érvényes tartózkodási engedéllyel vagy tartózkodásra jogosító egyéb engedéllyel rendelkezik.⁹

45. Ebből az okból kifolyólag nem javaslok a Bíróságnak az imént felvázolt értelmezés alkalmazását. Inkább a 2008/115 irányelv 3. cikke 3. pontjának, valamint 6. cikke (1) és (2) bekezdésének szövegéhez ragaszkodnék, és megerősíteném a fenti 31–38. pontban felvázolt javaslatomat.

A 2008/115 irányelvből eredő különös kötelezettségekről: harmadik országbeli állampolgárnak egy másik tagállamnak való átadása céljából foganatosított őrizete?

46. Ennek alapján arra a kérdésre kell választ adni, hogy ellentétes-e a 2008/115 irányelv rendelkezéseivel az, hogy a Holland Királyság a szóban forgó harmadik országbeli állampolgárokat őrizetben tartja olyan tagállamnak történő átadás céljából, ahol ők nemzetközi védelmet élveznek.

Az őrizet lehetősége

47. A 2008/115 irányelven belül a 15. cikk foglalkozik az őrizettel. E rendelkezés részletesen ismerteti azokat a feltételeket, amelyek fennállása esetén a tagállamok a *kiutasítás előkészítése és/vagy a kitoloncolás végrehajtása céljából* őrizetben tarthatják a kiutasítási eljárás alatt álló harmadik országbeli állampolgárt.

48. Kiutasítási eljárás hiányában azonban e rendelkezés nem alkalmazható a jelen ügyre. A Holland Királyságnak ismételten csak az volt a szándéka, hogy a harmadik országbeli állampolgárokat átadja valamely tagállamnak, nem pedig az, hogy kiutasítsa őket az Unió területén kívüli származási országukba.

49. A Bíróság – a 2008/115 irányelv 15. cikkének hatályán kívül¹⁰ – két esetben fogadta el a harmadik országbeli állampolgár jogellenes tartózkodás miatt foganatosított őrizetét, jelesen abban az esetben, amikor a 2008/115 irányelv által megállapított kiutasítási eljárást alkalmazták, azonban a harmadik országbeli állampolgár (továbbra is) jogellenesen tartózkodik a tagállam területén, anélkül hogy vissza nem térést igazoló indok állna fenn (a továbbiakban: Achughbabian eset¹¹), és abban az esetben, amikor a kiutasítási eljárást alkalmazták, és az érintett személy a beutazási tilalom megsértésével újra beutazik a tagállam területére (a továbbiakban: Celaj eset¹²).¹³

9 Ha ez utóbbi esetre is vonatkozna „tagállamok közötti kiutasítási eljárás”, ebből lényegében az következne, hogy egy olyan tagállam („A” tagállam), amely önkéntesen ad ki tartózkodási engedélyt vagy tartózkodásra jogosító egyéb engedélyt, ténylegesen meghatározná, hogy abban az esetben, ha a szóban forgó személy egy másik tagállamba („B” tagállamba) távozott, „B” tagállam ezt követően kezdeményezhet-e az „A” tagállamba vagy a származási országba történő „kiutasításra” irányuló eljárást. Ez adott esetben az irányelv nem egységes alkalmazását eredményezheti, és megváltoztathatja az irányelv által bevezetni kívánt rendszert, amelynek értelmében a harmadik országbeli állampolgárnak a származási államába kell visszatérnie.

10 Mindkét itt tárgyalt ügy szabadságvesztés-büntetés büntetőjog alapján történő kiszabására vonatkozott, ami azonban a jelen ügy szempontjából nem releváns.

11 Lásd: 2011. december 6-i Achughbabian ítélet (C-329/11, EU:C:2011:807, 50. pont, valamint a rendelkező rész első francia bekezdése).

12 Lásd: 2015. október 1-jei Celaj ítélet (C-290/14, EU:C:2015:640, 33. pont és a rendelkező rész).

13 Ezt a Bíróság azzal indokolta, hogy a 2008/115 irányelv csak a harmadik országok valamely tagállamban jogellenesen tartózkodó állampolgárainak visszatérésére vonatkozik, és így nem célja a külföldiek tartózkodására vonatkozó nemzeti szabályok egészének harmonizálása; lásd: 2011. december 6-i Achughbabian ítélet (C-329/11, EU:C:2011:807, 28. pont). Egyébiránt a 2008/115 irányelvvvel nem ellentétes harmadik országbeli állampolgár olyan őrizetbe vétele, amelynek célja annak megállapítása, hogy tartózkodása jogszerű-e; lásd: 2011. december 6-i Achughbabian ítélet (C-329/11, EU:C:2011:807, 29. pont).

50. Az előző pontban ismertetett egyik helyzet sem valósul meg a jelen ügyben. A szóban forgó tagállam az Achughbabian esetben és a Celaj esetben is kiutasítási eljárást alkalmazott, még ha az az Achughbabian esetben eredménytelennek is bizonyult. A jelen ügyben azonban a Holland Királyság (jogszerűen) alkalmazott egy másik tagállamnak történő átadásra irányuló eljárást a kiutasítási eljárás helyett.

