HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2016. november 10.[1]

C-528/15. sz. ügy

Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie
kontra
Salah Al Chodor,
Ajlin Al Chodor,
Ajvar Al Chodor

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

„Előzetes döntéshozatal — A nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok — 604/2013/EU rendelet (»Dublin III«) — A 28. cikk (2) bekezdése — Átadási célú őrizet — A 2. cikk n) pontja — Szökés komoly veszélye — Jogszabály által meghatározott tárgyilagos kritériumok — Az ilyen kritériumokat meghatározó nemzeti szabályozás hiánya”

I – Bevezetés

1. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésével a Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Cseh Köztársaság) a Bíróságot a 604/2013/EU rendelet[2] (a továbbiakban: „Dublin III”-rendelet) azon rendelkezéseinek értelmezésével kapcsolatban kérdezi, amelyek a tagállamok azon lehetőségét foglalják keretbe, hogy egy nemzetközi védelmet kérelmező személyt[3] (a továbbiakban: kérelmező) a kérelmének elbírálásáért felelős tagállamnak való átadásáig őrizetben tartsanak.

2. E rendelet 28. cikke (2) bekezdésének megfelelően e lehetőség igénybevétele többek között attól függ, hogy az érintett személy esetében „komoly veszély áll[-e] fenn a szökésre”. Ugyanezen rendelet 2. cikkének n) pontja, amely meghatározza a „szökés veszélyének” fogalmát, előírja, hogy az ilyen veszélyt minden egyes konkrét esetben „jogszabály által meghatározott tárgyilagos kritériumok” alapján kell értékelni.

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — 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.).

3 — A „Dublin III”-rendelet 2. cikke b) pontjának és a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2011. L 337., 9. o.) 2. cikke h) pontjának együttes értelmezése alapján a nemzetközi védelmet kérelmező fogalma lényegében valamennyi olyan harmadik országbeli állampolgárt vagy hontalan személyt jelöli, akik menekültjogállás, illetve kiegészítő védelmi jogállás iránti kérelmet nyújtottak be.

3. Az alapeljárás tényállásának megvalósulása idején a cseh szabályozás még nem tartalmazta ezeket a kritériumokat, azonban benyújtottak egy olyan jogszabály-módosítást, amelynek célja azoknak a cseh szabályozásba történő bevezetése volt. A cseh kormány állítása szerint ezt a módosítást azóta elfogadták.

4. Ebben az összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy a „Dublin III” -rendelet 2. cikkének n) pontjában foglalt, a szökés veszélye fennállásának értékelését szolgáló tárgyilagos kritériumok „jogszabály által” történő meghatározásának követelménye jogszabály elfogadását követeli-e meg vagy az akkor is teljesülhet-e, ha az ilyen kritériumok valamely tagállam felsőbb bíróságainak ítélkezési gyakorlatából és/vagy közigazgatási gyakorlatából kitűnnek.

II – Jogi háttér

A – *Az EJEE*

5. Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény (a továbbiakban: EJEE) 5. cikkének (1) bekezdése kimondja:

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

[…]

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

6. Az EJEE 53. cikke szerint „[ezen] Egyezmény egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az korlátozza vagy csorbítja azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket bármely Magas Szerződő Fél joga vagy az olyan egyezmény biztosít, melynek ez a Magas Szerződő Fél részese”.

B – *Az uniós jog*

1. A Charta

7. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 6. cikke értelmében „[m]indenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz”.

8. A Charta 52. cikke előírja:

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

[…]

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

[…]”

2. A „Dublin III”-rendelet

9. A „Dublin III”-rendelet (20) preambulumbekezdése szerint:

„A kérelmezők őrizetbe vételét és őrizetben tartását azon alapvető elvvel összhangban kell alkalmazni, hogy senki sem tartható őrizetben kizárólag azon az alapon, hogy nemzetközi védelmet kér. Az őrizet időtartamának a lehető legrövidebbnek kell lennie, és tiszteletben kell tartania a szükségesség és az arányosság elvét. Így különösen, a kérelmezők őrizetbe vételének és őrizetben tartásának összhangban kell lennie a genfi egyezmény 31. cikkével. Az őrizetben tartottak tekintetében e rendeletben szabályozott eljárásokat kiemelt fontossággal kell kezelni, és a lehető legrövidebb határidőn belül kell végrehajtani. Az őrizetben tartást szabályozó általános garanciák és az őrizetben tartási körülmények tekintetében a tagállamoknak adott esetben a 2013/33/EU irányelv rendelkezéseit kell alkalmazniuk az e rendelet alapján őrizetben tartott személyek vonatkozásában is.”

10. E rendelet 2. cikkének n) pontja a „szökés veszélyét” a következőképpen határozza meg: „olyan, konkrét esetben, jogszabály által meghatározott tárgyilagos kritériumokon alapuló indokok megléte, amelyek alapján feltételezhető, hogy egy kérelmező vagy átadásra irányuló eljárás hatálya alá tartozó harmadik országbeli állampolgár, vagy hontalan személy megszökhet”.

11. Az említett rendelet „Őrizet” című 28. cikke kimondja:

„(1) A tagállamok senkit nem tarthatnak őrizetben kizárólag azon az alapon, hogy az e rendelettel létrehozott eljárás hatálya alá tartozik.

(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.

[…]”

3. A 2013/33 irányelv

12. A 2013/33/EU irányelv[4] (a továbbiakban: befogadási irányelv) (15) preambulumbekezdése kimondja:

„A kérelmezők őrizetbe vételét és őrizetben tartását azon alapvető elvvel összhangban kell alkalmazni, hogy – különösen a tagállamok nemzetközi jogi kötelezettségeivel és a genfi egyezmény 31. cikkével összhangban – senki sem tartható őrizetben kizárólag azon az alapon, hogy nemzetközi védelmet kér. A kérelmezőket őrizetbe venni csak az ezen irányelvben megállapított, nagyon egyértelműen meghatározott kivételes körülmények között lehetséges és mind az ilyen őrizet módja, mind célja tekintetében a szükségesség és az arányosság elvét kell alkalmazni. Amennyiben egy kérelmezőt őrizetben tartanak, hatékony hozzáférést kell biztosítani számára a szükséges eljárási garanciákhoz, például a nemzeti igazságügyi hatóság előtti jogorvoslathoz.”

4 — A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 96. o.).

13. Ezen irányelv 8. cikkének megfelelően:

„(1) A tagállamok senkit sem tarthatnak őrizetben kizárólag azon az alapon, hogy az érintett a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek megfelelően kérelmet nyújtott be.

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

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

[…]

f) az összhangban van [a »Dublin III«-]rendelet 28. cikkével.

Az őrizetben tartás okait a nemzeti jog állapítja meg.”

C – *A cseh jog*

14. A külföldi állampolgároknak a Cseh Köztársaságban való tartózkodásáról és egyes törvények módosításáról szóló, 326/1999. sz. törvény (a továbbiakban: külföldi állampolgárok tartózkodásáról szóló törvény) 129. §-ának (1) bekezdése előírja, hogy „[a]zt a külföldi állampolgárt, aki jogellenesen lépett be a Cseh Köztársaság területére vagy jogellenesen tartózkodott ott, a 2009. január 13-a előtt az Európai Unió más tagállamával kötött nemzetközi szerződés vagy az Európai Közösségek közvetlenül alkalmazandó jogszabálya alapján az átadási eljárások biztosításához feltétlenül szükséges ideig a rendőrség őrizetben tartja”.

15. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat meghozatalának időpontjában folyamatban volt egy jogalkotási eljárás, amely a külföldi állampolgárok tartózkodásáról szóló törvény 129. §-ának módosítására irányult, és azt egy (4) bekezdéssel egészítette ki, amelynek szövege a következő:

„A rendőrség csak akkor határoz a külföldi állampolgár őrizetéről az olyan államnak történő átadása érdekében, amelyet az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogszabálya kötelez, ha komoly veszély áll fenn a szökésre. A szökés komoly veszélyének tekintendő különösen, ha a külföldi állampolgár a Cseh Köztársaságban jogellenesen tartózkodik, korábban már kivonta magát az olyan államnak történő átadás alól, amelyet az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogszabálya kötelez, vagy szökést kísérelt meg, vagy kifejezte azon szándékát, hogy nem teljesíti az olyan államnak történő átadására vonatkozó jogerős határozatot, amelyet az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogszabálya kötelez, vagy az ilyen szándék viselkedéséből kitűnik. Szökés komoly veszélyének tekintendő továbbá, ha a külföldi állampolgár, akit olyan államnak kell átadni, amelyet az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogszabálya kötelez, és amely a Cseh Köztársasággal nem közvetlenül szomszédos, nem utazhat önállóan jogszerűen az említett államba, és nem tud a Cseh Köztársaságban lévő tartózkodási helyének címével szolgálni.”

