



Határozatok Tára

ATHANASIOS RANTOS
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2024. szeptember 5.¹

C-387/24. PPU. sz. [Bouskoura]ⁱ ügy

C

kontra

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(a rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond [Roermondban eljáró hágai bíróság, Hollandia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás – A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség – 2008/115/EK irányelv – A harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatos közös normák és eljárások – A 15. cikk (2) bekezdésének b) pontja – Jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár kitoloncolás céljából elrendelt őrizete – 2013/33/EU irányelv – A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok – 9. cikk – Az őrizetbe vett kérelmezők számára nyújtott garanciák – 604/2013/EU rendelet – Harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedéjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározása – A 28. cikk (4) bekezdése – Átadási célú őrizet – Az őrizet jogellenessége – Az Európai Unió Alapjogi Chartája – 6. cikk – A szabadsághoz és biztonsághoz való jog – 47. cikk – A hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog”

I. Bevezetés

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 2008/115/EK irányelv² 15. cikke (2) bekezdésének, a 2013/33/EU irányelv³ 9. cikke (3) bekezdése második albekezdésének, valamint a 604/2013/EU rendelet⁴ 28. cikke (4) bekezdésének (a továbbiakban: releváns rendelkezések) az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 6. és 47. cikkével összefüggésben történő értelmezésére vonatkozik.

¹ Eredeti nyelv: francia.

ⁱ A jelen ügy neve fiktív. Az nem egyezik az eljárásban részt vevő egyetlen fél valódi nevével sem.

² A harmadik országok illegálisan 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.; a továbbiakban: visszatérési irányelv).

³ A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 2013. június 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 96. o.; a továbbiakban: befogadási irányelv).

⁴ 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 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 180., 31. o., helyesbítés: HL 2018. L 33., 6. o. a továbbiakban: „Dublin III” rendelet).

2. A másodlagos uniós jog e releváns rendelkezései – amelyek az EUM-Szerződés harmadik részének a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségről szóló V. címe alá tartoznak – e jogterületen azt az elvet testesítik meg, amely szerint, amennyiben úgy tűnik, hogy az őrizet jogszerűségének feltételei nem vagy már nem teljesülnek, az őrizetbe vett harmadik országbeli állampolgárt haladéktalanul szabadon kell bocsátani.⁵

3. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet C, egy kiutasítási eljárás alatt álló harmadik országbeli állampolgár és a Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (igazságügyi és biztonsági államtitkár, Hollandia; a továbbiakban: államtitkár) között az e hatóság által elfogadott két egymást követő őrizeti intézkedésen alapuló, megszakítás nélküli őrizet jogszerűsége tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

4. Pontosabban a Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (Roermondban eljáró hágai bíróság, Hollandia), a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a releváns rendelkezések alapján az első őrizet jogszerűségét érintő valamely hibának – nevezetesen a második őrizeti intézkedésnek az elsőt követően történő elfogadására vonatkozóan a nemzeti jogban előírt határidő túllépésének – az érintett személy haladéktalan szabadon bocsátásához kell-e vezetnie, még akkor is, ha a bírósági felülvizsgálat időpontjában nem vitatott, hogy a második őrizeti intézkedést igazoló feltételek teljesültek.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A visszatérési irányelv

5. A visszatérési irányelv (16) és (17) preambulumbekkezdése szerint:

„(16) A kitoloncolás céljából elrendelt őrizet alkalmazását korlátozni kell, és az arányosság elvét kell rá alkalmazni a felhasznált módszerek és a kitűzött célok vonatkozásában. Az őrizetet [helyesen: őrizet] kizárólag abban az esetben indokolt, ha az a kiutasítás előkészítését vagy a kitoloncolási eljárás végrehajtását szolgálja, és a kevésbé kényszerítő intézkedések alkalmazása nem bizonyulna elegendőnek.

(17) Az őrizetben lévő harmadik országbeli állampolgárokkal emberséges és méltó módon, alapvető jogukat, valamint a nemzetközi és nemzeti jogot betartva kell bánni. A[z] [...] előzetes letartóztatás sérelme nélkül az őrizetet általában erre szolgáló különleges idegenrendészeti fogdáknak kell végrehajtani”.

⁵ Ez az elv az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény (kihirdette: az 1993. évi XXXI. törvény; a továbbiakban: EJEE) 5. cikkéből ered. A Charta 6. cikke is rögzíti ezt az elvet azzal, hogy kimondja, hogy „[m]indenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz”.

6. Ezen irányelvnek az „Őrizet” című 15. cikke értelmében:

„(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 megghiúsítja vagy akadályozza a kiutasítás előkészítését vagy a kitoloncolási eljárást.

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

(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 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 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.

A harmadik országbeli állampolgárt haladéktalanul szabadon kell bocsátani, ha az őrizetben tartás nem jogszerű.

(3) Az őrizetben tartást 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 a (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 országtól való beszerzésének késedelme miatt.”

2. A befogadási irányelv

7. A befogadási irányelv 2. cikkének h) pontjában foglalt fogalom-meghatározás szerint az „őrizet” „a kérelmező tartózkodásának olyan meghatározott helyre korlátozása a tagállam által, ahol a kérelmezőt mozgásszabadságától megfosztják”.

8. Ezen irányelv 9. cikkének (1) és (3) bekezdése a következőket írja elő:

„(1) A kérelmezőt a lehető legrövidebb időre és kizárólag a 8. cikk (3) bekezdésében meghatározott okok fennállásának idejére lehet őrizetbe venni és ott tartani.

[...]

(3) Amennyiben az őrizetet közigazgatósági hatóságok rendelik el, a tagállamok gondoskodnak arról, hogy az őrizet jogszerűségének bírósági felülvizsgálatát hivatalból és/vagy a kérelmező kérésére mielőbb elvégezzék. A hivatalból indított felülvizsgálat esetében arról az őrizet kezdetétől számítva a lehető leghamarabb döntést kell hozni. A kérelmező kérésére indított felülvizsgálat esetében pedig arról a megfelelő eljárások elindítását követően kell a lehető leghamarabb döntést hozni. E célból a tagállamok nemzeti jogukban meghatározzák azt az időtartamot, amelyen belül a hivatalból indított felülvizsgálatot és/vagy a kérelmező kérésére indított felülvizsgálatot le kell folytatni.

Amennyiben a bírósági felülvizsgálat az őrizetet jogszerűtlennek minősíti, a kérelmezőt haladéktalanul szabadon kell engedni.”

3. A „Dublin III” rendelet

9. A „Dublin III” rendelet 28. cikke (2) és (4) bekezdésének szövege a következő:

„(2) Ha komoly veszély áll fenn a szökésre, a tagállamok e rendelettel összhangban egyedi elbírálás alapján őrizetben tarthatják az érintett személyt az átadási eljárások biztosítása érdekében és kizárólag akkor, ha az őrizet arányos, továbbá ha kevésbé kényszerítő jellegű alternatív intézkedések alkalmazása nem lenne hatékony.

[...]

(4) A felelős tagállamhoz történő átadási eljárások biztosítása érdekében az őrizetben tartási körülmények és az őrizetben tartott személyekkel kapcsolatban alkalmazandó biztosítékok tekintetében a [befogadási] irányelv 9., 10. és 11. cikke alkalmazandó.”

B. A holland jog

10. A wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (a külföldiekről szóló 2000. évi törvény)⁶ 59. cikke (1) bekezdésének a) pontja előírja, hogy amennyiben a közrenddel vagy a nemzetbiztonsággal összefüggő érdek megköveteli, az államtitkár Hollandia területéről való kitoloncolás céljából őrizetbe veheti az ország területén jogellenesen tartózkodó külföldi állampolgárt.

11. E törvény 59a. cikke szerint azok a külföldi állampolgárok, akikre a „Dublin III” rendelet alkalmazandó, e rendelet 28. cikkének tiszteletben tartásával őrizetbe vehetők a Hollandia területén benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelmük megvizsgálásáért felelős tagállamnak való átadásuk céljából.

12. A külföldiekről szóló törvény 94. cikkének (1) és (6) bekezdése a következőket írja elő:

„(1) Amennyiben az [...] 59., 59a. és 59b. cikk szerinti szabadságelvonással járó intézkedést elrendelő határozatot hozott, [az államtitkár] e határozat közlésétől számított huszonnyolc napon belül értesíti az [illetékes bíróságot], kivéve ha a külföldi állampolgár már jogorvoslattal élt. Amint a bíróságot értesítik, a külföldi állampolgárt úgy kell tekinteni, mint aki jogorvoslattal élt a szabadságelvonással járó intézkedést elrendelő határozattal szemben. A kereset kártérítésre is irányul.

[...]

(6) Ha úgy ítéli meg, hogy az intézkedés alkalmazása vagy végrehajtása ellentétes e törvénnyel, vagy a fennálló érdekek összességének mérlegelését követően úgy ítéli meg, hogy az intézkedés nem indokolt, az eljáró bíróság helyt ad a keresetnek. Ebben az esetben a bíróság elrendeli az intézkedés megszüntetését vagy végrehajtási módjának módosítását.”

13. E törvény 96. cikkének (1) és (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) Ha a bíróság a 94. cikk szerinti jogorvoslati kérelmet megalapozatlannak nyilvánítja, és a külföldi állampolgár keresetet nyújt be a szabadságelvonás meghosszabbítása ellen, a bíróság a keresetlevél kézhezvételétől számított egy héten belül lezárja az előzetes vizsgálatot. [...] [A] bíróság – a felek hozzájárulása nélkül – határozhat úgy is, hogy tárgyaláson történő vizsgálatra nem kerül sor. [...]

[...]

(3) Ha úgy ítéli meg, hogy az intézkedés alkalmazása vagy végrehajtása ellentétes e törvénnyel, vagy a fennálló érdekek összességének mérlegelését követően úgy ítéli meg, hogy az intézkedés észszerűen nem indokolt, az eljáró bíróság helyt ad a keresetnek. Ebben az esetben a bíróság elrendeli az intézkedés megszüntetését vagy végrehajtási módjának módosítását.”

⁶ Stb. 2000., 497. sz., a visszatérési irányelv holland jogba való átültetése céljából 2011. december 31-i hatállyal módosított szöveg.

III. Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

14. 2024. május 1-jén egy Belgiumból Hollandiába tartó nemzetközi vonaton folytatott menetjegy-ellenőrzés során a holland idegenrendészet meghallgatásra előállította a marokkói állampolgár C-t, mivel nem tudott vonatjegyet bemutatni. C ugyanezen a napon nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be Hollandiában.

15. 2024. május 2-án az államtitkár által a külföldiekről szóló törvény 59a. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadott intézkedés (a továbbiakban: első őrizeti intézkedés) alapján és a „Dublin III” rendelet 28. cikkének megfelelően C-t őrizetbe helyezték a rotterdami (Hollandia) büntetés-végrehajtási intézetben. Ezen intézkedés elfogadása keretében az államtitkár megállapította, hogy C a „Dublin III” rendelet hatálya alá tartozik, az említett intézkedés annak biztosítására irányul, hogy C-t átadják Spanyolországnak, vagyis a nemzetközi védelem iránti kérelmének megvizsgálásáért felelős tagállamnak, és az őrizetet az teszi szükségessé, hogy C esetében komoly veszély áll fenn a szökésre.

16. 2024. május 3-án az államtitkár kérte a spanyol hatóságoktól, hogy a „Dublin III” rendelet 18. cikke (1) bekezdésének a) pontja alapján vegyék át C-t.

17. 2024. május 6-án C visszavonta a nemzetközi védelem iránti kérelmét, amiről két nappal később, 2024. május 8-án tájékoztatták a Spanyol Királyságot.

18. 2024. május 14-én a spanyol hatóságok elutasították az átvétel iránti megkeresést. Az államtitkár nem kérte e hatóságoktól az elutasító határozat felülvizsgálatát.

19. 2024. május 16-án C-t tájékoztatták a Spanyolországnak történő átadás iránti megkeresés elutasításáról, és felkérték, hogy működjön együtt a származási országába, azaz Marokkóba való visszatérés érdekében, amit C megtagadott.

20. 2024. május 17-én C-t meghallgatták azzal kapcsolatban, hogy az államtitkár a származási országába való kiutasításról szóló határozatot kívánt hozni, valamint beutazási tilalmat és a visszatérési irányelv 15. cikke alapján újabb őrizetbe vételt szándékozott elrendelni vele szemben.

21. E meghallgatást követően C-vel szemben 14 óra 51 perckor kiutasítási határozatot hoztak, amely határozat Marokkót jelölte meg célországként (a továbbiakban: kiutasítási határozat), valamint Hollandia területére vonatkozó, két évre szóló beutazási tilalmat rendeltek el. Ugyanezen a napon 14 óra 52 perckor az államtitkár, mivel úgy ítélte meg, hogy fennáll annak valós veszélye, hogy C „kivonja magát az ellenőrzés alól, és a távozás vagy a kiutasítási eljárás előkészítése alól vagy azt akadályozza”, a külföldiekről szóló törvény (a visszatérési irányelv 15. cikkének (1) bekezdését a holland jogrendbe átültető) 59. cikke (1) bekezdésének a) pontja alapján újabb őrizeti intézkedést fogadott el. Ez az intézkedés, amely C származási országába való kitoloncolásának biztosítására irányult, jelenleg is hatályban van (a továbbiakban: második őrizeti intézkedés). Végül, 14 óra 55 perckor az államtitkár visszavonta az első őrizeti intézkedést, és 15 óra 00 perckor a második őrizeti intézkedés alapján őrizetbe vette C-t.

22. Amint az a fentiekben ismertetett tényekből kitűnik, C-t 2024. május 2. óta megszakítás nélkül őrizetben tartják.⁷

⁷ Ezen időszak alatt C egy alkalommal hagyta el a büntetés-végrehajtási intézetet, hogy megjelenjen a kérdést előterjesztő bíróság előtt és a második őrizeti intézkedés elfogadását megelőzően személyesen meghallgassák az őt érintő szabadságelvonás tárgyában.

23. C a vele szemben hozott két őrizeti intézkedéssel szemben két keresetet indított a kérdést előterjesztő bíróság előtt, amely azokat egy tárgyaláson vizsgálta meg. C szerint az első őrizeti intézkedés alapján elrendelt őrizet 2024. május 14-től már nem volt indokolt, mivel az átvétele iránti megkeresésnek a spanyol hatóságok általi elutasítását követően az őrizete már nem irányulhatott a Spanyolországnak történő átadásának biztosítására. Következésképpen ezt az őrizetet a lehető leghamarabb meg kellett volna szüntetni. E tekintetben egy, a Raad van State (államtanács, Hollandia) ítélkezési gyakorlatából⁸ eredő gyakorlat szerint a szabadon bocsátást megelőzően az államtitkárnak az első őrizet megszűnésétől számítva legfeljebb 48 órája van arra, hogy más alapon új őrizeti intézkedést fogadjon el. Márpedig nem vitatott, hogy a jelen esetben ezt az időtartamot nem tartották tiszteletben, mivel e hatóság a második őrizeti intézkedést 2024. május 17-én, vagyis egy nappal a legfeljebb 48 órás időtartam leteltét követően fogadta el. C úgy véli, hogy ez a körülmény mind az első, mind a második őrizeti intézkedés jogellenességét eredményezte, mivel azok sértették a szabadsághoz való alapvető jogát. Következésképpen e jogsértés orvoslása érdekében a kérdést előterjesztő bíróságnak haladéktalanul szabadon kell bocsátania őt, annak ellenére, hogy az első intézkedést időközben visszavonták, vagy hogy jelenleg a második őrizeti intézkedés alapján tartják őrizetben. Másként fogalmazva, állítása szerint az első őrizeti intézkedéssel kapcsolatos gondosság hiányából eredő jogellenesség befolyásolta a második intézkedés jogszerűségét.⁹

24. Az államtitkár azt állítja, hogy az első őrizeti intézkedés végrehajtását érintő hiba nem befolyásolhatja a második intézkedés jogszerűségét, mivel C őrizetben tartása a Marokkóba való kiutasítást elrendelő határozaton alapul, amely indok továbbra is érvényes. Elismerte azonban, hogy az első őrizeti intézkedés végrehajtása során nem tanúsított gondosságot, mivel a második intézkedés elfogadása előtt egy nappal túllépte a legfeljebb 48 órás időtartamot. Az államtitkár saját gyakorlatának megfelelően e jogellenesség orvoslása érdekében 100 euró összeget ajánlott fel C-nek a szabadsághoz való jogának megsértése miatti kártérítésként. Mindemellett jelezte, hogy az első őrizeti intézkedést a kérdést előterjesztő bírósághoz fordulás időpontjában már visszavonták, ennél fogva ezt az intézkedést már nem lehet megsemmisíteni. Következésképpen, mivel e bíróság már nem szüntetheti meg az első őrizeti intézkedést, és mivel a második intézkedést jogszerűen rendelték el, C-t nem lehet szabadon bocsátani.

25. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság megerősíti, hogy a Raad van State (államtanács) ítélkezési gyakorlatában megerősített nemzeti gyakorlat értelmében valamely őrizeti intézkedés jogellenessége nem érintheti egy később elfogadott őrizeti intézkedés jogszerűségét,¹⁰ így a hatáskörrel rendelkező bíróság későbbi őrizeti intézkedés fennállása esetén nem rendelheti el a szabadon bocsátást. Márpedig a visszatérési irányelv 15. cikkének (2) bekezdése, valamint a befogadási irányelv 9. cikkének (3) bekezdése értelmében az érintett személyt haladéktalanul szabadon kell bocsátani, ha őrizetben tartása jogellenesnek bizonyul. E körülmények között e bíróság szerint felmerül a hatékony bírói jogvédelem kérdése egy olyan helyzetben, mint amely az alapeljárást jellemzi, amelyben valamely személyt a 48 órás időtartamon túl is őrizetben tartottak annak ellenére, hogy bebizonyosodott az első őrizet jogellenes jellege. E kérdés lényegében annak

⁸ Lásd: a Raad van State (államtanács) 2024. május 6-i ítélete (ECLI:NL:RVS:2024:1869), 2021. december 23-i ítélete (ECLI:NL:RVS:2021:2963) és 2021. április 7-i ítélete (ECLI:NL:RVS:2021:705).

⁹ A tárgyaláson C megerősítette, hogy az első őrizet időtartamával kapcsolatos gondosság hiánya az egyetlen jogalap, amelyre a második őrizeti intézkedés jogszerűségének vitatása érdekében hivatkozik.

¹⁰ Lásd: 2017. november 8-i ítélet (ECLI:NL:RVS:2017:3059, 3.2. pont). A kérdést előterjesztő bíróság szerint ez a gyakorlat a külföldiekéről szóló törvény 59., 59a., 94. és 96. cikkéből álló nemzeti jogi szabályozás tartalmát tükrözi, amely nem írja elő kifejezetten az illetékes igazságügyi hatóság azon kötelezettségét, hogy haladéktalanul szabadon bocsássa az érintett személyt, ha úgy ítéli meg, hogy az őrizet jogellenes. E rendelkezések alapján az igazságügyi hatóság csak akkor köteles haladéktalanul szabadon bocsátani az őrizetbe vett személyt, ha az a konkrét intézkedés, amelynek alapján az őrizet folytatódik, a bíróság általi felülvizsgálat időpontjában jogellenes.

értékelését foglalja magában, hogy „orvosolható-e” az első őrizet (legalábbis részleges) jogellenessége az őrizet megszüntetésével és kártérítésnek az érintett személy részére történő megítélésével.¹¹

26. E körülmények között határozott úgy a rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (Roermondban eljáró hágai bíróság), hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni a [visszatérési irányelv] 15. cikke (2) bekezdésének b) pontját, a [befogadási irányelv] 9. cikkének (3) bekezdését és a [»Dublin III« rendelet] 28. cikkének (4) bekezdését a [Charta] 6. és 47. cikkével összefüggésben, hogy az igazságügyi hatóság minden esetben köteles haladéktalanul szabadon bocsátani az őrizetbe vett személyt, ha az őrizet a több egymást követő őrizeti intézkedés megszakítás nélküli végrehajtása során bármikor jogellenes volt vagy jogellenessé vált?”