51. Nehezemre esne elfogadni, hogy ilyen helyzetben, amely – bár a 2008/115 irányelv általános hatálya alá tartozik még akkor is, ha nem függ az irányelv valamennyi rendelkezésének maradéktalan végrehajtásától – valamely tagállam főszabály szerint – és természetesen bizonyos feltételek mellett – nem tarthat őrizetben egy harmadik országbeli állampolgárt.¹⁴

52. Álláspontom szerint a 2008/115 irányelvvel főszabály szerint határozottan nem ellentétes az érintett harmadik országbeli állampolgárok őrizete.

Az őrizet feltételei

53. Ami az őrizet feltételeit illeti, mivel – amint azt fentebb megállapítottam – a jelen ügy a 2008/115 irányelv hatálya alá tartozik (az irányelv 2. cikke alapján), minden olyan őrizetet, amelyet valamely tagállam alkalmazni kíván, ezen irányelv *céljának és elveinek* megfelelően kell elrendelni.¹⁵

54. A 2008/115 irányelv 1. cikkéből, valamint ezen irányelv (2) és (24) preambulumbekzdéséből következik, hogy az irányelv politikáját az érintett harmadik országbeli állampolgárok emberi jogainak és méltóságának teljes mértékű tiszteletben tartása mellett kell követni, és hogy az irányelv tiszteletben tartja az alapvető jogokat, és betartja különösen a Charta által elismert elveket.

55. Korábban azzal érveltem, hogy az irányelv egyensúlyt kíván biztosítani a tagállamoknak a külföldiek beutazásának és tartózkodásának ellenőrzéséhez, valamint a külföldiek kitoloncolásához fűződő jogai és érdekei, illetve az érintett személyek egyéni jogai között.¹⁶ Ez utóbbiakat illetően a 2008/115 irányelv célja az volt, hogy figyelembe vegye az Emberi Jogok Európai Bírósága szabadsághoz való jogra vonatkozó ítélezési gyakorlatát, valamint az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2005. május 4-én elfogadott „Kitoloncolásról szóló húsz iránymutatást”,¹⁷ amely utóbbira a 2008/115 irányelv a (3) preambulumbekzdésében hivatkozik.¹⁸

56. Egyébiránt már azzal is érveltem, hogy a 2008/115 irányelv hatálya alá tartozó nemzeti rendelkezés az uniós jognak a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében vett végrehajtását vonja maga után, és e rendelkezésnek összhangban kell állnia az uniós jog általános elveivel, ideértve a Chartában rögzített alapvető jogokat is.¹⁹

57. A Charta 52. cikkének (1) bekezdése rögzíti, hogy a Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok és szabadságok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával, valamint az arányosság elvére tekintettel korlátozható. A Charta 52. cikkének (3) bekezdése akként rendelkezik, hogy annyiban, amennyiben e Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én aláírt európai

14 Az olyan másik tagállamnak való átadás, amelyben a harmadik országbeli állampolgár még nemzetközi védelmet is élvez, mind a tagállam, mind a harmadik országbeli állampolgár szempontjából kevésbé drámai, mint egy harmadik országba történő kiutasításra irányuló eljárás.

15 Végeredményben ugyanez lenne a helyzet egy „Achughbabian esetben” is. A Bíróság az Achughbabian ügyben azt is megállapította, hogy a tervezett őrizetet „az említett irányelv elveit és célját tiszteletben tartva” kell foganatosítani; lásd: 2011. december 6-i Achughbabian ítélet (C-329/11, EU:C:2011:807, 46. pont).

16 Lásd: Direktor na Direktsia „Migratsia” pri Ministerstvo na vatrešnite raboti ügyre vonatkozó indítványom (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1936, 45. pont).

17 Lásd: Miniszteri Bizottság, CM(2005) 40 végleges dokumentum.

18 Lásd: Direktor na Direktsia „Migratsia” pri Ministerstvo na vatrešnite raboti ügyre vonatkozó indítványom (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1936, 45. pont).

19 Lásd: JZ (Szabadságvesztés-büntetés beutazási tilalom esetén) ügyre vonatkozó indítványom (C-806/18, EU:C:2020:307, 45. pont).

egyezményben (a továbbiakban: EJEE) biztosított jogoknak, e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek, ugyanakkor rögzíti, hogy ez nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson. A Charta 6. cikkének értelmezése céljából tehát a védelem minimumszintjeként figyelembe kell venni az EJEE 5. cikkét.²⁰

58. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának álláspontja szerint minden szabadságelvonásnak jogszerűnek kell lennie nemcsak abban az értelemben, hogy annak a nemzeti jogban jogalappal kell rendelkeznie, hanem abban az értelemben is, hogy a jogszerűség a törvény minőségére vonatkozik, amely magában foglalja, hogy a szabadságelvonást engedélyező nemzeti jogszabálynak alkalmazása során az önkényesség mindenféle kockázatának elkerülése érdekében kellőképpen hozzáférhetőnek, pontosnak és előre láthatónak kell lennie.²¹

59. E megállapítások alapján a következő észrevételeket teszem.

60. Az a tagállam, amely a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárt át kívánja adni egy olyan másik tagállamnak, ahol e tartózkodás már nem jogellenes, vitathatatlanul hozzájárul nemcsak a 2008/115 irányelv célkitűzéseinek, hanem általában az Európai Unió menekültügyi és bevándorlási politikájának az előmozdításához is.