16. A Bizottság írásbeli észrevételei alapján a cseh jogalkotó ezt a módosítást 2015. november 11-én fogadta el. A tárgyaláson a cseh kormány megerősítette az említett módosítás elfogadását.

III – Az alapeljárás, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés és a Bíróság előtti eljárás

17. Salah Al Chodort, valamint két fiát, Ajlin és Ajvar Al Chodort (a továbbiakban: Al Chodorék), akik iraki állampolgárok, 2015. május 7-én rendőrségi ellenőrzés alá vonták a Cseh Köztársaságban. Mivel nem mutattak fel semmilyen személyazonosító okmányt, a Policie České republiky, Krajské ředitelství Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (a Cseh Köztársaság Rendőrsége, Ústí nad Labem régió regionális igazgatósága, idegenrendészeti osztály (a továbbiakban: idegenrendészeti hatóság) közigazgatási eljárást indított velük szemben.

18. Az idegenrendészeti hatóság előtti meghallgatásuk során azt nyilatkozták, hogy kurd származásúak, valamint hogy a falujukat elfoglalták az „Iszlám Állam” terrorszervezet harcosai. Al Chodorék Törökországon keresztül elérték Görögországot, ahonnan teherautóval folytatták útjukat. Magyarországon a rendőrség őrizetbe vette őket, és ujjlenyomatot vett tőlük. Salah Al Chodor azt nyilatkozta, hogy ekkor néhány dokumentumot aláírt. A következő napon Al Chodorékat egy vasútállomásra vitték, és egy menekülttáborba irányították őket. Ezt a tábort két nappal később hagyták el azzal a szándékkal, hogy Németországban csatlakozzanak a családtagjaikhoz.

19. Az idegenrendészeti hatóság, miután Al Chodorékat a Cseh Köztársaság területén őrizetbe vette, megnézte az Eurodac-adatbázist, és megállapította, hogy ők Magyarországon menedékjog iránti kérelmet nyújtottak be. Egyébként az érintett személyek nem rendelkeztek sem tartózkodási engedéllyel, sem pedig úti okmánnyal. A szállásukat a Cseh Köztársaságban nem tudták biztosítani saját pénzügyi forrásokból vagy olyan kapcsolattartó személy által, aki e tekintetben segíthet nekik.

20. Az idegenrendészeti hatóság úgy vélte, hogy mivel Al Chodorék úgy hagyták el a magyarországi menekülttábort, hogy nem várták meg a menedékjog iránti kérelmük elbírálását, tudatában voltak annak, hogy a tartózkodásuk jogellenes, és kijelentették, hogy tovább szeretnének utazni Németországba, komoly veszély állt fenn arra, hogy megszöknek. E megállapítás alapján, valamint abból a megfontolásból, hogy semmilyen kevésbé kényszerítő jellegű intézkedést nem lehetett alkalmazni velük szemben, az idegenrendészeti hatóság 2015. május 8-i határozatával az érintett személyek 30 napig tartó őrizetét rendelte el a külföldi állampolgárok tartózkodásáról szóló törvény „Dublin III”-rendelet 28. cikkével együttesen értelmezett 129. §-ának (1) bekezdése alapján. Ezen őrizet időtartamának lejártakor Al Chodorékat Magyarországnak kellett átadni, mivel a „Dublin III”-rendelet rendelkezései alapján ez a tagállam a felelős a menedékjogi iránti kérelmük megvizsgálásáért.

21. A Krajský soud d’Ústí nad Labem (Ústí nad Labem-i regionális bíróság, Cseh Köztársaság), amelyhez Al Chodorék keresetet nyújtottak be e határozattal szemben, hatályon kívül helyezte a határozatot. Ez a bíróság megállapította, hogy mivel a cseh szabályozásban nincsenek meghatározva azok a tárgyilagos kritériumok, amelyek lehetővé teszik a szökés veszélyének értékelését, ahogyan azt a „Dublin III”-rendelet 2. cikkének n) pontja előírja, e rendelet 28. cikkének (2) bekezdése nem teszi lehetővé a kérelmezőknek a Cseh Köztársaságban történő őrizetben tartását. Ez a bíróság ezzel igazodott a Bundesgerichtshof (szövetségi legfelsőbb bíróság, Németország)[5] és a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria)[6] által követett megközelítéshez.

22. Al Chodorékat az idegenrendészeti hatóság határozatának hatályon kívül helyezését követően azonnal szabadon bocsátották. Al Chodorék azóta a Cseh Köztársaságból ismeretlen helyre távoztak.

5 — Bundesgerichtshof, 2014. június 26., V ZB 31/14.

6 — Verwaltungsgerichtshof, 2015. február 19., RO 2014/21/0075-5.

23. Az idegenrendészeti hatóság felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Nejvyšší správní soudhoz (legfelsőbb közigazgatási bíróság) a Krajský soud d'Ústí nad Labem (Ústí nad Labem-i regionális bíróság) ítéletével szemben. Az idegenrendészeti hatóság szerint pusztán a szökés veszélyének tárgyilagos kritériumait meghatározó nemzeti rendelkezések hiánya nem vezet a „Dublin III"-rendelet 28. cikke (2) bekezdésének alkalmazhatatlanságához.

24. A kérdést előterjesztő bíróság tehát azt kívánja megtudni, hogy a „Dublin III"-rendelet 2. cikkének n) pontjával együttesen értelmezett 28. cikkének (2) bekezdése és/vagy a külföldi állampolgárok tartózkodásáról szóló törvény 129. cikkének (1) bekezdése elegendő jogalapot jelentenek-e, amennyiben a nemzeti szabályozásban nincsenek olyan tárgyilagos kritériumok, amelyek lehetővé teszik annak értékelését, hogy fennáll-e a szökés veszélye. A kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy ilyen kritériumoknak a felsőbb bíróságok állandó ítélkezési gyakorlata, sőt a közigazgatási gyakorlat általi elismerése megfelel-e az e rendelet 2. cikkének n) pontja szerinti „jogszabály által" történő meghatározásra vonatkozó követelménynek.

25. Ebben a tekintetben ez a bíróság a szökés komoly veszélye fogalmának értelmezésével kapcsolatos saját ítélkezési gyakorlatára utal, ahogyan az számos ítéletéből következik. Ezen ítéletek egyike szerint ilyen veszély fennállásának értékelésére szolgáló tárgyilagos kritériumnak minősül valamely tagállam jogának korábbi megsértése, összekapcsolódva az uniós jog megsértésével.[7] Egy másik ítéletben ez a bíróság más kritériumokat fogadott el, ezek között szerepel az érintett személynek a schengeni térségbe tartózkodásra jogosító engedély nélküli belépése a Cseh Köztársaságba való belépésére vonatkozó ellentmondásos nyilatkozatokkal és az általános hitelesség hiányával együtt.[8] Két másik ítélet tárgyilagos kritériumnak ismerte el a Cseh Köztársaság területére való jogellenes belépést vagy a jogellenes ott-tartózkodást.[9] Egy másik ítélet ebben a tekintetben a személyazonosító dokumentumok hiányát jelölte meg.[10]

26. Ezenkívül az említett bíróság rámutat arra, hogy a kérelmezőknek a „Dublin III"-rendelet 28. cikke (2) bekezdése szerinti őrizetben tartásával kapcsolatos idegenrendészeti gyakorlat előre látható, nem önkényes, és összhangban áll az állandó nemzeti ítélkezési gyakorlatnak megfelelően értelmezett nemzeti szabályozással. Továbbá minden egyes esetet egyedileg értékelnek.

27. A kérdést előterjesztő bíróság hozzáteszi, hogy a cseh jogalkotó kilátásba helyezte ezen ítélkezési gyakorlat kodifikálását a külföldi állampolgárok tartózkodásáról szóló törvény módosításával annak érdekében, hogy abba bevezessen egy listát a szökés veszélyének értékelésére szolgáló tárgyilagos kritériumokról.

28. Ilyen körülmények között a Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság) úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

„Önmagában az a körülmény, hogy valamely [szabályozás] nem határozza meg a külföldi állampolgár esetében a szökés komoly veszélyének értékeléséhez szükséges[, a »Dublin III«-rendelet 2. cikkének n) pontja szerinti] tárgyilagos kritériumokat […], [e] rendelet 28. cikkének (2) bekezdése szerinti őrizet alkalmazhatatlanságához vezet-e?"

29. Az idegenrendészeti hatóság, a cseh és a görög kormány, az Egyesült Királyság Kormánya, valamint az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket. A cseh kormány, az Egyesült Királyság Kormánya, valamint a Bizottság részt vett a 2016. július 14-én tartott tárgyaláson.

7 — 2015. június 10-i ítélet, čj. 2 Azs 49/2015-50.