IV. A Bíróság előtti sürgősségi eljárás

27. A kérdést előterjesztő bíróság a Bíróság eljárási szabályzatának 107. cikke alapján kérte a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem sürgősségi eljárásban történő elbírálását. E kérelem alátámasztása érdekében előadta, hogy az ügy az EUM-Szerződés harmadik részének V. címe alá tartozó uniós jogi rendelkezések értelmezésére vonatkozik.

28. A sürgősség kritériumát illetően a kérdést előterjesztő bíróság jelezte egyrészt, hogy C-t 2024. május 2. óta őrizetben tartják és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem benyújtásának időpontjában még mindig őrizetben van, másrészt pedig, hogy a Bíróságnak az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre adott válasza meghatározó annak eldöntése szempontjából, hogy e bíróság az uniós jog értelmében köteles-e C-t haladéktalanul szabadon bocsátani.

29. E körülmények között a Bíróság első tanácsa 2024. június 14-én úgy határozott, hogy helyt ad az említett bíróság azon kérelmének, hogy a jelen ügyet sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárásban bírálják el.

30. C, a holland kormány és az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket. Ugyanezek a felek szóbeli észrevételeket is előterjesztettek a 2024. július 15-én tartott tárgyaláson.

¹¹ E körülmények között az említett bíróság arra keresi a választ, hogy nem kell-e szabadon bocsátania C-t, noha a második őrizeti intézkedés önmagában véve nem jogellenes. E tekintetben először is megjegyzi, hogy e kérdés annak meghatározását teszi szükségessé, hogy az illetékes igazságügyi hatóság általi felülvizsgálat tárgyát az „őrizetnek”, vagyis magának a szabadságelvonás megszakítás nélküli időtartamának a jogszerűsége képezi-e, vagy e hatóságnak a felülvizsgálatát a hatályos őrizeti intézkedésekre kell-e korlátoznia. Másodszor, az uniós jog nem írja elő az őrizet közigazgatási okokból vagy új határozat elfogadásának előkészítése céljából történő fenntartásának lehetőségét, hanem a haladéktalan szabadon bocsátást írja elő, függetlenül attól, hogy mikor vizsgálják az őrizet jogszerűségét. Harmadszor, az őrizeti intézkedés jogellenességének súlyossága és időtartama nem releváns e határozat értékelése szempontjából, mivel a szabadsághoz való jog bármely megsértését súlyosnak kell tekinteni. Negyedszer, e tekintetben a Charta 6. cikkében biztosított szabadsághoz való jog, valamint a Charta 47. cikkében biztosított hatékony bírói jogvédelem elvének alapvető jelentősége amellet szól, hogy C-t haladéktalanul szabadon kell bocsátani, ha az őrizet jogellenes volt, még akkor is, ha az őrizet kizárólag a múltban volt jogellenes. Ennélfogva a kérdést előterjesztő bíróság arra a következtetésre jut, hogy az egyetlen olyan intézkedés, amely orvosolhatja az őrizet jogellenességét, a szabadon bocsátás, mivel a kártérítés fizetése e tekintetben nem elegendő.

V. Elemzés

A. Előzetes észrevételek

31. Előzetesen számomra hasznosnak tűnik, hogy elemzésem megkezdése előtt áttekintsem az alkalmazandó szabályozási keretet és a vonatkozó ítélkezési gyakorlatot (1), valamint tisztázzam az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés terjedelmét (2).

1. Az alkalmazandó szabályozási keretről és a vonatkozó ítélkezési gyakorlatról

a) Az őrizetre vonatkozó jogi rendszerek áttekintése

32. Legelőször is fontosnak tűnik számomra különbséget tenni a közös menekültügyi és bevándorlási politika keretében az őrizetre vonatkozó különböző jogi rendszerek között, pontosabban egyrészt a nemzetközi védelmet kérelmezővel szemben többek között a befogadási irányelv alapján elrendelt őrizet vagy az ilyen védelmet kérelmezőnek a „Dublin III” rendelet alapján a kérelme megvizsgálásáért felelős tagállamnak való átadása keretében elrendelt őrizet, másrészt pedig a kitoloncolás céljából elrendelt őrizet között, amelyet a – jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó – visszatérési irányelv szabályoz. Bár ezek a rendszerek tartalmazznak közös elemeket a nyújtott biztosítékokat és azok végrehajtását illetően, különböznek abban, hogy saját célokat követnek.¹²

33. Elsősorban a nemzetközi védelmet kérelmezőket illetően egyrészt rá kell mutatni arra, hogy e kérelmezők őrizetbe vételét és őrizetben tartását azon alapvető elvvel összhangban kell alkalmazni, amely szerint senki nem tartható őrizetben kizárólag azon az alapon, hogy ilyen védelmet kér.¹³ Így a befogadási irányelv 8. cikkének (3) bekezdése kimerítően sorolja fel azt a hat indokot, amelyek igazolhatják a nemzetközi védelmet kérelmező őrizetbe vételét, és ezen indokok mindegyike egyedi szükségletet testesít meg, valamint önálló jelleggel rendelkezik.¹⁴ E rendelkezés ugyanis előírja, hogy a kérelmezőt csak pontosan meghatározott okokból lehet őrizetbe venni, amely okokat a nemzeti jog állapítja meg.¹⁵ A „Dublin III” rendelet szerinti eljárás hatálya alá tartozó nemzetközi védelmet kérelmezőket illetően az említett rendelkezés f) pontja e rendelet 28. cikkére hivatkozik. Közelebbről, az említett rendelet 28. cikkének (2) bekezdése azt írja elő,

¹² Lásd ebben az értelemben: 2009. november 30-i Kadzoev ítélet (C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, 45. és 47. pont), amelyben megállapítást nyert, hogy a befogadási irányelv szerinti előzetes vagy későbbi őrizet nem veendő figyelembe a visszatérési irányelv szerinti őrizet időtartamának kiszámítása során. Lásd ugyanebben az értelemben: 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.; a továbbiakban: visszatérési kézikönyv) 14.4.2. pontja.

¹³ Lásd: a befogadási irányelv 8. cikkének (1) bekezdése, valamint a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 60. o.; helyesbítés: HL 2016. L 198., 50. o.) 26. cikkének (1) bekezdése. Ezt az elvet megismétli a „Dublin III” rendelet 28. cikkének (1) bekezdése és (20) preambulumbekzdése.

¹⁴ Lásd: 2020. május 14-i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ítélet (C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, a továbbiakban: FMS és társai ítélet, EU:C:2020:367, 250. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

¹⁵ Nevezetesen: 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 szerezhető – adatok megállapítása céljából van szükség és különösen abban az esetben, ha fennáll a kérelmező szökésének veszélye; c) arra azért van szükség, hogy az eljárás keretében döntést hozzanak arról, hogy a kérelmező beléphet-e az ország területére; d) a visszatérési irányelv szerint kiutasítási eljárás folyik ellene, és amiatt tartják őrizetben, hogy előkészítsék a kiutasítást és/vagy lefolytassák a kitoloncolási eljárást, továbbá ha az adott tagállam objektív kritériumok alapján bizonyítani tudja – ideértve azt is, hogy a kérelmezőnek már volt lehetősége igénybe venni a menekültügyi eljárást –, hogy alapos okkal feltételezhető, hogy a kérelmező pusztán azért folyamodik nemzetközi védelemért, hogy késleltesse vagy megghiúsítsa a kiutasítási határozat végrehajtását; e) a nemzetbiztonság vagy a közrend védelme szükségessé teszi; és f) az összhangban van [a „Dublin III”] rendelet 28. cikkével.

hogyan ha komoly veszély áll fenn a szökésre, a tagállamok ugyanezen rendelettel összhangban őrizetben tarthatják az érintett személyt az átadási eljárások biztosítása érdekében. Ezen túlmenően ezen irányelv 8. cikkének (2) bekezdése szerint az őrizetbe vételre csak akkor kerülhet sor, ha az egyéni értékelést követően szükségesnek bizonyul, és ha kevésbé kényszerítő jellegű alternatív intézkedések alkalmazása nem lenne hatékony. A nemzeti hatóságok tehát csak annak eseti alapon történő vizsgálatát követően vehetik őrizetbe a nemzetközi védelmet kérelmezőt, hogy ez az őrizet arányos-e az azzal elérni kívánt célokkal.¹⁶

34. Másrészt, ami az őrizet időtartamával kapcsolatos biztosítékokat illeti, a befogadási irányelv 9. cikkének (1) bekezdése szerint egy kérelmezőt kizárólag a lehető legrövidebb időre és az őrizet oka fennállásának idejére lehet őrizetbe venni és ott tartani, az őrizet ezen okát érintő közigazgatási eljárásokat pedig kellő gondossággal kell végrehajtani, és az ezen eljárásokban fellépő – a kérelmezőnek fel nem róható – késedelmek nem indokolhatják az őrizet meghosszabbítását.¹⁷ Ezen irányelv 9. cikkének (3) bekezdése hozzáteszi, hogy amennyiben a bírósági felülvizsgálat az őrizetet jogellenesnek minősíti, a kérelmezőt haladéktalanul szabadon kell engedni. Ez a rendelkezés nem ír elő olyan időtartamot, amelynek lejártával a nemzetközi védelmet kérelmező őrizete automatikusan jogellenesnek minősül, amennyiben az érintett tagállam biztosítja mind egyrésztől azt, hogy az őrizet csak addig tart, ameddig az azt igazoló ok fennáll, mind pedig másrésztől azt, hogy az ezen okot érintő közigazgatási eljárásokat gondossággal hajtják végre.¹⁸ A „Dublin III” rendelet 28. cikkének (4) bekezdése alapján ugyanezek a rendelkezések alkalmazandók az e rendelet értelmében felelős tagállamnak való átadás biztosítása érdekében hozott őrizeti intézkedésekre.¹⁹

35. Másodsorban, *ami a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat illeti*, egyrészt hangsúlyozni kell, hogy a kitoloncolás céljából elrendelt őrizet alkalmazását korlátozni kell, és az arányosság elvét kell rá alkalmazni a felhasznált módszerek és a kitűzött célok vonatkozásában. Emlékeztetőül, a visszatérési irányelv (2) preambulumbekkezdése értelmében az irányelv célja egy közös normákon alapuló hatékony visszatérési és hazatelepülési politika létrehozása annak érdekében, hogy az érintett személyek emberséges módon, és alapvető jogaik és méltóságuk teljes mértékű tiszteletben tartása mellett térhessenek vissza. Így az őrizet kizárólag „a kiutasítás előkészítése és/vagy a kitoloncolás végrehajtása” céljából megengedett, abban az esetben, ha a kevésbé kényszerítő intézkedések alkalmazása nem bizonyulna elegendőnek.²⁰ Ezen irányelv 15. cikkének (1) bekezdése ugyanis előírja, hogy a tagállamok „kizárólag a kiutasítás előkészítése és/vagy a kitoloncolás végrehajtása céljából őrizetben tarthatják a kiutasítási eljárás alatt álló harmadik országbeli állampolgárt, különösen, ha a) fennáll a szökés veszélye, vagy b) a harmadik ország érintett állampolgára megghiúsítja vagy akadályozza a kiutasítás előkészítést vagy kitoloncolási eljárást”. A Bíróság egyértelművé tette, hogy e két ok nem kimerítő jellegű, és a tagállamok az e rendelkezésben kifejezetten előírt két ok kiegészítéseképpen más különös őrizetbevételi okokat is előírhatnak.²¹ Mindazonáltal a további őrizetbevételi okok elfogadását szigorúan be kell határolniuk mind a magából a visszatérési irányelvből, mind pedig az alapvető

¹⁶ FMS és társai ítélet (258. pont).

