



Határozatok Tára

MACIEJ SZPUNAR
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. április 23.¹

C-806/18. sz. ügy

JZ

(a Hoge Raad der Nederlanden [Hollandia legfelsőbb bírósága] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség – 2008/115/EK irányelv – 11. cikk – Beutazási tilalom – Olyan harmadik országbeli állampolgár, akivel szemben ilyen beutazási tilalmat rendeltek el, azonban soha nem hagyta el az érintett tagállamot – Szabadságvesztés-büntetés”

1. A Bíróságnak a Hoge Raad der Nederlanden (Hollandia legfelsőbb bírósága) által előterjesztett jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem keretében ismételt meg kell vizsgálnia, hogy ellentétes-e a 2008/115/EK irányelv² rendelkezéseivel az olyan nemzeti büntetőjogi rendelkezés, amely a jogellenes tartózkodást szabadságvesztés-büntetéssel szankcionálja.
2. Habár a szóban forgó tagállam a jelen ügyben főszabály szerint kiszabhat ilyen büntetést, sajátos módon kérdésként vetődik fel, hogy ezt helyesen tette-e.

Jogi háttér

Az uniós jog

3. A 2008/115 irányelv célja a „Tárgy” címet viselő 1. cikkében szereplő meghatározás szerint:

„Ez az irányelv megállapítja a tagállamok által alkalmazandó, a harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatéréséről szóló közös normákat és eljárásokat, összhangban a közösségi jog általános elveiként szereplő alapvető jogokkal és a nemzetközi joggal, beleértve a menekültek védelmét és az emberi jogi kötelezettségeket.”

4. Az irányelv „Fogalom meghatározások” címet viselő 3. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Ezen irányelv alkalmazásában [...]:

[...]

¹ Eredeti nyelv: angol.

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

2. »illegális [helyesen: jogellenes] tartózkodás«: olyan harmadik országbeli állampolgár jelenléte valamely tagállam területén, aki a [...] beutazási, tartózkodási vagy letelepedési feltételeknek nem vagy már nem felel meg;
3. »kiutasítás«: egy harmadik országbeli állampolgár visszatérési folyamata, függetlenül attól, hogy visszatérési kötelezettség önkéntes teljesítéséről vagy kitoloncolásról van szó:
 - a származási országába, vagy
 - egy tranzit országba közösségi vagy kétoldalú visszafogadási megállapodásoknak vagy egyéb megegyezéseknek megfelelően, vagy
 - más harmadik országba, ahova az érintett harmadik országbeli állampolgár önkéntesen vissza kíván térni és amely őt befogadja;
4. »kiutasítási határozat«: közigazgatási vagy bírósági határozat vagy intézkedés, amely valamely harmadik országbeli állampolgár tartózkodásának jogszerűtlenségét [helyesen: jogellenességét] megállapítja vagy kimondja, és visszatérési kötelezettséget állapít meg vagy mond ki;
5. »kitoloncolás«: a visszatérési kötelezettség kikényszerítése, azaz a tagállamból történő fizikai kiszállítás;
6. »beutazási tilalom«: a kiutasítási határozatot kísérő közigazgatási vagy bírósági határozat vagy intézkedés, amely meghatározott időtartamra megtiltja a tagállamok területére való beutazást és a tagállamok területén való tartózkodást;

[...]

8. »önkéntes távozás«: a visszatérési kötelezettségnek a kiutasítási határozatban erre a célra meghatározott határidőn belüli teljesítése;

[...]”

5. A 2008/115 irányelv „Kiutasítási határozat” címet viselő 6. cikke a következőképpen rendelkezik:

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

[...]

(6) Ez az irányelv nem gátolja a tagállamokat abban, hogy – a nemzeti jogszabályaiknak megfelelően, a III. fejezet alapján meglévő eljárási biztosítékoknak és a közösségi és nemzeti jog más vonatkozó rendelkezéseinek a sérelme nélkül – egyazon közigazgatási vagy bírósági határozaton vagy intézkedésen belül elfogadják a jogszerű tartózkodás megszüntetéséről szóló határozatot és egyidejűleg a kiutasítási határozatot és/vagy a kitoloncolási végzést és/vagy a beutazási tilalmat [helyesen: beutazási tilalomról szóló határozatot] is.”