8 — 2014. december 4-i ítélet, čj. 9 Azs 199/2014-49.

9 — 2011. november 23-i ítélet, čj. 7 As 79/2010-153 és 2015. június 17-i ítélet, čj. 1 Azs 39/2015-56.

10 — 2014. október 9-i ítélet, čj. 2 Azs 57/2014-30.

IV – Elemzés

A – *Előzetes megfontolások*

30. A jelen ügy tényállásbeli háttere jó példa a „másodlagos migrációs mozgásoknak” az utóbbi években széles körben megfigyelt jelenségére, amely mozgások abban állnak, hogy számos nemzetközi védelmet kérelmező személy utazik a kérelmének a „Dublin III”-rendeletben előírt kritériumok [11] alapján történő elbírálásáért felelős tagállamból (azaz gyakran az első belépés szerinti tagállamból [12]) más tagállamokba, ahol a nemzetközi védelem iránti kérelmét be kívánja nyújtani, és ahol le kíván telepedni. [13]

31. Az ilyen migráció esetén az a tagállam, amelynek területén a kérelmező tartózkodik, kérheti e kérelmezőnek azon tagállam által történő átvételét (vagy visszavételét), amelyet a „Dublin III”-rendelet rendelkezései alapján felelősnek vél. [14] Ha a megkeresett tagállam elfogadja ezt a megkeresést, a megkereső tagállam ezt a kérelmezőt az e rendeletben előírt eljárás (a továbbiakban: átadásra irányuló eljárás) szerint átadja a megkeresett tagállamnak. [15] Az eljárás végrehajtásának biztosítása érdekében ez a rendelet megengedi az olyan – szigorú biztosítékok által keretbe foglalt – kényszerítő jellegű intézkedések alkalmazását, mint például az őrizet, [16] az ellenőrzött útnak indítás, illetve a kíséret. [17]

32. Ennélfogva a „Dublin III”-rendelet 28. cikkének (2) bekezdése alapján – amelyre a befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdésének f) pontja hivatkozik – a tagállamok egy kérelmezőt három feltétel betartása esetén tarthatnak őrizetben.

33. Az első az ilyen intézkedés által követett célra vonatkozik, és azt jelenti, hogy azt akkor alkalmazzák, „[h]a komoly veszély áll fenn a szökésre, […] egyedi elbírálás alapján [,][…] az átadási eljárások biztosítása érdekében”. E rendelet 2. cikkének n) pontja a szökés veszélyét a következőképpen határozza meg: „olyan, konkrét esetben, jogszabály által meghatározott tárgyilagos kritériumokon alapuló indokok megléte, amelyek alapján feltételezhető, hogy egy kérelmező […] megszökhet”.

34. A második és a harmadik feltétel az őrizet arányosságával, illetve annak szükségességével, azaz az őrizetet hatékonyan helyettesíthető, kevésbé kényszerítő jellegű intézkedések hiányával kapcsolatos.

35. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés e feltételek közül csak az első feltétel tartalmára, és pontosabban arra a követelményre vonatkozik, amely szerint a szökés veszélyére vonatkozó tárgyilagos kritériumoknak „jogszabály által meghatározottaknak” kell lenniük az említett rendelet 2. cikke n) pontjának megfelelően. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés nem vonatkozik e kritériumok érdemi érvényességére és különösen azok tárgyilagosságára, valamint azoknak az őrizet arányosságára és szükségességére vonatkozó követelményekkel való összeegyeztethetőségére.

36. Az alábbiakban kifejtett okok miatt úgy vélem, hogy a szökés veszélye fennállásának értékelésére szolgáló tárgyilagos kritériumokat jogszabályban, azaz a jogalkotó által elfogadott írott jogi normákban kell meghatározni.

11 — Ezek a kritériumok hierarchikus sorrendben a következők: családi kapcsolatok fennállása (8–11. cikk); valamely tagállam által kiadott érvényes vízummal vagy tartózkodásra jogosító engedéllyel rendelkezés (12. cikk), valamint a valamely tagállam területére történő (szabályos vagy szabálytalan) belépés (13–15. cikk).

12 — Lásd: Európai Bizottság, Migrációügyi és Uniós Belügyi Főigazgatóság, „Evaluation of the Dublin III Regulation – Final Report”, 2015. december 4., 4. o.

13 — Lásd: a Bizottság 2016. április 6-i közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak (COM(2016) 197 final, 4. o.).

14 — Az átvétel arra az esetre vonatkozik, amikor az érintett személy még nem nyújtott be nemzetközi védelem iránti kérelmet a megkeresett tagállamban (a „Dublin III”-rendelet 20–23. cikke). A visszavételre akkor kerül sor, ha – ahogyan a jelen ügyben is – ez a kérelmező a megkereső tagállam területének elérése előtt nyújtott be ilyen kérelmet (e rendelet 24–27. cikke).

15 — A „Dublin III”-rendelet 29–33. cikke.

16 — A „Dublin III”-rendelet 28. cikke.

17 — A „Dublin III”-rendelet 29. cikke (1) bekezdésének második albekezdése.

B – *A kérelmezők szabadsághoz való jogának az EJEE 5. cikke (1) bekezdésének f) pontjából eredő védelme minimális jellegéről*

37. A „Dublin III”-rendelet 2. cikkének n) pontja maga nem határozza meg a szökés veszélyére vonatkozó tárgyilagos kritériumokat, hanem a tagállamok belső jogrendjére utal ebben a tekintetben.

38. Ebből a szempontból e rendelet bizonyos nyelvi változatai, mint például a bolgár, a spanyol és a német nyelvi változat e rendelet 2. cikkének n) pontjában a francia „loi” [törvény] kifejezésnek megfelelő, és főszabály szerint kizárólag a jogalkotási normákat jelölő kifejezést használnak. További nyelvi változatok, mint például az angol, a lengyel és a szlovák nyelvi változat, a francia „droit” [jog] kifejezésnek megfelelő általánosabb megfogalmazást alkalmaznak, amely kifejezés általános jelentése alapján magában foglalja nemcsak a jogalkotási normákat, hanem más jogi normákat is.

39. Az ugyanazon rendelet különböző nyelvi változatai közötti ezen eltérésen kívül a kérdést előterjesztő bíróság az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatára hivatkozva kiemelte, hogy még a „loi” [törvény] kifejezés értelmezése sem egyértelmű. A jelen ügyben benyújtott írásbeli észrevételek, valamint a lefolytatott szóbeli viták így nagyrészt arról a kérdésről szóltak, hogy az EJEE által biztosított és az Emberi Jogok Európai Bírósága által értelmezett alapvető jogok tiszteletben tartása – amelyek az EUSZ 6. cikk (3) bekezdésnek megfelelően az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei[18] – megköveteli-e, hogy jogszabály meghatározza a szökés veszélyére vonatkozó tárgyilagos kritériumokat.

40. A cseh kormány és az Egyesült Királyság Kormánya arra hivatkoztak, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata alapján az EJEE szerinti „loi” [törvény] fogalma[19] nem szorítkozik a jogszabályokra, hanem abba egyéb jogforrások is beletartoznak, feltéve hogy azok olyan „materiális” jellemzőkkel rendelkeznek, mint az egyértelműség, az előreláthatóság és a hozzáférhetőség.[20] Egy állandó ítélkezési gyakorlat vagy egy állandó közigazgatási gyakorlat a jelen esetben rendelkezik e jellemzőkkel.[21] A görög kormány és a Bizottság vitatja ezt a következtetést.

41. Egyébként a cseh kormány a tárgyaláson arra hivatkozott, hogy az EJEE 5. cikke (1) bekezdésének f) pontjából eredő törvényességi feltétel mindenesetre a kérelmezők szabadsághoz való jogába történő beavatkozásnak a puszta *jogalapjára* vonatkozik, amely már a „Dublin III”-rendelet 28. cikkének (2) bekezdésében is megjelenik. Ez a feltétel ellenben nem kapcsolódik a szökés veszélye tárgyilagos kritériumok alapján történő értékelésének keretbe foglalásával kapcsolatos *korlátokhoz*, amelyek e beavatkozás tekintetében állnak fenn.

18 — Lásd többek között: 2014. december 18-i 2/13. sz. vélemény (EU:C:2014:2454, 179. pont). Ezenkívül emlékeztetek arra, hogy a Charta 52. cikkének (3) bekezdése szerint a Charta által biztosított jogok – amennyiben azok megfelelnek az EJEE-ben biztosított jogoknak – tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek ebben az egyezményben szerepelnek. Ennélfogva amennyiben a Charta 6. cikkében előírt jogok megegyeznek az EJEE 5. cikkében biztosított jogokkal (lásd: Magyarázatok az Alapjogi Chartához [HL 2007. C 303., 19. o.]), az Emberi Jogok Európai Bíróságának e rendelkezéssel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát figyelembe kell venni az említett 6. cikk értelmezése céljából (2016. február 15-i N.-ítélet [C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 44. pont]). A Charta 52. cikkének (3) bekezdése ugyanakkor nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson.