61. Ezt követően meg kell vizsgálnom azt a kérdést, hogy a szóban forgó tagállam tiszteletben tartja-e az érintett harmadik országbeli állampolgár alapvető jogait. Mivel a 2008/115 irányelv 15. cikke – bár a fentiek szerint nem alkalmazható a jelen ügyre – figyelembe kívánja venni és be kívánja építeni a strasbourgi bíróságnak az EJEE-nek a Charta 6. cikkével funkcionálisan egyenértékű 5. cikkére vonatkozó ítélkezési gyakorlatát,²² e rendelkezés szövege inspirációs forrásnak tekinthető, mivel a 2008/115 irányelv 15. cikke az őrizetbe veendő személy alapvető jogait és érdekeit védi.²³

62. Az őrizet csak egy másik tagállamnak történő átadásra irányuló eljárás céljából alkalmazható. Kizárólag végső eszközként vehető igénybe, vagyis akkor, ha fennáll a szökés veszélye, vagy ha az érintett harmadik országbeli állampolgár megghiúsítja vagy akadályozza az átadási eljárást. Ezenkívül az őrizetnek a lehető legrövidebbnek kell lennie, és csak addig tartható fenn, amíg a kitoloncolási intézkedések folynak, és kellő körültekintéssel végrehajtásra kerülnek.

63. Ebből az következik, hogy őrizet csak eseti alapon és kizárólag az érintett személy egyéni magatartása alapján rendelhető el.

64. Az őrizetet továbbá a közigazgatási vagy igazságügyi hatóságoknak írásban kell elrendelniük, a tényállás ismertetésével és jogi indokolással ellátva, valamint elő kell írni annak bírósági felülvizsgálatát. Az őrizetet rendszeresen és – hosszabb időtartam esetén – igazságügyi hatóság felügyelete alatt felül kell vizsgálni.

65. A kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy az EJEE-vel összefüggésben értelmezett Charta alapján – beleértve a fent hivatkozott ítélkezési gyakorlatot is – megvizsgálja a szóban forgó nemzeti rendelkezések alapvető jogokkal való összeegyeztethetőségét.

66. Amennyiben a kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy ezen elveket tiszteletben tartották, az őrizet jogszerű volt, mivel az nem állt ellentétben a 2008/115 irányelvvel.

20 Lásd még: JZ (Szabadságvesztés-büntetés beutazási tilalom esetén) ügyre vonatkozó indítványom (C-806/18, EU:C:2020:307, 46. pont).

21 Lásd e tekintetben: EJEB, 2013. október 21., Del Río Prada kontra Spanyolország, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, 125. §).

22 Lásd ebben az értelemben: 2011. április 28-i El Dridi ítélet (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 43. pont). Lásd még: a Direktor na Direktsia „Migratsia” pri Ministerstvo na vatrešnite raboti ügyre vonatkozó indítványom (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1936, 2. pont, és a 3. lábjegyzet is).

23 Hangsúlyozandó, hogy ez egyáltalán nem minősül a 2008/115 irányelv 15. cikke analógia útján történő alkalmazásának. Épp ellenkezőleg, a jelen ügyben az állam érdekeinek (kiutasításnak/kitoloncolásnak) az uniós jogalkotó által elvégzett, a harmadik országbeli állampolgár alapvető jogaival való egyensúlyba helyezéséről van szó.

Véggövetkeztetés

67. A fenti megfontolások összessége tükrében azt javaslom, hogy a Bíróság a Raad van State (államtanács, Hollandia) által feltett kérdésre a következőképpen válaszoljon:

A harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 3., 4., 6. és 15. cikkével nem ellentétes, ha valamely tagállam egy jogellenesen tartózkodó, valamely másik tagállamban nemzetközi védelemben részesülő harmadik országbeli állampolgárt a nemzeti joga alapján az e másik tagállamnak történő átadás céljából őrizetbe vesz, ha felszólították ugyan a harmadik országbeli állampolgárt az e másik tagállam területére történő haladéktalan távozásra, azonban nem hoztak vele szemben a 2008/115 irányelv értelmében vett kiutasítási határozatot, feltéve hogy tiszteletben tartják az Európai Unió Alapjogi Chartájának 6. és 52. cikkét, aminek ellenőrzése a nemzeti bíróság feladata.