6. Ezen irányelv „Kitoloncolás” címet viselő 8. cikke a következőképpen szól:

„(1) Amennyiben nem került sor a 7. cikk (4) bekezdésének megfelelően önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapítására, vagy a visszatérési kötelezettséget az érintettek nem teljesítették a 7. cikk alapján önkéntes távozásra megadott határidőn belül, a tagállamok minden szükséges intézkedést meghoznak a kiutasítási határozat végrehajtásához.

[...]

(3) A tagállamok a kitoloncolás végrehajtására külön közigazgatási vagy bírósági határozatot vagy intézkedést rendelhetnek el.”

7. Az irányelv „Beutazási tilalom” címet viselő 11. cikke a következőképpen szól:

„(1) A kiutasítási határozatokkal együtt beutazási tilalmat kell elrendelni:

- a) ha az önkéntes távozásra nem állapítottak meg határidőt, vagy
- b) ha a visszatérési kötelezettség teljesítésére nem került sor.

Egyéb esetekben a kiutasítási határozatok párosulhatnak beutazási tilalommal.

(2) A beutazási tilalom időtartamát minden egyes eset idevágó [helyesen: sajátos] körülményeinek alapos megfontolása alapján kell meghatározni, és az elméletileg [helyesen: főszabály szerint] nem haladja meg az öt évet. Mindazonáltal túllépheti az öt évet, ha a harmadik országbeli állampolgár a közrendre, a közbiztonságra vagy a nemzetbiztonságra nézve komoly fenyegetést jelent.

(3) A tagállamoknak mérlegelniük kell, hogy visszavonják vagy felfüggesztik-e a beutazási tilalmat, amennyiben az a harmadik országbeli állampolgár, akivel szemben az (1) bekezdés második albekezdésének megfelelően beutazási tilalmat rendeltek el, bizonyítani tudja, hogy a kiutasítási határozatnak teljes mértékben eleget téve elhagyta a tagállam területét.

[...]”

8. Ugyanezen irányelv 12. cikke (1) bekezdésének első albekezdése szerint „A kiutasítási határozatok, és – amennyiben elrendelik – a beutazási tilalomról és a kitoloncolásról szóló határozatok meghozatalára írásban, a tényállás ismertetésével és jogi indokolással, valamint a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségek feltüntetésével kerül sor.”

A holland jog

9. A 2008/115 irányelv átültetése céljából 2011. december 31-i hatállyal módosított, 2000. november 23-i Vreemdelingenwet 2000 (a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi törvény, Stb. 2000., 495. sz.; a továbbiakban: 2000. évi Vw) 61. cikkének (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy az olyan külföldi állampolgárnak, aki nem vagy már nem jogszerűen tartózkodik Hollandia területén, az e törvény 62. cikkében meghatározott határidő áll rendelkezésére Hollandia területének önkéntes elhagyására; a 62. cikk 1. és 2. bekezdése a 2008/115 irányelv 7. cikkének (1) és (4) bekezdését ülteti át.

10. A 2000. évi Vw 66a. cikke, amely a 2008/115 irányelv 11. cikke (2) bekezdésének az átültetésére irányul, úgy rendelkezik az 1. bekezdésében, hogy beutazási tilalmat elrendelő határozatot kell hozni azzal a külföldi állampolgárral szemben, aki az erre a célra meghatározott határidőn belül nem távozott önként Hollandiából.

11. A 2000. évi Vw 66a. cikkének 4. bekezdése értelmében a beutazási tilalom legfeljebb ötéves, meghatározott időtartamra rendelhető el, kivéve, ha a külföldi állampolgár a közrendre, a közbiztonságra vagy a nemzetbiztonságra nézve komoly fenyegetést jelent. Ezen időtartamot attól az időponttól kell számítani, amikor a külföldi állampolgár ténylegesen elhagyta Hollandiát.