19 — Ez a kifejezés az EJEE 8–11. cikkének (2) bekezdésén alapul, amely előírja, hogy az e rendelkezésekben biztosított jogokba történő bármely beavatkozás „törvényben meghatározott” legyen. Az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint e feltétel tartalma megegyezik azzal, amely előírja, hogy az EJEE 5. cikke (1) bekezdésének f) pontja által védett szabadsághoz való jog mindenfajta megsértése során tiszteletben kell tartani „a törvényben meghatározott eljárást”, és annak „jogszerűnek” kell lennie (Emberi Jogok Európai Bírósága, 1996. június 25-i Amuur kontra Franciaország ítélet [CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, 50. §]; 2009. július 9-i Mooren kontra Németország ítélet [CE:ECHR:2009:0709JUD001136403, 76. §]).

20 — Lásd többek között: Emberi Jogok Európai Bírósága, 2001. március 6–i Dougoz kontra Görögország ítélet (CE:ECHR:2001:0306JUD004090798, 55. §); 2013. október 21–i Del Río Prada kontra Spanyolország ítélet (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, 125. §); 2015. szeptember 1–jei Khlaifia és társai kontra Olaszország ítélet (CE:ECHR:2015:0901JUD001648312, 64. §).

21 — Megjegyzem, hogy a 2013. április 11-i Firoz Muneer kontra Belgium ítéletben (CE:ECHR:2013:0411JUD005600510, 59. és 60. §) az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat megfelelő jogalapot jelent valamely személynek az EJEE 5. cikke (1) bekezdésének f) pontja szerinti őrizete meghosszabbítására. Ugyanakkor nincs tudomásom egyetlen olyan precedensről sem, amelyben az Emberi Jogok Európai Bírósága egy közigazgatási gyakorlatot megfelelő jogalapnak tekintett egy alapvető jogba történő beavatkozáshoz.

42. Anélkül, hogy szükséges lenne ez utóbbi állítás pontosságának ellenőrzése, a magam részéről úgy vélem, hogy a „Dublin III”-rendelet 2. cikkének n) pontja szerinti „jogszabály” fogalmának – hátterének és saját céljainak tükrében értelmezve [22] – az EJEE szerinti „törvény” fogalmához képest önálló és attól elkülönült jelentése van.

43. Ebben a tekintetben hangsúlyozom, hogy az EJEE rendelkezései az alapvető jogok védelmének csak minimális szintjét képezik azon lehetőség sérelme nélkül, hogy az uniós jog azoknak kiterjedtebb védelmet nyújtson. [23]

44. Először is be fogom mutatni, hogy az uniós jogalkotó a „Dublin III”-rendelet és a befogadási irányelv rendelkezéseinek elfogadásával – amelyek korlátozzák a tagállamok azon lehetőségét, hogy a kérelmezőket őrizetben tartsák – amellett döntött, hogy ez utóbbiak szabadsághoz való jogát kiterjedtebb védelemben részesíti annál a védelemnél, mint ami az EJEE Emberi Jogok Európai Bírósága által értelmezett 5. cikke (1) bekezdésének f) pontjából következik.

45. Később pedig kifejtem azokat az okokat, amelyek miatt a szökés veszélyére vonatkozó kritériumoknak az e rendelet 2. cikkének n) pontja alapján „jogszabály által” történő meghatározására vonatkozó követelmény a megerősített védelemre irányuló ilyen cél részét képezi, és ebben a tekintetben maga után vonja azt, hogy ezeket a kritériumokat jogszabályban állapítsák meg.

C – *Az uniós jogalkotó arra irányuló szándékáról, hogy megerősítse a kérelmezők szabadsághoz való jogának védelmét*

46. A „Dublin III”-rendelet és a befogadási irányelv egyik legjelentősebb vívmánya a kérelmezők tagállamok általi őrizetben tartásának lehetőségét keretbe foglaló biztosítékok megerősítése. Ahogyan arra ezen irányelv (15) preambulumbekezdése rámutat, az uniós jogalkotó szándéka az volt, hogy e személyek őrizete – amely a Charta 6. cikke által biztosított szabadsághoz való alapvető jogukba való különösen súlyos beavatkozást jelent [24] – csak „kivételes körülményekre” legyen korlátozott. [25]

47. Ezek a jogszabályok tehát jelentős mértékben korlátozták az átadásra irányuló eljárás hatálya alá tartozó kérelmezők szabadságtól való megfosztása terén a tagállamok rendelkezésére álló mozgásteret.

48. Az említett jogszabályok hatálybalépése előtt a másodlagos uniós jog e kérelmezők őrizetét csak minimálisan szabályozta. A „Dublin III”-rendeletet megelőző rendelet, azaz a 343/2003/EK rendelet („Dublin II”-rendelet) [26] semmiféle rendelkezést nem tartalmazott e tekintetben. Ennélfogva a befogadási irányelv elődje, a 2003/9/EK irányelv [27] 7. cikkének (3) bekezdésében előírt általános biztosítékok voltak alkalmazandóak. Ez a rendelkezés kimondta, hogy „[h]a *például* jogi vagy közrendi indokokból ez bizonyul szükségesnek, a tagállamok nemzeti joguk alapján a kérelmező tartózkodását meghatározott helyre korlátozhatják” (kiemelés tőlem). Azok az indokok, amelyek alapján egy

22 — Ebben a tekintetben emlékeztetek arra, hogy az uniós szövegek nyelvi változatai közötti eltérés esetén a szóban forgó rendelkezést annak általános rendszerére és céljára tekintettel kell értelmezni. Lásd különösen: 2011. június 9-i Eleftheri tileorasi és Giannikos ítélet (C-52/10, EU:C:2011:374, 24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

23 — Lásd az EJEE 53. cikkét és a Charta 52. cikkének (3) bekezdését.

24 — Lásd: 2016. február 15-i N.-ítélet (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 56. pont), valamint analógia útján: 2011. április 28-i El Dridi ítélet (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 42. pont).

25 — Ez a kivételes jelleg az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosságának (UNHCR) a menedékkérők fogvatartására és a fogvatartás alternatíváira vonatkozó kritériumokról és normákról szóló iránymutatásainak a 2012-ben elfogadott szövegéből is következik, amelyre a Bizottság a menedékkérők befogadására vonatkozó minimumszabályok megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó javaslatában (COM(2008) 815 végleges, 6. o., 4.1 pont) hivatkozott.

26 — Egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2003. február 18-i tanácsi rendelet (HL 2003. L 50, 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 109. o.).

27 — A menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló, 2003. január 27-i tanácsi irányelv (HL 2003. L 31., 18. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 101. o.).

kérelmezőt a szabadságától meg lehetett fosztani, tehát nem voltak harmonizáltak. A 2013/32/EU irányelvet (a továbbiakban: eljárási irányelv)[28] megelőző irányelv, a 2005/85/EK irányelv[29] 18. cikkének (1) bekezdése ezenkívül kifejtette, hogy senki sem tartható őrizetben kizárólag azon az alapon, hogy az érintett menedékjog iránti kérelmet nyújtott be.

49. A tagállamok azon lehetőségét, hogy a kérelmezőket az átadásukig őrizetben tartsák, az EJEE 5. cikke (1) bekezdésének f) pontja alapján fennálló kötelezettségeik is korlátozták.[30] Ez a rendelkezés felhatalmazza a szerződő feleket arra, hogy a migrációs hullámok kezelésével összefüggő hatásköreik gyakorlása során valamely egyén szabadsághoz való jogát korlátozzák vagy az országba való jogtalan belépés megakadályozása céljából (első fordulat), vagy pedig amikor ezen egyén ellen intézkedés van folyamatban kiutasítása vagy kiadatása céljából (második fordulat).