¹⁷ FMS és társai ítélet (262. pont). A Bíróság mindazonáltal megjegyezte, hogy az irányelvre vonatkozó javaslattal (COM(2008) 815 végleges) ellentétben, amely kifejezetten előírta, hogy az őrizetbe vételt elrendelő határozatban fel kell tüntetni az őrizet maximális időtartamát, a befogadási irányelv egyik rendelkezése sem rögzít egy meghatározott időszakot, amelyen túl a tagállamok kötelesek lennének megszüntetni a nemzetközi védelmet kérelmezők őrizetét.

¹⁸ FMS és társai ítélet (265. pont).

¹⁹ Lásd a „Dublin III” rendelet (20) preambulumbekkezdését.

²⁰ Lásd: a visszatérési irányelv (16) és (17) preambulumbekkezdése; a 2022. október 6-i Politsei- ja Piirivalveamet (Őrizetben tartás – Bűncselekmény elkövetésének veszélye) ítélet (C-241/21, a továbbiakban: „Bűncselekmény elkövetésének veszélye” ítélet, EU:C:2022:753, 30. pont); 2023. április 27-i M.D. (A Magyarországra való beutazás tilalma) ítélet (C-528/21, EU:C:2023:341, 72. pont).

²¹ „Bűncselekmény elkövetésének veszélye” ítélet (35. és 36. pont).

jogok védelméből, különösen pedig a Charta 6. cikkében biztosított szabadsághoz való alapvető jogból és az arányosság elvéből eredő követelményeknek.²² Például egy harmadik országbeli állampolgár nem vehető őrizetbe kizárólag azért, mert kiutasítási határozat hatálya alatt áll vagy mert nem tud saját magáról gondoskodni.²³ Mindemellett a Bíróság azt is kimondta, hogy az említett irányelv 15. cikkével nem ellentétes az, hogy amennyiben e harmadik országbeli állampolgár valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt jelent a közrendre vagy a belső biztonságra, az adott állampolgárral szemben kitoloncolás céljából őrizetbe vételi intézkedést hozzanak.²⁴

36. Másrészt, ami az őrizet időtartamával kapcsolatos biztosítékokat illeti, a nemzetközi védelmet kérelmezők őrizetbe vételéhez hasonlóan a visszatérési irányelv 15. cikke előírja, hogy ennek az őrizetnek „a lehető legrövidebbnek” kell lennie, és „csak addig tartható fenn, amíg a kitoloncolási intézkedések folynak, és kellő körütekintéssel végrehajtásra kerülnek”. Azon követelményt, amely szerint ezen őrizetnek ilyen rövidnek kell lennie, a visszatérési irányelv más rendelkezései többször megismétlik. Először is ugyanis ezen irányelv 15. cikke (2) bekezdésének utolsó albekezdésében az szerepel, hogy „[a]z érintett harmadik országbeli állampolgárt haladéktalanul szabadon kell bocsátani, ha az őrizetben tartás nem jogszerű”. Másodszor, az említett irányelv 15. cikkének (4) bekezdése értelmében, „[a]mennyiben 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”. Harmadszor, ugyanezen irányelv 15. cikkének (5) bekezdése rögzíti, hogy „[a]z 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”. Negyedszer, a visszatérési irányelv 15. cikkének (6) bekezdése szerint a tagállamok ezt a hat hónapos időszakot „kizárólag korlátozott, további tizenkét hónapot nem meghaladó időszakkal” hosszabbíthatják meg, szigorú feltételek mellett, nevezetesen azokban az esetekben, ha a kiutasítási határozat e hat hónapon belüli végrehajtásának elmaradása az érintett részéről szükséges együttműködés hiányára vagy a szükséges dokumentumok harmadik országtól való beszerzésének késedelmére vezethető vissza.²⁵

b) A vonatkozó ítélkezési gyakorlat

37. Bár az őrizetre vonatkozó rendszerek az általuk követett célok tekintetében eltérhetnek, rendelkeznek közös elemekkel. A Bíróság nagytanácsa ugyanis 2022. november 8-i Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Az őrizet hivatalból való vizsgálata) ítéletében (C-704/20 és C-39/21, a továbbiakban: „Az őrizet hivatalból való vizsgálata” ítélet, EU:C:2022:858) általános iránymutatásokkal szolgált egy harmadik országbeli állampolgár e különböző rendszerek keretében fennálló őrizetének feltételeit illetően, mind a Charta 6. cikkében biztosított szabadsághoz való jognak, mind pedig a Charta 47. cikke szerinti hatékony bírói jogvédelemhez való jogvédelemhez való jog tiszteletben tartásának fényében.

38. Elsősorban, *ami a Charta 6. cikkében biztosított szabadsághoz való jog tiszteletben tartását illeti*, a Bíróság először is emlékeztetett arra, hogy a harmadik országbeli állampolgárnak a fent hivatkozott rendelkezések alapján fennálló bármely őrizete a szabadsághoz való, a Charta

²² „Bűncselekmény elkövetésének veszélye” ítélet (37. és 40–43. pont).

²³ FMS és társai ítélet (281. pont).

²⁴ 2023. szeptember 21-i ADDE és társai ítélet (C-143/22, EU:C:2023:689, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

²⁵ Lásd még: visszatérési kézikönyv, 14. fejezet („Őrizet”) és 15. fejezet („Az őrizet körülményei”).

6. cikkében előírt jogba való súlyos beavatkozásnak minősül.²⁶ Amint azt ugyanis a befogadási irányelv 2. cikkének h) pontja előírja, az őrizeti intézkedés valamely személy tartózkodásának meghatározott helyre való korlátozásában áll. E rendelkezésnek – amelynek hatálya egyébiránt átültethető az „őrizetnek” a visszatérési irányelvben és a „Dublin III” rendeletben szereplő fogalmára is²⁷ – a szövegéből, a keletkezéstörténetéből és a kontextusából kitűnik, hogy az őrizet arra kötelezi az érintett személyt, hogy folyamatosan egy korlátozott és zárt területen tartózkodjon, ami ily módon e személyt elkülöníti a lakosság többi részétől, megfosztva őt a mozgásszabadságától. Márpedig a Charta 52. cikkének (1) bekezdéséből az következik, hogy e jog gyakorlása csak a törvény által, és e jog lényeges tartalmának, illetve az arányosság elvének tiszteletben tartásával korlátozható.²⁸

39. Másodszor, a Bíróság azt is hangsúlyozta, hogy a visszatérési irányelv, a befogadási irányelv és a „Dublin III” rendelet értelmében vett őrizeti intézkedések célja nem bűncselekmények üldözése vagy szankcionálása, hanem az e jogi aktusok által kitűzött célok megvalósítása.²⁹ Az ilyen őrizeti intézkedések tehát semmilyen büntető célt nem követnek.³⁰ Így a visszatérési irányelv előírja, hogy az őrizetet általában erre szolgáló különleges idegenrendészeti fogdáknak kell végrehajtani, amelyek különböznek a büntetés-végrehajtási intézetektől,³¹ valamint, hogy ha erre nincs lehetőség, büntetés-végrehajtási intézetben, amennyiben az őrizetben tartott személyt nem a többi fogva tartottal együtt tartják őrizetben.³²

40. Harmadszor, a szabadsághoz való, a Charta 6. cikkében biztosított jogba történő e beavatkozás súlyosságára, és e jog jelentőségére tekintettel az illetékes nemzeti hatóságok számára elismert, a harmadik országbeli állampolgárok őrizetbe vételére vonatkozó jogkör szigorúan korlátozott.³³ E rendelkezés ugyanis az EJEE 5. cikkének (1) bekezdéséhez hasonlóan azon helyzetek megszorító értelmezését követeli meg, amelyekben a szabadságtól való megfosztás megengedett, mivel azok a

²⁶ Lásd: „Az őrizet hivatalból való vizsgálata” ítélet (72. pont); „Bűncselekmény elkövetésének veszélye” ítélet (46. pont).

²⁷ „Az őrizet hivatalból való vizsgálata” ítélet (73. pont). Az FMS és társai ítélet 224. pontjában a Bíróság ugyanis megállapította, hogy „nincs olyan tényező, amely alapján úgy lehetne vélni, hogy az uniós jogalkotó a [visszatérési] irányelv kontextusában az »őrizet« fogalmát attól eltérő jelentéssel szándékozta volna felruházni, mint amellyel az a [befogadási] irányelv kontextusában rendelkezik”.

²⁸ „Bűncselekmény elkövetésének veszélye” ítélet (47–50. pont). Lásd még ebben az értelemben: 2017. március 15-i Al Chodor ítélet (C-528/15, EU:C:2017:213, 37–40. pont), amely az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) 2013. október 21-i Del Río Prada kontra Spanyolország ítéletére (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009) hivatkozik. Mivel a Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az EJEE-ben biztosított jogoknak, a Charta 52. cikkének (3) bekezdése értelmében e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az EJEE-ben szerepelnek, mindamellett hogy az uniós jog azoknak kiterjedtebb védelmet nyújthat. A Charta 6. cikkének értelmezéséhez tehát a védelem minimális szintjeként figyelembe kell venni az EJEE 5. cikkét. Valamely harmadik országbeli állampolgár őrizetbe vétele esetén, ami a szabadsághoz való jogába való különösen súlyos beavatkozásnak minősül, szigorú garanciákat kell tiszteletben tartani, mégpedig a jogalap fennállását, a világosságot, az előreláthatóságot, a hozzáférhetőséget és az önkényességgel szembeni védelmet.