12. A 2000. évi Vw 66a. cikkének 7. bekezdése értelmében az a külföldi állampolgár, akivel szemben beutazási tilalmat rendeltek el, semmi esetre sem tartózkodhat jogszerűen Hollandiában:

- „a. ha jogerősen elítélték háromévi vagy annál súlyosabb szabadságvesztés-büntetéssel fenyegetett bűncselekmény miatt;
- b. ha veszélyezteti a közrendet vagy a nemzetbiztonságot;
- c. a 4. bekezdés szerinti komoly fenyegetést jelent, vagy
- d. nemzetközi szerződés alapján vagy Hollandia nemzetközi kapcsolatai érdekében mindenféle tartózkodást meg kell számára tiltani.”

13. A 2011. december 15-i törvénnyel (Stb. 2011., 663. sz.) módosított Wetboek van Strafrecht (büntető törvénykönyv) 197. cikke szerint az a külföldi állampolgár, aki annak ellenére Hollandiában tartózkodik, hogy tudja vagy megalapozottan feltételezheti, hogy törvényi rendelkezés alapján nemkívánatos személynek nyilvánították, vagy hogy vele szemben a 2000. évi Vw 66a. cikkének 7. bekezdése alapján beutazási tilalmat rendeltek el, többek között hat hónapig terjedő szabadságvesztés-büntetéssel büntethető.

A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

14. JZ-t a 2000. április 14-i határozattal a tényállás megvalósulásának időpontjában hatályban lévő törvény értelmében vett nemkívánatos külföldi állampolgárnak nyilvánították.³

15. 2013. március 19-i határozatával a Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (védelmi és igazságügyi államtitkár, Hollandia) a nemkívánatos külföldi állampolgárnak nyilvánítást JZ kérelmére a 2000. évi Vw-nek a 2008/115 irányelv átültetése következtében történő, 2011. december 31-i módosításával összefüggésben hatályon kívül helyezte. E határozattal a 2000. évi Vw 66a. cikkének 7. bekezdése alapján JZ-vel szemben öt évig terjedő beutazási tilalmat is elrendeltek, amellyel összefüggésben a nemkívánatos külföldi állampolgárnak nyilvánítás attól az időponttól számít hatályon kívül helyeztettek, amikortól a beutazási tilalom hatályba lép. E hatályon kívül helyezés azonban a határozat szerint nem változtat JZ távozási kötelezettségén. Következésképpen JZ-nek azonnal önként el kellett hagynia Hollandiát és ki lehetett toloncolni. A 2000. évi Vw 62a. cikkének 2. bekezdése alapján e határozatot kiutasítási határozatnak kell tekinteni.

16. Indokolásként a határozatban többek között az áll, hogy JZ-t többször elítélték különböző bűncselekmények elkövetése miatt. A Vreemdelingencirculaire 2000 (a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi körlevél) A4/3.3 pontja szerint valamely bűncselekménnyel összefüggő bármely gyanú, illetve elítélés veszélynek minősül a közrendre nézve. Mivel JZ veszélyt jelentett a közrendre nézve, Hollandiát a 2000. évi Vw 62. cikke (2) bekezdésének c. pontja értelmében haladéktalanul el kellett hagynia. Ennek alapján a 2000. évi Vw 66a. cikke 1. bekezdésének a. pontja szerint beutazási tilalmat rendeltek el vele szemben. JZ a 2000. évi Vw 66a. cikke 7. bekezdésének b. pontja szerint a beutazási tilalom következtében nem tartózkodhat jogszerűen Hollandiában.