50. Egyes ítéletekben[31] az Emberi Jogok Európai Bírósága azonosan kezelte a kérelmezőnek a kérelme megvizsgálásáért felelős tagállamnak való átadásra irányuló eljárás keretében történő őrizetét az olyan személy őrizetével, aki ellen intézkedés van folyamatban kiutasítása vagy kiadatása céljából az EJEE 5. cikke (1) bekezdése f) pontjának második fordulata szerint.[32]

51. Márpedig az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata szerint valamely személynek egy ilyen eljárás keretében történő őrizete nem függ attól a feltételtől, hogy ez az intézkedés „szükséges legyen például a szökés veszélyének elkerüléséhez”[33]. Egy őrizeti intézkedésnek az EJEE 5. cikke (1) bekezdése f) pontjával való összeegyeztethetősége tehát nem függ sem a szökés veszélyének fennállásától, sem pedig az érintett személy kitoloncolásának biztosítását lehetővé tevő kevésbé korlátozó intézkedések hiányától. Ebben a tekintetben csak az megkövetelt, hogy e kitoloncolás érdekében a megkövetelt gondossággal, ténylegesen tegyenek lépéseket.[34]

52. A „Dublin III”-rendelet és a befogadási irányelv elfogadásával az uniós jogalkotó az átadásra irányuló eljárás hatálya alá tartozó kérelmezők szabadságához való jogának magasabb szintű védelme mellett döntött ahhoz a védelemhez képest, mint ami az EJEE Emberi Jogok Európai Bírósága által értelmezett 5. cikke (1) bekezdésének f) pontjából következik.[35]

28 — A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 60. o.; helyesbítés: HL 2016. L 198., 50. o.).

29 — A menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei tanácsi irányelv (HL 2005. L 326., 13. o.; helyesbítés: HL 2006. L 236., 35. o.).

30 — Emlékeztetek arra, hogy az EJEE, valamint a tagállamok közös alkotmányos hagyományai által biztosított alapvető jogok az uniós jog részét képezik mint annak általános elvei (lásd a jelen indítvány 39. pontját).

31 — Emberi Jogok Európai Bírósága, 2013. április 11–i Firoz Muneer kontra Belgium ítélet (CE:ECHR:2013:0411JUD005600510, 53. §); 2016. július 12–i A. M. és társai kontra Franciaország ítélet (CE:ECHR:2016:0712JUD002458712, 64. és 65. §).

32 — Egy ellentétes álláspont alátámasztására szolgáló érvként – amely szerint valamely kérelmezőnek egy átadásra irányuló eljárás keretében történő őrizetben tartása nem tartozik az EJEE 5. cikke (1) bekezdése f) pontjának egyik fordulata alá sem – lásd: European Council on Refugees and Exiles, „The Legality of Detention of Asylum Seekers under the Dublin III Regulation”, AIDA Legal Briefing 1. sz., 2015. június, 7. o., valamint Costello, C., *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*, Oxford University Press, Oxford, 2016., 296. és 297. o.

33 — Lásd többek között: Emberi Jogok Európai Bírósága, 1996. november 15-i Chahal kontra Egyesült Királyság ítélet (CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, 112. és 113. §); 2014. július 10-i Rakhimov kontra Oroszország ítélet (CE:ECHR:2014:0710JUD005055213, 119. és 120. §); 2014. november 27-i Khomullo kontra Ukrajna ítélet (CE:ECHR:2014:1127JUD004759310, 52. §).

34 — Az Emberi Jogok Európai Bírósága nemrégiben árnyalta ezt az ítélkezési gyakorlatot, és megállapította, hogy „kivételesen – amikor gyermek van jelen – […] a szabadságtól való megfosztásnak szükségesnek kell lennie a kitűzött cél eléréséhez, nevezetesen a család kiutasításának biztosítása érdekében” (Emberi Jogok Európai Bírósága, 2016. július 12–i A. B. kontra Franciaország ítélet [CE:ECHR:2016:0712JUD001159312, 120. §]).

35 — Mindazonáltal megjegyzem, hogy amikor valamely szerződő fél belső joga vagy az uniós jog a szerződő fél számára az EJEE alapján fennálló kötelezettségeken túlmutató biztosítékok tiszteletben tartását írja elő, ahogyan azt az EJEE 53. cikke lehetővé teszi, az Emberi Jogok Európai Bírósága e biztosítékok tiszteletben tartását „beépíti” a beavatkozás jogszerűségére vonatkozó feltételbe, és ragaszkodik ahhoz, hogy maga ellenőrizze annak betartását (lásd többek között: Emberi Jogok Európai Bírósága, 2008. október 2–i Rusu kontra Ausztria ítélet [CE:ECHR:2008:1002JUD003408202, 54–58. §]; 2015. szeptember 22–i Nabil kontra Magyarország ítélet [CE:ECHR:2015:0922JUD006211612, 31. § és 39–42. §]; 2016. július 5–i O. M. kontra Magyarország ítélet [CE:ECHR:2016:0705JUD000991215, 47–52. §]).

53. Ez a helyzet, amennyiben először is e rendelet 28. cikkének (2) bekezdése e kérelmezők őrizetét csak szökés komoly veszélyének kockázata esetén teszi lehetővé. Tilos tehát – ahogyan az az említett rendelet 28. cikkének (1) bekezdéséből is következik – a kérelmező őrizetben tartása kizárólag amiatt, mert átadásra irányuló eljárás van folyamatban. [36]

54. Egyébként a befogadási irányelv a 8. cikkének (3) bekezdésében immár egy kimerítő jellegű listát állít fel azokról az indokokról, amelyek miatt egy kérelmezőt őrizetben lehet tartani. Ezen indokok között, e rendelkezés f) pontjában szerepel a „Dublin III”-rendelet 28. cikkének megfelelő átadási célú őrizet is.

55. Másodszor, e rendelet 28. cikkének (2) bekezdése, valamint a befogadási irányelv 8. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy az őrizetben tartáshoz csak végső esetben, csak kevésbé kényszerítő jellegű alternatív intézkedések hiányában lehet folyamodni.

56. A fent említett rendelkezések összessége tehát az uniós jogalkotó azon szándékát tükrözi, hogy a kérelmezők őrizetét csak különleges körülmények fennállásának esetére korlátozza, ahogyan az a befogadási irányelv (15) preambulumbekezdéséből következik, és ahogyan azt a Bíróság az N-ítéletben hangsúlyozta. [37]

57. Az előző megfontolások véleményem szerint igazolják a tagállamokat a kérelmező őrizetben tartására felhatalmazó rendelkezések megszorító értelmezését. Ennek fényében, amennyiben kétség merül fel a „Dublin III”-rendelet 2. cikkének n) pontjában foglalt „jogszabály” kifejezés értelmezésével kapcsolatban, a kérelmezők szabadsághoz való jogát leginkább védelmező értelmezést kell előnyben részesíteni.

58. Márpedig, ahogyan azt a továbbiakban kifejtem, a szökés veszélyére vonatkozó kritériumok jogszabályban történő felsorolása számomra olyan jellegűnek tűnik, amely megerősíti a kérelmezők védelmét a szabadsághoz való joguk önkényes megsértésével szemben. Ez a felsorolás ezenkívül szükségesnek tűnik számomra azon kettős cél megvalósításához, amely véleményem szerint az e kritériumok „jogszabály által” történő meghatározására vonatkozó követelményhez kapcsolódik.

D – *A szökés veszélyére vonatkozó kritériumokat a „Dublin III”-rendelet 2. cikkének n) pontja által követett célokra tekintettel meghatározó szabályozás szükségességéről*

1. A szökés veszélyére vonatkozó kritériumok „jogszabály által” történő meghatározásával kapcsolatos követelmény kettős céljáról

59. A „Dublin III”-rendelet 2. cikkének n) pontjában meghatározottak szerint a szökés veszélye magában foglal egyrészt egy szubjektív és részletes szempontot („konkrét esetben” [38]), másrészt pedig egy objektív és általános szempontot („jogszabály által meghatározott tárgyilagos kritériumokon alapuló”).

36 — A „Dublin III”-rendelet 28. cikkének (1) bekezdése tehát különbözik az egy harmadik ország állampolgára, illetve hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat (COM(2008) 820 végleges) 27. cikkének (1) bekezdésétől. A javasolt rendelkezés a 2005/85 irányelv 18. cikkének (1) bekezdésében foglalt elv megismétlésére szorítkozott, amely szerint senkit nem lehet őrizetben tartani „kizárólag azon az alapon, hogy az érintett [nemzetközi védelem] iránti kérelmet nyújtott be”. Az elfogadott rendelkezés szigorúbbnak tűnik, mivel sem a kérelmező jogállása (lásd a „Dublin III”-rendelet (20) preambulumbekezdését), sem pedig az a tény, hogy átadásra irányuló eljárás van folyamatban, nem igazol ilyen intézkedést.

37 — 2016. február 15-i ítélet (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 52., 56. és 63. pont), amely a kérelmezővel szemben a befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdésének e) pontja alapján közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott őrizeti intézkedésre vonatkozik.

38 — A „Dublin III”-rendelet 28. cikkének (2) bekezdésében szereplő „egyedi elbírálás alapján” kifejezés is ezt a követelményt tükrözi.

60. Ez a meghatározás ennélfogva két együttes feltételt hordoz, mivel az illetékes hatóságoknak – azaz a közigazgatási vagy igazságügyi hatóságoknak [39] – esetről esetre kell megvizsgálniuk az egyes kérelmezők helyzetét jellemző egyedi és konkrét körülmények összességét, [40] szem előtt tartva egyúttal azt, hogy ez a vizsgálat az általánosan és absztrakt módon meghatározott tárgyilagos kritériumokon alapuljon.