²⁹ „Az őrizet hivatalból való vizsgálata” ítélet (74. pont).

³⁰ Lásd ebben az értelemben: „Bűncselekmény elkövetésének veszélye” ítélet (32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2022. március 10-i Landkreis Gifhorn ítélet (C-519/20, a továbbiakban: Landkreis Gifhorn ítélet, EU:C:2022:178, 38. pont).

³¹ Landkreis Gifhorn ítélet (36. pont).

³² A visszatérési irányelv 16. cikkének (1) bekezdése. Az őrizet körülményeit illetően lásd: 2014. július 17-i Pham ítélet (C-474/13, EU:C:2014:2096, 23. pont); 2020. július 2-i Stadt Frankfurt am Main ítélet (C-18/19, EU:C:2020:511, 46. pont); Landkreis Gifhorn ítélet (32–57. pont).

³³ Lásd ebben az értelemben: 2022. június 30-i Valstybės sienos apsaugos tarnyba és társai ítélet (C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, 83. és 86. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még: EJEB, a 2024. február 29-én aktualizált „Guide sur l’article 5 de la Convention – Droit à la liberté et à la sûreté” 26. pontja.

szabadsághoz és a biztonsághoz való alapvető jog alóli kivételeket jelentenek.³⁴ Következésképpen egy őrizeti intézkedés csak az annak feltételeit és módjait meghatározó általános és elvont szabályok tiszteletben tartása mellett rendelhető el vagy hosszabbítható meg.³⁵

41. Ezen általános és absztrakt szabályok uniós közös normák címén meghatározzák az őrizetnek a visszatérési irányelv 15. cikkének (1) bekezdésében és (2) bekezdésének második albekezdésében, 15. cikkének (4), (5) és (6) bekezdésében, a befogadási irányelv 8. cikkének (2) és (3) bekezdésében, 9. cikkének (1), (2) és (4) bekezdésében, valamint a „Dublin III” rendelet 28. cikkének (2), (3) és (4) bekezdésében szereplő feltételeit.³⁶ Egyrészt az említett szabályok, és másrészt az azokat végrehajtó nemzeti jogi rendelkezések alkotják az uniós jogból származó azon normákat, amelyek meghatározzák az őrizet jogszerűségének feltételeit, a Charta 6. cikke szempontjából is.³⁷

42. E tekintetben a Bíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a harmadik országbeli állampolgárt, amint azt a visszatérési irányelv 15. cikke (1) bekezdésének első albekezdése, a befogadási irányelv 8. cikkének (2) bekezdése és a „Dublin III” rendelet 28. cikkének (2) bekezdése pontosítja, nem lehet őrizetbe venni, ha van olyan kevésbé kényszerítő jellegű intézkedés, amely hatékonyan alkalmazható. Továbbá, amennyiben úgy tűnik, hogy az őrizet jogszerűségének a jelen indítvány 41. pontjában hivatkozott feltételei nem teljesültek vagy már nem teljesülnek, az érintett harmadik országbeli állampolgárt haladéktalanul szabadon kell bocsátani, amint azt az uniós jogalkotó egyébként kifejezetten előírja a visszatérési irányelv 15. cikke (2) bekezdésének negyedik albekezdésében és (4) bekezdésében, valamint a befogadási irányelv 9. cikke (3) bekezdésének második albekezdésében. Végül, ez a helyzet többek között akkor, ha megállapításra kerül, hogy – az adott esettől függően – a kiutasítási eljárást, a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálására irányuló eljárást vagy az átadásra vonatkozó eljárást már nem a megkövetelt gondossággal hajtják végre.³⁸

43. Másodsorban, *ami az őrizetbe vett harmadik országbeli állampolgárok hatékony bírói jogvédelemhez való jogát illeti*, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Charta 47. cikke értelmében a tagállamoknak ilyen jogvédelmet kell biztosítaniuk az uniós jogrendből eredő egyéni jogok tekintetében.³⁹

³⁴ Megjegyzendő, hogy a visszatérési irányelv (3) preambulumbekzdése az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2005. május 4-én elfogadott, a „Kitoloncolásról szóló húsz iránymutatásra” hivatkozik. Ezen iránymutatások közül a hetedik szerint a kitoloncolást megelőző őrizet „*csak folyamatban lévő kitoloncolási intézkedés keretében igazolt. Ha az intézkedést nem kellő körültekintéssel hajtják végre, az őrizet már nem lesz jogszerű*”. Az EJEB emlékeztetett arra, hogy „kizárólag a kitoloncolási eljárás lefolytatása igazolja az e rendelkezésen alapuló szabadságelvonást (az 5. cikk (1) bekezdésének f) pontja). Ha az eljárást nem a kellő körültekintéssel folytatják, az őrizet már nem lesz az 5. cikk (1) bekezdésének f) pontjára tekintettel igazolt” (EJEB, 1996. november 15., Chahal kontra Egyesült Királyság ítélet [22414/93., 113. §]). Ez azt jelenti, hogy amennyiben valamely személy észszerű időn belüli kitoloncolása kevésbé tűnik reálisnak, az őrizet már nem lesz igazolt, és szabadon bocsátásra kell, hogy sor kerüljön (Emberi Jogok Európai Bizottsága, 1978. március 3., Caprino kontra Egyesült Királyság határozat [CE:ECHR:1978:0303DEC000687175]).

³⁵ „Az őrizet hivatalból való vizsgálata” ítélet (75. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

³⁶ Lásd a jelen indítvány 33–36. pontjában bemutatott normákat.

³⁷ „Az őrizet hivatalból való vizsgálata” ítélet (76. és 77. pont).

³⁸ „Az őrizet hivatalból való vizsgálata” ítélet (78–80. pont).

³⁹ FMS és társai ítélet (142. pont); „Az őrizet hivatalból való vizsgálata” ítélet (81. pont).

44. Ami az őrizetbe vételt illeti, az őrizet jogszerűségére vonatkozó, a jelen indítvány 41. pontjában azonosított feltételek célja a harmadik országbeli állampolgároknak az önkényes őrizettel szembeni védelme,⁴⁰ és e feltételek a hatékony bírói jogvédelemhez való, a Charta 47. cikkében garantált jogot testesítik meg az érintett területen.⁴¹ Ezenkívül a vonatkozó közös uniós szabályok a visszatérési irányelv 15. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdésében és a befogadási irányelv 9. cikkének (3) bekezdésében szerepelnek. Ezen utóbbi rendelkezést a „Dublin III” rendelet 28. cikkének (4) bekezdése értelmében az e rendelet által szabályozott átadási eljárások keretében is alkalmazni kell. E rendelkezések szerint minden tagállamnak elő kell írnia az őrizetbe vétel jogszerűségének az akár hivatalból, akár az érintett személy kérelmére történő „gyors” bírósági felülvizsgálatát arra az esetre, ha az őrizetbe vételt közigazgatási hatóság rendelte el.⁴²

45. Ami valamely őrizeti intézkedés jogszerűségének bírósági felülvizsgálatát illeti, a Bíróság úgy ítélte meg, hogy mivel az uniós jogalkotó kivétel nélkül megköveteli, hogy az őrizet jogszerűségére vonatkozó feltételek teljesülésének a felülvizsgálatára „észszerű időközönként” kerüljön sor,⁴³ az illetékes hatóság hivatalból köteles elvégezni ezt a felülvizsgálatot, akkor is, ha azt az érintett nem kérelmezi. Így az uniós jogalkotó nem szorítkozott a közös anyagi jogi normák megállapítására, hanem olyan közös eljárási szabályokat is bevezetett, amelyek célja annak biztosítása, hogy minden tagállamban álljon fenn olyan rendszer, amely lehetővé teszi az illetékes igazságügyi hatóság számára, hogy adott esetben hivatalból történő vizsgálatot követően szabadon bocsássa az érintett személyt, amint úgy tűnik, hogy az őrizete nem vagy már nem jogszerű.⁴⁴

46. Annak érdekében, hogy a védelmi rendszer hatékonyan biztosítsa azon szigorú feltételek tiszteletben tartását, amelyeknek az őrizeti intézkedés jogszerűségének meg kell felelnie, az illetékes igazságügyi hatóságnak képesnek kell lennie arra, hogy az e jogszerűség vizsgálata szempontjából releváns valamennyi ténybeli és jogi elemről határozzon, még akkor is, ha az ilyen intézkedés jogellenességére az érintett személy nem hivatkozott. Ez az értelmezés biztosítja, hogy a szabadsághoz való alapvető jogot érintő bírói jogvédelmet valamennyi tagállamban hatékonyan garantálják, függetlenül attól, hogy azok olyan rendszert írnak elő, amelyben az őrizetbe vételre vonatkozó határozatot közigazgatási hatóság hozza meg bírósági felülvizsgálattal, vagy olyan rendszert, amelyben e határozatot közvetlenül igazságügyi hatóság hozza meg.⁴⁵

47. E pontosításokra figyelemmel javaslom az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés vizsgálatát.

⁴⁰ E tekintetben a Bíróság a 2016. február 15-i N. ítéletben (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 81. pont) hangsúlyozta, hogy az EJEB-nek az EJEE 5. cikkének (1) bekezdésével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy a szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtásának ahhoz, hogy az megfeleljen az egyén önkénnyel szembeni védelmére irányuló célkitűzésnek, különösen azzal kell járnia, hogy az mentes legyen a hatóságok részéről megmutatkozó rosszhiszeműség vagy csalárd magatartás bármely formájától, illeszkedjen az EJEE 5. cikke (1) bekezdésének releváns albekezdése által engedélyezett korlátozásokkal összefüggő célkitűzésbe, valamint hogy arányosság álljon fenn a felhozott indok és a szabadságtól való kérdéses megfosztás között (lásd ebben az értelemben: EJEB, 2008. január 29., Saadi kontra Egyesült Királyság ítélet [CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, 68–74. §]).

⁴¹ FMS és társai ítélet (289. pont).