17. A Gerechtshof Amsterdam (amszterdami fellebbviteli bíróság, Hollandia) megállapította, hogy lépésenként lefolytatták a kiutasítási eljárást. JZ azonban a 2013. március 19-i határozatot követően nem hagyta el Hollandiát. Bizonyos, hogy e határozatot megszegve 2015. október 21-én Amszterdamban tartózkodott. A büntető törvénykönyv 197. cikke szerint bűncselekményt követ el az

³ A Vreemdelingenwet 1994 (a külföldiek jogállásáról szóló 1994. évi törvény) 21. cikke. E nemkívánatos külföldi állampolgárnak nyilvánítás vezetett lényegében ahhoz, hogy mind a Hollandiában való további tartózkodás, mind a távozást követően a Hollandiába való visszatérés és ott-tartózkodás büntetendő, ha a büntető törvénykönyv 197. cikkének további tényállási elemei is megvalósulnak.

a külföldi állampolgár, aki Hollandiában tartózkodik, jóllehet tudja, vagy komoly oka van azt feltételezni, hogy vele szemben a 2000. évi Vw 66a. cikkének 7. bekezdése értelmében beutazási tilalmat rendeltek el. A Gerechtshof Amsterdam (amszterdami fellebbviteli bíróság) ezért JZ-t két hónapig terjedő szabadságvesztésre ítélte.

18. JZ ezen ítélet ellen felülvizsgálati kérelmet terjesztett a Hoge Raad der Nederlanden (Hollandia legfelsőbb bírósága) elé.

19. Ilyen körülmények között a Hoge Raad der Nederlanden (Hollandia legfelsőbb bírósága) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti és a Bírósághoz 2018. december 20-án érkezett, 2018. november 27-i határozatával előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Összeegyeztethető-e az uniós joggal, különösen az Európai Unió Bíróságának 2017. július 26-i Ouhrami ítéletével (C-225/16, ECLI:EU:C:2017:590, 49. pont) – amely szerint a [2008/115] irányelv 11. cikkében szabályozott beutazási tilalom a külföldi tekintetében csak a származási országába vagy valamely más harmadik országba való visszatérésének időpontjától vált ki »jogkövetkezményeket« – az olyan, nemzeti jog szerinti bűncselekményi tényállás, amely szerint bűncselekményt követ el az, aki harmadik országbeli állampolgárként Hollandia területén tartózkodik, miután vele szemben a 2000. évi Vw 66a. cikkének 7. bekezdése alapján beutazási tilalmat rendeltek el, ha a nemzeti jog alapján bizonyos az is, hogy e külföldi állampolgár nem jogszerűen tartózkodik Hollandiában és lépésenként lefolytatták a [2008/115] irányelvben megállapított kiutasítási eljárást, a tényleges visszatérésre azonban nem került sor?”

20. Írásbeli észrevételeket JZ, a cseh, a német és a holland kormány, valamint az Európai Bizottság nyújtott be. Mindezek a felek képviseltették magukat a 2020. február 6-án tartott tárgyaláson.

Értékelés

21. A kérdést előterjesztő bíróság a kérdésével lényegében arról kíván megbizonyosodni, hogy ellentétes-e a 2008/115 irányelv rendelkezéseivel az olyan nemzeti szabályozás, amely szabadságvesztés-büntetés kiszabásáról rendelkezik a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárral szemben, amennyiben a bűncselekménnyé minősített magatartást olyan beutazási tilalom előírását alapul véve határozza meg, amely az érintett személy távozása hiányában még nem lépett hatályba.

Szabadságelvonás a 2008/115 irányelv alapján

22. A Bíróságnak a harmadik országbeli állampolgárokkal szemben a tartózkodásuk jogellenessége miatt kiszabott szabadságvesztés-büntetéssel kapcsolatban már számos alkalommal kellett értékelnie a nemzeti szabályozást a 2008/115 irányelv alapján.

23. Valamely személy szabadságának szabadságvesztés-büntetés formájában való elvonása főszabály szerint és jellegénél fogva megghiúsítja a 2008/115 irányelv célját, amelynek értelmében biztosítani kell az érintett személy szabályszerű visszatérését. A Bíróság ezért ismétlődő jelleggel megállapította, hogy a tagállamok nem alkalmazhatnak olyan büntetőjogi szabályozást, amely veszélybe sodorhatja a szóban forgó irányelv által követett célok megvalósítását, és ennél fogva megfoszthatja azt hatékony érvényesülésétől.⁴

⁴ Lásd: 2011. április 28-i El Dridi ítélet (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 53–55. pont); 2011. december 6-i Achughabian ítélet (C-329/11, EU:C:2011:807, 33. pont); 2012. december 6-i Sagor ítélet (C-430/11, EU:C:2012:777, 32. pont); 2015. október 1-jei Celaj ítélet (C-290/14, EU:C:2015:640, 21. pont); 2016. június 7-i Affum ítélet (C-47/15, EU:C:2016:408, 63. pont).