61. Ebben az összefüggésben a szökés veszélyére vonatkozó kritériumok „jogszabály által” történő meghatározásának követelménye véleményem szerint kettős célt tükröz.

62. Egyfelől az említett követelmény annak biztosítására irányul, hogy ezek a kritériumok elegendő biztosítékot jelentsenek a jogbiztonság területén. Ebben a tekintetben a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy a valamely tagállam által egy rendelet alapján megtett intézkedéseknek – még akkor is, ha azok az e rendelet által a tagállam számára biztosított mérlegelési jogkör gyakorlására vonatkoznak – meg kell felelniük a jogbiztonság elvének mint az uniós jog általános elvének. [41] Véleményem szerint ez az elv alkalmazandó a jelen esetben, amennyiben tagállamok az említett kritériumok meghatározása során a „Dublin III”-rendelet 2. cikkének n) pontjával összefüggésben értelmezett 28. cikkének (2) bekezdését hajtják végre abból a célból, hogy éljenek az e rendelkezések közül az első által számukra elismert azon lehetőséggel, hogy a kérelmezőket őrizetben tartsák.

63. E követelmény célja másfelől annak biztosítása, hogy a szökés veszélyére vonatkozó kritériumok alkalmazásáért felelős hatóságoknak az egyedi értékelésre vonatkozó jogköre bizonyos előre meghatározott iránymutatások keretébe illeszkedjen.

64. Ezek a célok a 2008/115/EK irányelv [42] (a továbbiakban: visszatérési irányelv) előkészítő munkálataiból is kitűnnek, amely irányelv 3. cikkének (7) bekezdése a szökés veszélyének olyan fogalommeghatározását tartalmazza, amely szinte azonos a „Dublin III”-rendelet 2. cikkének n) pontjában található fogalommeghatározással (attól eltekintve, hogy ezek a rendelkezések olyan személyre vonatkoznak, aki „kiutasítási eljárás”, illetve „átadásra irányuló eljárás” hatálya alatt áll).

65. Bár a visszatérési irányelv nem alkalmazandó a nemzetközi védelmet kérelmezőkre, [43] és bár az irányelv által szabályozott, kitoloncolás céljából foganatosított őrizet, valamint e kérelmezők őrizete tehát különböző jogi szabályozási rendszer alá tartozik, [44] az ezen irányelvre vonatkozó előkészítő munkálatok véleményem szerint iránymutatást adhatnak e rendelet 2. cikke n) pontjának értelmezésével kapcsolatban. Ugyanis ez a rendelkezés láthatóan az említett irányelv 3. cikkének (7) bekezdését követi, amelynek tartalmát szinte szóról szóra megismétli. A „Dublin III”-rendelet előkészítő munkálatai egyébként nem említenek semmilyen vitát az e rendelet 2. cikkének n) pontjában foglalt szökés veszélyének fogalommeghatározásával kapcsolatban. [45]

39 — A befogadási irányelv 9. cikke (2) bekezdésének megfelelően az őrizeti intézkedést közigazgatási vagy igazságügyi hatóságoknak írásban kell elrendelniük.

40 — Ennélfogva a szökés veszélyére vonatkozó, a nemzeti jog által meghatározott egy (vagy több) feltétel fennállása az érintett személy helyzete eseti alapon történő egyedi vizsgálatának hiányában nem elegendő annak megállapításához, hogy szökés veszélye áll fenn [lásd analógia útján: 2014. június 5-i Mahdi-ítélet (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 70–74. pont)].

41 — Lásd többek között: 2002. június 20-i Mulligan és társai ítélet (C-313/99, EU:C:2002:386, 46. pont); 2011. május 5-i Kurt und Thomas Etling és társai ítélet (C-230/09 és C-231/09, EU:C:2011:271, 74. pont); 2014. november 5-i Cypra-ítélet (C-402/13, EU:C:2014:2333, 26. pont).

42 — 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.).

43 — Ez a helyzet áll fenn pontosabban a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásától az e kérelemre vonatkozó első fokú határozat meghozataláig, vagy adott esetben addig tartó időszakban, amíg az említett határozattal szemben indított jogorvoslati eljárás folyamatban van (2013. május 30-i Arslan-ítélet [C-534/11, EU:C:2013:343, 49. pont]) (lásd a jelen indítvány 67. pontját).

44 — 2009. november 30-i Kadzoev-ítélet (C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, 45. pont).

45 — A Gazdasági és Szociális Bizottság mindazonáltal tett bizonyos megjegyzéseket ezzel a fogalommeghatározással kapcsolatban (Opinion of the European Economic and Social Committee, SOC/333, 2009. július 16., 7. o.).

66. Hozzáteszem, hogy az az intenzitási küszöb, amelyet egy ilyen veszélynek át kell lépnie egy őrizeti intézkedés igazolása érdekében, az alkalmazandó jogszabály szerint változik. A visszatérési irányelv 15. cikke (1) bekezdésének a) pontja a kitoloncolás céljából foganatosított őrizetet a „szökés veszély[ének]” fennállásától teszi függővé. A „Dublin III”-rendelet 28. cikkének (2) bekezdése megköveteli a „komoly veszély[t] […] a szökésre” ahhoz, hogy valamely kérelmezőt az átadásig szabadságától megfosszanak.

67. Ezenkívül a kiutasítási eljárással ellentétben az átadásra irányuló eljárás többek között a megkereső tagállam területén jogszerűen tartózkodó kérelmezőkre vonatkozik. Az eljárási irányelv 9. cikkének (1) bekezdése szerint ugyanis – ahogyan arra a visszatérési irányelv (9) preambulumbekezdése emlékeztet – a kérelmezőnek joga van azon tagállam területén maradni, amelyben a kérelmét benyújtotta az e kérelemre vonatkozó elsőfokú határozat meghozataláig, vagy adott esetben addig tartó időszakban, amíg az említett határozattal szemben indított jogorvoslati eljárás folyamatban van.[46] Ez akkor is így van, ha ez a tagállam úgy véli, hogy nem felelős e kérelem elbírálásáért, és kéri a kérelmező más tagállam általi átvételét a „Dublin III”-rendelet rendelkezései alapján.[47]

68. Ilyen feltételek mellett a visszatérési irányelvben a kitoloncolni kívánt személyek őrizetének keretbe foglalása céljából előírt biztosítékok véleményem szerint *a fortiori* alkalmazhatók az átadásra irányuló eljárás hatálya alá tartozó kérelmezők őrizetére.

69. Márpedig megjegyzem, hogy az ezen irányelv elfogadására irányuló eljárás keretében a Bizottság eredeti javaslata nem tartalmazta a szökés veszélyének fogalommeghatározását.[48] Ezt a fogalommeghatározást az Európai Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságának (a továbbiakban: LIBE Bizottság) jelentésében vezették be, amely azonban annak előírására szorítkozott, hogy egy ilyen veszélyt „egyéni és objektív kritériumok” alapján kell értékelni.[49] Az Európai Parlament első olvasatbeli álláspontja, amelyet a Tanács elfogadott, ezt a „jogszabály által meghatározott tárgyilagos kritériumok” megfogalmazással helyettesítette.[50]

70. E kifejezések megválasztása – jóllehet a Bizottság javaslata egyáltalán nem emelte ki a szökés veszélyének értékelését és a LIBE Bizottság jelentése csak az „egyéni és objektív kritériumokra” utalt a forrás pontosítása nélkül – nem lehet lényegtelen.[51] Ez véleményem szerint arról a szándékról tanúskodik, hogy biztosítsák a szökés veszélyének egyedi értékelése során használt kritériumok előreláthatóságát, valamint hogy ellensúlyozzák az ezen értékelésért felelős hatóságok jogkörét azzal, hogy ezt az értékelést általános és absztrakt jellegű tárgyilagos kritériumokkal keretbe foglalják.

46 — 2013. május 30-i Arslan-ítélet (C-534/11, EU:C:2013:343, 48. és 49. pont). Ennélfogva a kérelmező esetében nem állapítható meg a visszatérési irányelv szerinti „illegális [helyesen: jogellenes] tartózkodás”, és így nem is lehet kiutasítani az Unió területéről mindaddig, amíg a kérelmét el nem utasítják. Ez következik a menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-i genfi egyezmény 33. cikkében foglalt visszaküldés tilalmának elvéből is, amelyre a Charta 18. cikke utal.