⁴² „Az őrizet hivatalból való vizsgálata” ítélet (82–83. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁴³ A visszatérési irányelv 15. cikkének (3) bekezdése és a befogadási irányelv 9. cikkének (5) bekezdése.

⁴⁴ „Az őrizet hivatalból való vizsgálata” ítélet (85. és 86. pont).

⁴⁵ „Az őrizet hivatalból való vizsgálata” ítélet (87–89. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

2. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés terjedelméről

48. Kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ a Bíróságtól, hogy a releváns rendelkezések értelmében az igazságügyi hatóság „minden esetben köteles[-e] haladéktalanul szabadon bocsátani az őrizetbe vett személyt, ha az őrizet a több egymást követő őrizeti intézkedés megszakítás nélküli végrehajtása során bármikor jogellenes volt vagy jogellenessé vált”.

49. Az alábbi okok miatt úgy vélem, hogy ezt a kérdést át kell fogalmazni.

50. Először is, a megfogalmazott kérdésben nem szerepel az az indok, amely miatt az eredeti őrizet „jogellenes volt vagy jogellenessé vált”, vagyis az, hogy C-t nem bocsátották szabadon a nemzeti jog által előírt időn belül. Márpedig az őrizetbe vételt igazoló valamennyi indok egyedi szükségletet testesít meg, és a jogellenesség indoka is kapcsolódhat e szükséglethez, így az elemzést nem lehet elvont módon elvégezni.⁴⁶

51. Másodszor, a kérdés egy ítélkezési gyakorlatbeli konstrukción alapul, amely szerint „több egymást követő őrizeti intézkedés megszakítás nélküli végrehajtás[áról]” van szó. Bár kétségtelen, hogy időbeli szempontból az egymást követő őrizeti intézkedések tekinthetők úgy, mint amelyek egy és ugyanazon őrizetet képeznek, a bírósági felülvizsgálat gyakorlása szempontjából ez nem így van. Amint az ugyanis a jelen indítvány 32–35. pontjából kitűnik, az őrizetre vonatkozó jogi rendszerekre eltérő feltételek vonatkoznak, és minden egyes intézkedés önálló jellegű. A kérdést előterjesztő bíróság által alkalmazott ítélkezési gyakorlatbeli konstrukció tehát elvonatkoztat attól, hogy az „egymást követő őrizeti intézkedés[ek]” alapulhatnak eltérő jogalapokon és/vagy indokokon, ami eljárási szempontból egyébként indokolja, hogy ezek az intézkedések – mint a jelen ügyben is – külön keresetek tárgyát képezzék.

52. Harmadszor, a kérdést előterjesztő bíróság által választott megfogalmazás nem veszi figyelembe C jogállásának időbeli dimenzióját, mivel C a kereset időpontjában már nem volt „nemzetközi védelmet kérelmező”. Amint az ugyanis a Bírósághoz benyújtott iratokból kitűnik, 2024. május 14. óta – nevezetesen azon időpont óta, amikor a spanyol hatóságok meghozták az átadás iránti megkeresés elutasításáról szóló határozatot, amellyel szemben C nem élt jogorvoslattal – C már nem nemzetközi védelmet kérelmező a befogadási irányelv 2. cikkének b) pontja értelmében, így már nem tartozik ezen irányelv hatálya alá, és *a fortiori* nem áll a „Dublin III” rendelet által előírt eljárás alatt sem.⁴⁷ Hasonlóképpen, mivel a Bírósághoz benyújtott iratokból nem tűnik ki, hogy C a visszatérési irányelv 6. cikkének (4) bekezdése értelmében tartózkodási joggal vagy tartózkodási engedéllyel rendelkezne, úgy tekintendő, hogy C 2024. május 14. óta jogellenesen tartózkodik Hollandia területén,⁴⁸ és ennél fogva a visszatérési irányelv hatálya alá tartozik.⁴⁹ Ezen túlmenően emlékeztetek arra, hogy a visszatérési irányelv 3. cikkének 4. pontja

⁴⁶ Lásd a 33. pontot és a jelen indítvány 14. lábjegyzetében hivatkozott ítélkezési gyakorlatot. Az elemzés tehát nem lehet azonos akkor, ha az első őrizeti intézkedés a (befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdésének b) pontja értelmében vett) szökés veszélyének téves értékelése miatt „vált jogellenessé”, és a második őrizeti intézkedés egyrészt (a visszatérési irányelv 15. cikkének (1) bekezdése értelmében) szintén a szökés ugyanezen veszélyén alapult, vagy másrészt egy teljesen eltérő indokon (például a nemzetbiztonságnak vagy a közrendnek a befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdésének b) pontja szerinti védelmén) alapult.

⁴⁷ Lásd ugyanebben az értelemben: 2020. június 25-i Ministerio Fiscal (Hatóság, amelyhez feltehetően nemzetközi védelem iránti kérelemmel fordulnak) ítélet (C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, 96. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁴⁸ Lásd analógia útján: 2023. szeptember 21-i ADDE és társai ítélet (C-143/22, EU:C:2023:689, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁴⁹ Lásd analógia útján: FMS és társai ítélet (208–210. pont).

értelmében vett kiutasítási határozaton alapuló őrizeti intézkedést – még ha azt másodlagos jelleggel fogadták volna is el – nem lehetett volna egyidejűleg alkalmazni azelőtt, hogy a spanyol hatóságok megtagadták C átvételét.⁵⁰

53. Negyedszer, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés kifejezetten a visszatérési irányelv „15. cikke (2) bekezdésének b) pontjára” hivatkozik, nem pedig e rendelkezés (4) bekezdésére, amely megköveteli a haladéktalan szabadon bocsátást többek között akkor, ha „az (1) bekezdésben megállapított feltételek már nem állnak fenn”, és „az őrizet indokoltsága megszűnik”, amely körülmény inkább tükrözi az alapeljárás tényállását.

54. Végül fontosnak tartom egy terminológiai pontosítás megfogalmazását is. A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében az első őrizeti intézkedést minősíti jogellenesnek. Márpedig ez a minősítés nem tükrözi pontosan az alapeljárás tényállását abban a tekintetben, hogy – mivel C-t nem bocsátották szabadon 48 órán belül – maga az őrizet vált jogellenessé, nem pedig az azt elrendelő első intézkedés, amely okafogyottá vált (hatályát veszítette) amiatt, hogy elvesztette az indokoltságát.

55. A fenti megfontolásokra tekintettel és annak érdekében, hogy a kérdést előterjesztő bíróság kérdéseire hasznos választ lehessen adni, javaslom a kérdés következőképpen történő átfogalmazását:

Úgy kell-e értelmezni a visszatérési irányelv 15. cikke (2) bekezdésének negyedik albekezdését és (4) bekezdését, az Európai Unió Alapjogi Chartájának 6. és 47. cikkével összefüggésben, hogy az arra kötelezi az igazságügyi hatóságot, hogy valamely őrizeti intézkedés jogszerűségének felülvizsgálata keretében a visszatérési irányelv által előírt szabályoknak megfelelően haladéktalanul szabadon bocsásson valamely őrizetbe vett harmadik országbeli állampolgárt kizárólag azon az alapon, hogy egy másik őrizet – mivel ezt az állampolgárt a „Dublin III” rendelet alapján előzetes jelleggel őrizetbe vették és megszakítás nélkül őrizetben tartották – már nem tesz eleget a jogszerűség feltételeinek amiatt, hogy ezen állampolgárt nem bocsátották haladéktalanul szabadon a befogadási irányelv – e rendelet 28. cikkének (4) bekezdésével összefüggésben értelmezett – 9. cikke (3) bekezdésének megfelelően annak megállapítását követően, hogy ez az előzetes őrizet már nem indokolt?

B. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéstről

56. A Bíróságnak lényegében arról kell döntenie, hogy az első őrizetnek az előírt időtartamon belüli szabadlábra helyezés elmaradása miatti jogellenessége érintheti-e a második őrizeti intézkedés jogszerűségét oly módon, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak haladéktalanul szabadon kellene bocsátania az érintett személyt.

⁵⁰ E tekintetben a Bíróság tisztázta, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásától az e kérelmet elbíráló elsőfokú határozat elfogadásáig tartó időszakban nem hozható kiutasítási határozat, mivel az ország területén való tartózkodás engedélyezésének fennállása kizárja a kérelmező tartózkodásának jogellenességét, és így a visszatérési irányelvnek az e kérelmező tekintetében való alkalmazását (lásd: 2023. november 9-i Odbor azylové a migrační politiky MV [A visszatérési irányelv hatálya] ítélet [C-257/22, EU:C:2023:852, 39. és 40. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat]). Az első őrizeti intézkedést igazoló indoktól eltérő indok miatt másodlagos jelleggel elfogadott őrizeti intézkedés elfogadása szintén problematikus lenne a kérelmező védelemhez való jogának gyakorlása szempontjából, mivel a kérelmezőnek az őrizet két jogalapját kellene vitatnia, az egyiket elsődleges, a másikat pedig másodlagos (és spekulatív) jelleggel.

57. E kérdés alapján tehát a Bíróságnak az őrizeti intézkedések végrehajtásának három különböző vetületével kell foglalkoznia: az őrizet megszűnésének következményeivel és a közigazgatás rendelkezésére álló különböző lehetőségekkel (1); a haladéktalan szabadon bocsátásra vonatkozó kötelezettség időbeli terjedelmével (2); és az őrizeti intézkedés végrehajtását érintő hibához kapcsolódó esetleges jogellenesség orvoslására rendelkezésre álló eszközökkel (3).

1. Az őrizet megszűnésének következményeiről

58. Elsősorban alapvető fontosságúnak tűnik számomra annak vizsgálata, hogy a befogadási irányelv vagy a „Dublin III” rendelet alapján elrendelt őrizetet követően megengedett-e a visszatérési irányelv szerinti őrizet.