47 — Ugyanis a kérelmező nemcsak annak a tagállamnak a területén tartózkodhat, amelyben a kérelmét megvizsgálják, hanem annak a tagállamnak a területén is, amelyben ezt a kérelmet benyújtotta (2012. szeptember 27-i Cimade és GISTI ítélet [C-179/11, EU:C:2012:594, 48. pont]).

48 — A harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslat (COM(2005) 391 végleges, a továbbiakban: a visszatérési irányelvre vonatkozó javaslat).

49 — Jelentés a visszatérési irányelvre irányuló javaslatról, 2007. szeptember 20., A6-0339/2007, 2005/0167 (COD), PE 374.321, 7. o. Különböző módosításokat javasoltak és „a bíróságok által mérlegelendő komoly indokokat” (vélemény a Fejlesztési Bizottság részéről a LIBE Bizottság részére a visszatérési irányelvre irányuló javaslatról, 2007. június 22., 2005/0167 (COD), PE 386.728, 11. o.), „a nemzeti jog által meghatározott kritériumokat” (a LIBE Bizottság jelentéstervezete a visszatérési irányelvre irányuló javaslatról, 2006. június 13., 2005/0167 (COD), PE 374.321v02–00, 9. o.), illetve „jogszabály által meghatározott kritériumokat” (a LIBE Bizottság jelentéstervezetének módosítása, 2006. szeptember 27., 2005/0167 (COD), PE 378.672v01-00, 23. o.) említették.

50 — Az Európai Parlament első olvasatban 2008. június 18-án elfogadott álláspontja, EP-PE_TC1-COD(2005)00167, PE 400.777, 13. o.

51 — Ebben a tekintetben megjegyzem, hogy az ESZSZ, az UNICE és a CEEP által a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodásról szóló, 1999. június 28-i 1999/70/EK tanácsi irányelv (HL 1999. L 175., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 3. kötet, 368. o.) mellékletében foglalt, a határozott ideig tartó munkaviszonyról szóló keretmegállapodás 2. szakaszában – amelyre az Egyesült Királyság Kormánya hivatkozott – az uniós jogalkotó egy meghatározott fogalom meghatározása érdekében megkülönböztetés nélkül kívánt hivatkozni a törvényre, illetve a belső jog más jogforrásaira. Ennélfogva nem „jogszabályra”, hanem „törvény[re], kollektív szerződés[re] vagy [a tagállamokban] kialakult gyakorlat[ra]” utalt kifejezetten.

2. A szökés veszélyére vonatkozó kritériumokat meghatározó jogszabálynak az e célok megvalósítása érdekében való szükségességéről

71. A fentiekben említett egyik vagy másik cél megvalósítása véleményem szerint a szökés veszélyére vonatkozó tárgyilagos kritériumoknak jogszabályban való meghatározását teszi szükségessé.

a) A jogbiztonság biztosítására irányuló célról

72. A jogbiztonság elve lényegében azt foglalja magában, hogy a valamely tagállam által az uniós jog alapján hozott intézkedések lehetővé tegyék a jogalanyok számára jogaik és kötelezettségeik tartalmának megismerését, valamint azt, hogy előre lássák magatartásuk következményeit.[52] Ahogyan azt a Bíróság már megállapította,[53] ezen elv tiszteletben tartása nemcsak az elfogadott intézkedések tartalmától függ, hanem adott esetben az ebben a tekintetben választott eszköz jellegétől is.

73. Mivel számomra úgy tűnik, hogy nem szerencsés és nem is lehetséges absztrakt módon értékelni a szabályozásnak, az ítélkezési gyakorlatnak és a közigazgatási gyakorlatnak a jogbiztonság terén fennálló érdemeit, elemzésemet az alapügyben szóban forgó ügyre jellemző sajátos körülményekre összpontosítom.

74. Ahogyan az a jelen indítvány 25. pontjában kifejtésre került, a kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott állandó ítélkezési gyakorlat az e bíróság által hozott számos ítéletből áll, amelyek mindegyike tartalmaz egy vagy több kritériumot a szökés veszélye fennállásának értékelésére. E kritériumok felsorolása tehát töredezett jellegű.

75. Egy ilyen megállapítás azt is sugallja, hogy ez a bíróság esetről esetre ismerte el ezeket a kritériumokat az általa elbírált egyes ügyekre jellemző egyedi körülmények alapján. Ebben a tekintetben a cseh kormány a tárgyaláson elismerte annak lehetőségét, hogy a közigazgatási gyakorlat és az ítélkezési gyakorlat fejlődik, amikor a gyakorlatban további releváns kritériumok is felmerülnek a szökés veszélyének értékeléséhez. Az ítélkezési gyakorlat tehát jóváhagyja a közigazgatási gyakorlatban előzetesen megállapított kritériumokat.

76. Ilyen körülmények között kétségeim vannak afelől, hogy a szóban forgó közigazgatási és ítélkezési gyakorlat, még ha állandó is, az előreláthatóságot tekintve elegendő biztosítékot jelent. Ez még inkább így van a kérelmezők alapvető jogaiba az őrizeti intézkedéssel járó beavatkozás rendkívül súlyos jellegére tekintettel, amely beavatkozást az uniós jogalkotó végső soron a kivételes esetekre kívánta korlátozni.[54]

77. Ugyanis amennyiben a szökés veszélyének kritériumai közigazgatási vagy ítélkezési gyakorlatból származhatnának, amely utóbbi adott esetben ezt a közigazgatási gyakorlatot támogathatja, fennáll a veszélye annak, hogy az említett kritériumok e gyakorlat változásaitól függően változnának. Egy ilyen esetben még az ahhoz szükséges kellő állandóságuk is hiányozhat, hogy „meghatározottnak” lehessen azokat tekinteni, ahogyan azt a „Dublin III”-rendelet 2. cikkének n) pontja megköveteli.

52 — Lásd ebben az értelemben: 2002. június 20-i Mulligan és társai ítélet (C-313/99, EU:C:2002:386, 47. pont); 2004. március 25-i Azienda Agricola Ettore Ribaldi és társai ítélet (C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00–C-491/00 és C-497/00–C-499/00, EU:C:2004:179, 85. pont).

53 — 2002. június 20-i Mulligan és társai ítélet (C-313/99, EU:C:2002:386, 48. pont).

54 — Lásd a jelen indítvány 46. pontját.

78. Ezenkívül a cseh kormány a tárgyaláson kétségét fejezte ki azon közigazgatási gyakorlat nyilvános jellegével kapcsolatban, amelyből ezek a kritériumok kitűnnek. Márpedig a közzétételre vonatkozó intézkedések hiányában azoknak a jogalanyok számára való hozzáférhetőségét nem lehet biztosítani. A Bíróság egyébként ebben a tekintetben megállapította, hogy az egyszerű közigazgatási gyakorlatok – amely természeténél fogva a közigazgatás tetszése szerint módosítható és nem kap megfelelő nyilvánosságot – nem mutatnak a jogbiztonság követelményének teljesüléséhez megkövetelt egyértelműséget és pontosságot. [55]

79. Kétségtelen, ahogyan azt az Egyesült Királyság Kormánya megjegyezte, hogy a szökés veszélyének valamely írott jogszabályban történő meghatározása sem jelent a jogbiztonságot tekintve feltétlen biztosítékot, figyelemmel az ilyen veszély egyedi és konkrét értékelésének követelményére. Mindazonáltal ezen értékelésnek jogszabályban rögzített kritériumok által történő keretbe foglalása véleményem szerint az állandóságot és ennélfogva a jogbiztonságot tekintve nagyobb biztosítékot jelent. Végül véleményem szerint pontosan a közigazgatási és igazságügyi hatóságok egyedi értékelési jogkörének önkényes gyakorlásából eredő veszélyek csökkentése céljából írta elő az uniós jogalkotó azt, hogy ezt a jogkört jogszabályi eredetű kritériumoknak kell körülhatárolniuk. [56]

80. Egyébként azt lehetne kifogásolni, hogy a kérelmezők jogait adott esetben jobban védi valamely pontos és szigorú kritériumokat tartalmazó ítélkezési vagy közigazgatási gyakorlat, mint egy olyan jogszabály, amely homályos és megengedő kritériumokat rögzít. Az e tekintetben fellépő bizonytalanságok elkerülésének érdekében emlékeztetek arra, hogy a feltett kérdés csak a szökés veszélyére vonatkozó kritériumok jogszabályi forrásával kapcsolatos követelményekre vonatkozik. Nem vonatkozik tehát az ezen kritériumok tartalmával kapcsolatos, eltérő problematikára. [57]

b) A közigazgatási és igazságügyi hatóságok egyedi értékelési jogkörének keretbe foglalásával kapcsolatos célról

81. Egy jogszabály elfogadása az általa a jogbiztonság tekintetében nyújtott előnyökön kívül kiegészítő biztosítékokat nyújt a szökés veszélyének értékeléséért, valamint adott esetben a kérelmező őrizetének elrendeléséért felelős közigazgatási és igazságügyi hatóságok értékelési jogkörének külső ellenőrzése terén.

82. Tekintettel a szabadsághoz való alapvető jogba történő azon beavatkozás különösen súlyos jellegére, amelyet egy ilyen intézkedés jelent, és az uniós jogalkotónak az ilyen intézkedés kivételes körülményekre történő korlátozására irányuló szándékára [58], e hatóságok értékelési jogkörét olyan módon kell keretbe foglalni, hogy a lehető legjobban megvédjék a kérelmezőket a szabadságtól való önkényes megfosztásoktól. Ebben az összefüggésben véleményem szerint lényeges, hogy e kritériumok tartalmának absztrakt módon történő meghatározása és azoknak egy konkrét esetben történő alkalmazása intézményileg elkülönült hatóságok feladata legyen.

83. Véleményem szerint ez a valódi tartalma az egyéni vizsgálat és az előre meghatározott tárgyilagos kritériumok alapján történő keretbe foglalás azon kettős követelményének, amely a „Dublin III” -rendelet 2. cikkének n) pontjából következik. Egyrészről ez a rendelkezés kötelezi a közigazgatási és az igazságügyi hatóságokat az egyes konkrét esetek körülményeinek figyelembevételére. Másfelől ügyel arra, hogy ezen egyedi értékelési jogkört valamely harmadik hatóság által előzetesen megállapított általános és absztrakt kritériumok alapján mederben tartsák.

55 — 2002. június 20-i Mulligan és társai ítélet (C-313/99, EU:C:2002:386, 47. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Egy másik összefüggésben a Bíróság megállapította, hogy a Charta 47. cikkében biztosított hatékony jogorvoslathoz való jog korlátozása sérti ezt a rendelkezést, amennyiben az egy közigazgatási bizottság útmutatójában szerepel (2014. szeptember 17-i Liivimaa Lihaveis ítélet [C-562/12, EU:C:2014:2229, 74. pont]).

56 — Lásd a jelen indítvány 81–84. pontjait.

57 — Lásd a jelen indítvány 35. pontját.

58 — Lásd a jelen indítvány 46. pontját.

84. Ezek a megfontolások véleményem szerint lehetővé teszik annak kizárását, hogy a szökés veszélyére vonatkozó tárgyilagos kritériumok „jogszabály által” történő meghatározásának követelménye teljesüljön akkor, ha azokat nem jogszabály, hanem valamely közigazgatási vagy ítélkezési gyakorlat állapítja meg. [59]

85. Ennek megerősítéseként mindenekelőtt hozzáteszem, hogy az általam javasolt megközelítés megfelel a Bizottság által a „visszatérési kézikönyvben” a visszatérési irányelv 3. cikke (7) bekezdésének értelmezésével kapcsolatban alkalmazott megközelítésnek. [60]

86. Továbbá úgy tűnik, hogy a tagállamok többsége elismeri, hogy a „Dublin III”-rendelet 2. cikkének n) pontja számukra azt írja elő, hogy a szökés veszélyére vonatkozó kritériumokat jogszabályban határozzák meg, ha az őrizetet kívánják alkalmazni, ahogyan az a tagállamok „nemzeti kapcsolattartó pontjaihoz” az európai migrációs hálózat által végzett vizsgálatok keretében intézett két kérdőívre adott válaszokból következik. [61] Az ezen kérdőívekre választ adó nemzeti kapcsolattartó pontok nagy része azt nyilatkozta, hogy 2014-ben a nemzeti szabályozás meghatározta a „Dublin III”-rendelet 2. cikkének n) pontja szerinti, a szökés veszélyére vonatkozó tárgyilagos kritériumokat, vagy pedig az ilyen irányú módosítás alatt állt. Ez volt a helyzet a Cseh Köztársaságban, amelynek szabályozását az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztését követően ekként módosították. [62] Egyedül az Egyesült Királyság „nemzeti kapcsolattartó pontja” vitatta e kritériumok jogszabály által történő meghatározásának követelményét.

87. Végül, számos nemzeti bíróság ért egyet ezzel az értelmezéssel. Különösen a Bundesgerichtshof (szövetségi legfelsőbb bíróság) megállapította, hogy ez a rendelkezés megköveteli, hogy jogszabály (mivel az ítélkezési gyakorlat nem elegendő) határozza meg a szökés veszélye fennállásának előreláthatóan és ellenőrizhető módon történő megállapítását lehetővé tevő indokokat. [63] A Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) is ilyen tartalmú határozatot fogadott el, amikor egyébként kifejezetten kimondta, hogy nincs szükség előzetes döntéshozatal iránti kérelemre azzal az indokkal, hogy semmilyen más értelmezés nem lehetséges. [64] Ezenkívül a közigazgatási fellebbviteli bíróság (Luxemburg) kiemelte, hogy a „Dublin III”-rendelet 2. cikkének n) pontja a jogszabályi jellegű rendelkezésekre utal. [65] A Raad van State (államtanács, Hollandia) megállapította, hogy a visszatérési irányelv 3. cikkének (7) bekezdése szerinti szökés veszélyének [66] jogszabály által meghatározott tárgyilagos kritériumokon kell alapulnia, mivel a közigazgatási gyakorlat ebben a tekintetben nem elegendő. [67]

59 — Míg az ezen követelmény által követett célok közül az elsővel (amely a jogbiztonságra vonatkozik) kapcsolatos értékelésem szorosan kapcsolódik a jelen ügy sajátos összefüggéséhez, az e célok közül a másodikkal (amely a közigazgatási és az igazságügyi hatóságok egyedi értékelési jogkörének keretbe foglalására vonatkozik) kapcsolatos következtetésem független a szóban forgó közigazgatási, illetve ítélkezési gyakorlat jellegzetességeitől.

60 — A tagállamok illetékes hatóságai által a visszatéréssel kapcsolatos tevékenységeik végzése során használandó közös „Visszatérési kézikönyv” kidolgozásáról szóló, 2015. október 1-jei bizottsági ajánlás (C(2015) 6250 final, 11. o.) melléklete. Az őrizetben tartásra vonatkozó intézkedések tekintetében a visszatérési irányelv és a „Dublin III”-rendelet közötti kapcsolatról lásd a jelen indítvány 65. és 66. pontját.

61 — Ad-Hoc Query on detention in Dublin III cases, amely a következő internetes címen érhető el: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/protection/590_emn_ahq_on_detention_in_dublin_cases_en.pdf, valamint Ad-Hoc Query on objective criteria to identify risk of absconding in the context of reception directive art 8 (recast) and Dublin regulation nº 604/2014 art 28 (2), amely a következő internetes címen érhető el: http://emn.ypes.gr/images/docs/EMN_QUERIES/EMN_QUERIES_2014/2014_619_emn_ahq_on_objective_criteria_to_identify_risk_of_absconding_%28wider_diss%29.pdf. Az Európai Migrációs Hálózatot az Európai Migrációs Hálózat létrehozásáról szóló, 2008. május 14-i 2008/381/EK tanácsi határozat (HL 2008. L 131., 7. o.) hozta létre.

62 — Lásd a jelen indítvány 16. pontját.

63 — Bundesgerichtshof, 2014. június 26., V ZB 31/14.

64 — Verwaltungsgerichtshof, 2015. február 19., RO 2014/21/0075-5.

65 — A Luxemburgi Nagyhercegség közigazgatási fellebbviteli bírósága, 2016. október 6., 35301C. sz. Lásd továbbá a közigazgatási bíróságok (Luxembourg) ítéleteit: 2. tanács, 2015. március 5., 35902. sz., valamint 3. tanács, 2015. december 24., 37301. sz.

66 — Az ezen irányelv 3. cikkének (7) bekezdése és a „Dublin III”-rendelet 2. cikkének n) pontja közötti kapcsolatról lásd a jelen indítvány 65. és 66. pontjait.

67 — Raad van State, 2011. március 21., BP9284, 201100555/1/V3.

V – Végkövetkeztetések

88. A fentiekre figyelemmel azt javaslom, hogy a Bíróság a Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Cseh Köztársaság) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést a következőképpen válaszolja meg:

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 rendeletnek az együttesen értelmezett 2. cikke n) pontját és 28. cikke (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy egy tagállam nem jogosult arra, hogy valamely nemzetközi védelmet kérelmező személyt őrizetben tartson a valamely másik tagállamnak való átadásra irányuló eljárás biztosítása érdekében, ha az előbbi tagállam a szabályozásában nem határozta meg a szökés veszélye fennállásának értékelését szolgáló tárgyilagos kritériumokat, és ez abban az esetben is így van, ha az ilyen kritériumok ezen tagállam ítélkezési gyakorlatából vagy közigazgatási gyakorlatából kitűnnek.