59. Erre igenlő választ kell adni.

60. Mindenekelőtt a Bíróság – emlékeztetve arra, hogy minden egyes őrizeti intézkedés önálló jellegű – már kifejezetten elismerte, hogy ha az őrizet már nem indokolt, az igazságügyi hatóság a haladéktalan szabadon bocsátáson kívül az őrizet alternatívájának minősülő intézkedést is elrendelhet. Amennyiben ugyanis az őrizet nem jogszerű, az érintett személyt haladéktalanul szabadon kell bocsátani, és ilyen esetben a nemzeti bíróság számára lehetségesnek kell lennie, hogy a közigazgatási hatóság őrizetbe vételt elrendelő határozatát a saját határozatával váltsa fel, valamint hogy határozatot hozzon *„vagy egy, az őrizet alternatívájának minősülő intézkedésről, vagy az érintett személy szabadon bocsátásáról”*.⁵¹ Az őrizet alternatívájának minősülő intézkedés elrendelése azonban csak akkor irányozható elő, ha az érintett személy őrizetét igazoló ok továbbra is érvényes, és ezen okra tekintettel az őrizet már nem tűnik szükségesnek vagy arányosnak.⁵² Ez a megközelítés az EJEB-nek az EJEE 5. cikke (1) bekezdésének alkalmazására vonatkozó ítélkezési gyakorlatával is összeegyeztethető, mivel az EJEB elismerte, hogy az őrizet fenntartása lehet indokolt, feltéve, hogy megfelel a jobbiztonság elvének.⁵³

61. Ugyanebben az értelemben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy noha a visszatérési irányelv a menedékjog iránti kérelem vizsgálatára vonatkozó eljárás lefolytatása alatt nem alkalmazható, ez egyáltalán nem jelenti, hogy ennél fogva véglegesen meg lehetne szüntetni a kiutasítási eljárást, hiszen az folytatódhat abban az esetben, ha a menedékjog iránti kérelmet elutasítják. Márpedig sérülne ezen irányelv célja, vagyis a harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak hatékony visszatérése, ha a tagállamok nem akadályozhatnák meg, hogy az érintett személy a menedékjog iránti kérelem benyújtása által automatikusan visszanyerje szabadságát.⁵⁴

⁵¹ Lásd: 2014. június 5-i Mahdi ítélet (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 62. pont). Kiemelés tőlem.

⁵² FMS és társai ítélet (292. és 293. pont).

⁵³ Az EJEB megállapította többek között, hogy az olyan gyakorlat, amely szerint valamely személyt vádirat előterjesztése miatt őrizetben tartanak, az EJEE 5. cikke (1) bekezdésének megsértését jelenti (EJEB, 2000. március 28., Baranowski kontra Lengyelország ítélet [CE:ECHR:2000:0328JUD002835895, 50–58. §]). Az EJEB hasonlóképpen úgy ítélte meg, hogy az előzetes letartóztatás automatikus meghosszabbításában álló, pontos jogszabályi alappal nem rendelkező gyakorlat ellentétes az EJEE 5. cikkének (1) bekezdésével (EJEB, 2006. március 9., Svipta kontra Lettország ítélet [CE:ECHR:2006:0309JUD006682001, 86. §]). Ezzel szemben az EJEB megállapította, hogy nem jelenti az EJEE 5. cikkének megsértését az, ha valamely személyt a vádtanács olyan határozata alapján tartanak őrizetben, amely az információk kiegészítését rendelte el anélkül, hogy az őrizet fenntartásáról formálisan határozott volna (EJEB, 2001. november 8., Laumont kontra Franciaország ítélet [CE:ECHR:2001:1108JUD004362698, 50. §]). Végül, az őrizet jogalapjának felváltását illetően a megfelelő igazoltság hiánya az EJEE 5. cikke (1) bekezdésének megsértéséhez vezethet (EJEB, 2008. július 1., Calmanovici kontra Románia ítélet [CE:ECHR:2008:0701JUD004225002, 65. §]).

⁵⁴ Lásd: 2013. május 30-i Arslan ítélet (C-534/11, EU:C:2013:343, 60. pont); 2011. december 6-i Achughbabian ítélet (C-329/11, EU:C:2011:807, 30. pont).

62. Továbbá azt, hogy valamely őrizet végén eltérő alapon ténylegesen engedélyezhető újabb őrizet, – jóllehet közvetetten – megerősíti a visszatérési kézikönyv 14.5. pontja, amely szerint „[a] visszatérési irányelv által meghatározott maximális őrizeti időtartamok nem kerülhetők meg oly módon, hogy a visszatérésre kötelezett személyeket az őrizetből való szabadulásukat követően azonnal *ismételten őrizetbe veszik*”.⁵⁵

63. Végül és analógia útján megjegyzem, hogy a gyakorlatban a tagállamok gyakran szembesülnek azzal az esettel, amikor a visszatérési irányelv alapján őrizetbe vett harmadik országbeli állampolgár menedékjog iránti kérelmet nyújt be, ami a nemzetközi védelem iránti kérelem alapjául szolgáló körülmények meghatározása érdekében szükségessé teszi az őrizet fenntartását, ezúttal a befogadási irányelv alapján, amennyiben fennáll a szökés veszélye.

2. A haladéktalan szabadon bocsátási kötelezettség időbeli terjedelméről

64. Másodsorban meg kell állapítani, hogy kérelmében a kérdést előterjesztő bíróság azt állítja, hogy nem tűnik összeegyeztethetőnek a „haladéktalan” szabadon bocsátásra vonatkozó kötelezettséggel az a nemzeti jogi gyakorlat, amelynek keretében a közigazgatási hatóságnak 48 óra áll rendelkezésére arra – az érintett személy őrizetben tartásával –, hogy más alapon új őrizeti intézkedést rendeljen el azt követően, hogy megbizonyosodott, hogy az első intézkedés által követett cél már nem érhető el.

65. A jelen ügyben az államtitkár kifejezetten elismerte, hogy ezen őrizeti intézkedést nem a kellő gondossággal hajtotta végre, mivel a második őrizeti intézkedés elfogadása előtt egy nappal túllépte a 48 órás maximális időtartamot, és ennél fogva az első őrizet ezen időtartam túllépése miatt jogellenessé vált. Ezen az alapon ajánlotta fel a 100 euró összegű kártérítést is. Ezt az elemzést egyébként C sem vitatja, aki szintén úgy véli, hogy a jogellenesség egy napig tartott.

66. Mindazonáltal a teljesség kedvéért, és mivel ezt a kérdést a kérdést előterjesztő bíróság felvetette, hasznosnak tartom megvizsgálni a releváns rendelkezések által előírt haladéktalan szabadon bocsátási kötelezettség végrehajtásának pontos terjedelmét.

67. E tekintetben először is megjegyzem, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezőkre vonatkozó releváns rendelkezések szövege szerint a haladéktalan szabadon bocsátási kötelezettség az igazságügyi hatóságokat terheli. A befogadási irányelv 9. cikke ugyanis, amelyre a „Dublin III” rendelet 28. cikkének (4) bekezdése hivatkozik, a haladéktalan szabadon bocsátást akkor írja elő, „[ha] a bírósági felülvizsgálat az őrizetet jogszerűtlennek minősíti”.⁵⁶ Hasonlóképpen, ami a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat illeti, noha a visszatérési irányelv 15. cikkének (2) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy őrizeti intézkedéseket közigazgatási vagy igazságügyi hatóságok rendelhetnek el, azt is előírja, hogy ezen intézkedések jogszerűsége gyors bírósági felülvizsgálatának van helye.⁵⁷ Következésképpen az a rendelkezés, amely azt követeli meg, hogy „[a]z érintett harmadik országbeli állampolgárt haladéktalanul szabadon kell bocsátani, ha az őrizetben tartás nem jogszerű”, előzetes bírósági felülvizsgálat gyakorlását feltételezi, ami azt jelenti, hogy a szabadon bocsátási kötelezettség az igazságügyi hatóságokat is terheli. Ez az érvelés az e cikk (4) bekezdésében említett szabadon bocsátási kötelezettségre is vonatkozik.

⁵⁵ Kiemelés tőlem.

⁵⁶ Kiemelés tőlem.

⁵⁷ Lásd: a visszatérési irányelv 15. cikke (2) bekezdése harmadik albekezdésének a) és b) pontja. A gyakorlatban a Bizottság úgy véli, hogy amennyiben az őrizetet közigazgatási hatóságok (például rendőrség) rendelik el, a gyors bírósági felülvizsgálat határideje 24 és 72 óra között alakul.

68. Ezt követően meg kell állapítani, hogy sem a visszatérési irányelv, sem a befogadási irányelv, sem pedig a „Dublin III” rendelet nem ír elő a „haladéktalan” szabadon bocsátás előtti maximális időtartamot. A „haladéktalan” kifejezés ugyanis általában azt jelenti, hogy valami „az adott pillanatban bekövetkezik, vagy késedelem nélkül be kell következnie”.⁵⁸ Ellentmondásos lenne tehát a haladéktalan szabadon bocsátásra vonatkozóan határidőt előírni, még ha rövid határidőről lenne is szó.

69. Ez az értelmezés az EJEB ítélkezési gyakorlatával is összeegyeztethető, mivel a szabadon bocsátást elrendelő határozat késedelem nélküli végrehajtását illetően az EJEB úgy ítélte meg, hogy jogállamban elképzelhetetlen, hogy valamely egyént a szabadon bocsátását elrendelő bírósági határozat fennállása ellenére továbbra is megfoszsanak a szabadságától.⁵⁹ Az EJEB úgy ítélte meg, hogy a fogvatartott szabadon bocsátását elrendelő határozat végrehajtásában mutatózó bizonyos késedelem „érthető, és gyakran elkerülhetetlen”, figyelemmel a bíróságok működésével kapcsolatos gyakorlati megfontolásokra és a sajátos formai követelmények teljesítésére, azonban a nemzeti hatóságoknak törekedniük kell arra, hogy e késedelmet a lehető legrövidebbre csökkentsék.⁶⁰ A szabadon bocsátással kapcsolatos adminisztratív formai követelmények nem igazolhatnak néhány óránál hosszabb késedelmet.⁶¹ A dokumentumok különböző állami szervek közötti továbbításában mutatózó adminisztratív hiányosságok következtében olyan egyének jogellenes elfogása, akiknek az esetében már nincs ok az őrizetben tartásra, az 5. cikk megsértését jelenti még akkor is, ha rövid időtartamú.⁶²

70. Másodszor meg kell vizsgálni, hogy a szabadon bocsátásra vonatkozó kötelezettség alkalmazható-e azokra a közigazgatási hatóságokra, amelyek (többek között a visszatérési irányelv alapján) hatáskörrel rendelkeznek őrizeti intézkedések elrendelésére. E tekintetben, ha a közigazgatási hatóságok úgy ítélik meg, hogy újabb, az előzőt követő őrizeti intézkedésre van szükség, mind az első őrizeti intézkedés visszavonása, mind pedig az új őrizeti intézkedés felülvizsgálata és indokolása különböző közigazgatási aktusokat tesz szükségessé, amelyek időt vesznek igénybe, mivel nemcsak bizonyos gondolkodási és belső egyeztetési munkával járnak, hanem az érintett személy védelemhez való jogának gyakorlásával is (különösen akkor, ha az őrizetet más alapon rendelik el). E tekintetben az uniós jog – pragmatizmust tanúsítva – semmilyen rendelkezést nem ír elő az ilyen aktusokra és azok időtartamára vonatkozóan. Pontos határidő előírása ugyanis nem lenne célszerű, mivel az új őrizet indokai eltérőek lehetnek, és hosszabb vagy rövidebb időszakokat indokolhatnak. Ezt a kérdést tehát a tagállamok mérlegelésére bízák.

71. Emlékeztetni kell azonban arra, hogy a Bíróság – többek között a visszatérési irányelv (17) preambulumbekzdésére hivatkozva, amely rögzíti, hogy a harmadik ország valamely tagállamban való jogellenes tartózkodással gyanúsított állampolgára „előzetes letartóztatás[át]” a nemzeti jog szabályozza – kimondta, hogy ezzel az irányelvvel nem ellentétes az annak érdekében való őrizetbe vétel, hogy meggyőződjenek arról, hogy a harmadik országbeli állampolgár

⁵⁸ Lásd a *Larousse* szótárban szereplő meghatározást, elérhető a következő internetcímen: <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/imm%C3%A9diat/41685>.

⁵⁹ Lásd: EJEB, 2004. április 8., Assanidzé kontra Grúzia ítélet (CE:ECHR:2004:0408JUD007150301, 173–175. §). Az EJEB szerint „valamely személynek határozatlan és előre nem látható ideig anélkül történő őrizetben tartása, hogy ez az őrizet pontos jogszabályi rendelkezésen vagy bírósági határozaton alapulna, összeegyeztethetetlen a jogbiztonság elvével, önkényes jellegű, és ellentétes a jogállamiság alapvető elemeivel”.

⁶⁰ Lásd: EJEB, 2015. június 4., Ruslan Yakovenko kontra Ukrajna ítélet (CE:ECHR:2015:0604JUD000542511, a továbbiakban: Yakovenko ítélet, 68. §).

⁶¹ Lásd: Yakovenko ítélet (2 napos késedelem); 1995. március 22., Quinn kontra Franciaország ítélet (CE:ECHR:1995:0322JUD001858091, 39–43. §) (11 órás késedelem).

⁶² Lásd: EJEB, 2021. szeptember 21., Kerem Çiftçi kontra Törökország ítélet [CE:ECHR:2021:0921JUD003520509, 32–34. §], ahol a kérelmezőt körülbelül másfél órán keresztül jogellenesen tartották fogva.

tartózkodása jogszerű-e. E tekintetben a Bíróság elismerte, hogy sérülne a visszatérési irányelv célja, vagyis a harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak hatékony visszatérése, ha a tagállamok az olyan szabadságelvönással járó intézkedés, mint az őrizet, alkalmazása révén nem akadályozhatnák meg, hogy a jogellenes tartózkodással gyanúsított személy elszökjön, mielőtt tisztázódhatna a helyzete. Márpedig, noha az illetékes hatóságoknak kétségtelenül rövid, azonban észszerű határidővel kell rendelkezniük az ellenőrzött személy azonosítására és azon adatok felkutatására, amelyek lehetővé teszik annak meghatározását, hogy e személy harmadik ország jogellenesen tartózkodó állampolgára-e, kellő körültekintéssel is kell eljárniuk, és haladéktalanul állást kell foglalniuk arról, hogy az érintett személy tartózkodása jogszerű-e.⁶³ Ebből analógia útján és hallgatólagosan az következik, hogy a Bíróság a tagállamok közigazgatási hatóságai számára már biztosított észszerű határidőt az esetleges (újabb) őrizet elrendelésére, amennyiben az ilyen őrizetet igazoló indokok állnak fenn, és feltéve, hogy gyorsan járnak el.⁶⁴

72. Harmadszor, a nemzeti bíróság feladata annak esetről esetre történő értékelése, hogy a közigazgatás által hivatkozott közigazgatási aktusok átlagos időtartamára tekintettel egy, a 48 órához hasonló maximális időtartam észszerű határidőnek minősül-e. Első ránézésre⁶⁵ úgy tűnik, hogy ez a helyzet. Mindazonáltal továbbra is fontos, hogy a közigazgatási hatóság – a releváns ténybeli és jogi körülményeket is figyelembe véve – megindokolja, hogy miért van szüksége 48 órára. A jelen ügyben lényegében a szökés veszélye indokolta az őrizetet, először a „Dublin III” rendelet, majd a visszatérési irányelv alapján. Az őrizet ezen indokát jellegénél fogva nem érinti az a tény, hogy az érintett személy már nem minősül nemzetközi védelmet kérelmezőnek. Végül hangsúlyozni kell, hogy – a jelen eseten túlmenően – amennyiben semmilyen ok nem indokolja új őrizeti intézkedés elfogadását, az államtitkárnak szintén nincs 48 órája arra, hogy az őrizetet megszüntesse, hanem a lehető leggyorsabban, általában ugyanazon a napon kell eljárnia.

3. A kártérítéshez való jogról

73. Harmadsorban és utoljára hangsúlyozni kell, hogy a kérdést előterjesztő bíróság állításával ellentétben valamely aktus jogellenességének megállapítása a nemzeti közigazgatási rendszerekben, de az uniós jogban sem jelent szükségszerűen teljes helyreállítást (*in integrum restitutio*), a jelen esetben a haladéktalan szabadon bocsátást, amely lehetővé tenné az érintett személynek a jogaiba való visszahelyezését, amennyiben ez gyakorlatilag már nem lehetséges. A szabadon bocsátás határidejének be nem tartása ugyanis a helyzet jellegéből adódóan nem jogosíthat fel az idegenrendészeti fogdán kívül töltött további napokra, különösen akkor, ha az őrizet már véget ért. Másként fogalmazva, az érintett személy soha nem szerezheti vissza a jogellenesen őrizetben töltött napokat. Ez az oka annak, hogy a szabadságelvönás ideje alatt elszenvedett vagyoni és nem vagyoni kár megtérítése érdekében általában kártérítést írnak elő az olyan személyeknek, akiket anélkül tartottak fogva, hogy végül elítélték volna őket. A kérdést előterjesztő bíróság által javasolt megoldás tehát tisztán az ítélkezési gyakorlatból ered, voluntarista, és jogi szempontból nem könnyen igazolható.⁶⁶

⁶³ 2011. december 6-i Achughabian ítélet (C-329/11, EU:C:2011:807, 31. pont).

⁶⁴ Lásd ebben az értelemben: Wathelet főtanácsnok Arslan ügyre vonatkozó indítványa (C-534/11, EU:C:2013:52, 73. pont).

⁶⁵ A tárgyaláson a Bizottság jelezte, hogy úgy tűnik, hogy a 48 órás maximális időtartam megfelel a tagállamokban alkalmazott átlagos időtartamnak.

⁶⁶ Analógia útján a Bíróság kimondta, hogy a meghallgatáshoz való jog bármely megsértése nem teheti szisztematikusan – a visszatérési irányelv 15. cikke (2) bekezdésének utolsó albekezdése értelmében – jogszerűtlenné a meghozott határozatot, ekként pedig nem követeli meg automatikusan az érintett állampolgár szabadon bocsátását (2013. szeptember 10-i G. és R. ítélet [C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, 39. és 40. pont]).

74. A jelen ügyben a holland kormány megerősítette, hogy azon eljárás keretében, amelynek során a bíróság az őrizet jogszerűségéről határoz, de azt követően is, hogy az őrizeti intézkedést már megszüntették, az érintett személy kártérítést követelhet, és a bíróság kötelezheti arra az államtitkárt, hogy adott esetben a közigazgatás által javasolt, tételesen meghatározott kártérítésnél magasabb összegű kártérítést fizessen. Az ilyen rendszer álláspontom szerint nemcsak az őrizeti intézkedés végrehajtása során tanúsított gondosság hiányából eredő esetleges jogellenességek orvoslására alkalmas, hanem arra is, hogy visszatartó hatást gyakoroljon a közigazgatásra.

75. Végül, a gondossági kötelezettség megköveteli, hogy a közigazgatás ne folyamodjon rendszeresen késedelmes szabadon bocsátáshoz, amelyet kártérítés kísér, mivel a Charta 6. cikkének célja az érintett személy önkénnyel szembeni védelme, ami többek között azt jelenti, hogy nem lehet kitéve a hatóságok részéről megmutakozó rosszhiszeműségnek vagy csalárd magatartásnak, és hogy arányos kapcsolat áll fenn a hivatkozott ok és a szabadságelvonás között.

VI. Véggövetkeztetés

76. A fentiekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (Roermondban eljáró hágai bíróság, Hollandia) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre a következő választ adja:

A harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 15. cikke (2) bekezdésének negyedik albekezdését és (4) bekezdését az Európai Unió Alapjogi Chartájának 6. és 47. cikkével összefüggésben

a következőképpen kell értelmezni:

az igazságügyi hatóság valamely őrizeti intézkedés jogszerűségének felülvizsgálata keretében nem köteles arra, hogy az ezen irányelv által előírt szabályoknak megfelelően haladéktalanul szabadon bocsásson valamely őrizetbe vett harmadik országbeli állampolgárt kizárólag azon az alapon, hogy egy másik őrizet – mivel ezt az állampolgárt az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alapján előzetes jelleggel őrizetbe vették és megszakítás nélkül őrizetben tartották – már nem tesz eleget a jogszerűség feltételeinek amiatt, hogy ezen állampolgárt a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 2013/33/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv – e rendelet 28. cikkének (4) bekezdésével összefüggésben értelmezett – 9. cikke (3) bekezdésének megfelelően haladéktalanul nem bocsátották szabadon annak megállapítását követően, hogy ez az előzetes őrizet már nem indokolt.