24. Az érintett jogellenes tartózkodásának kérdésére a visszatérési kötelezettség önkéntes végrehajtásának, illetve a kitoloncolásnak az időpontjáig – és az érintettnek a 2008/115 irányelv 3. cikkének 3. pontja értelmében vett, a származási országába, valamely tranzit országba vagy valamely más harmadik országba történő tényleges visszatéréséig – a kiutasítási határozat vonatkozik.⁵ A beutazási tilalom csak ezen időpontot követően váltja ki joghatásait, megtiltva az érintettnek, hogy a visszatérését követő bizonyos időtartamig újra beutazzon a tagállamok területére, illetve ott tartózkodjon.⁶

25. Ahogyan arra már rávilágítottam,⁷ a Bíróság ítélkezési gyakorlatában eddig két esetben fogadta el, hogy a 2008/115 irányelvvel nem ellentétes szabadságvesztés-büntetésnek harmadik országbeli állampolgárral szemben annak jogellenes tartózkodása miatt történő kiszabása: e két eset jelesül az, amelyben a 2008/115 irányelvben meghatározott kiutasítási eljárást lefolytatták és a harmadik országbeli állampolgár a tagállamban jogellenesen tartózkodik, anélkül hogy vissza nem térést igazoló indok állna fenn (a továbbiakban: Achughbabian eset),⁸ és amelyben a kiutasítási eljárást lefolytatták és az érintett személy a beutazási tilalmat megsértve újfent beutazik az említett tagállam területére (a továbbiakban: Celaj eset).⁹

26. A 2008/115 irányelv ezért átfogó rendszert hoz létre annak biztosítása érdekében, hogy a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár távozzon az Unió területéről. Amennyiben i. valamely harmadik országbeli állampolgár a 2008/115 irányelv hatálya alá tartozik, vagyis valamely tagállam területén jogellenesen tartózkodik,¹⁰ ii. e tagállam nem döntött úgy, hogy nem alkalmazza az irányelvet az abban tételesen felsorolt okokból,¹¹ és iii. a szóban forgó, harmadik országbeli állampolgár nem élvezzi az (EU) 2016/399 rendelet¹² 2. cikkének (5) bekezdésében meghatározott, szabad mozgáshoz való jogot,¹³ ki kell utasítani.¹⁴ A 2008/115 irányelv 6. és azt követő cikkeiből eredő tagállami kötelezettségek állandóak, folyamatosak és megszakítások nélkül alkalmazandók abban az értelemben, hogy az említett cikkekben szereplő feltételek teljesülése esetén automatikusan felmerülnek. Amennyiben megállapítást nyer, hogy valamely harmadik ország állampolgára jogellenesen tartózkodik valamely tagállam területén, és az adott tagállam kiutasítási határozat elfogadása helyett az illetőt szabadságvesztéssel sújtaná, ezzel gyakorlatilag felfüggesztené a 2008/115 irányelv szerinti kötelezettségeit.¹⁵

27. A beutazási tilalom jogi természetével foglalkozó¹⁶ újabb keletű Ouhrami ügy teljessé teszi ezt a képet. Az érintett jogellenes tartózkodásának kérdésére a visszatérési kötelezettség önkéntes végrehajtásának, illetve a kitoloncolásnak az időpontjáig – és az érintettnek a 2008/115 irányelv 3. cikkének 3. pontja értelmében vett, a származási országába, valamely tranzit országba vagy valamely más harmadik országba történő tényleges visszatéréséig – a kiutasítási határozat vonatkozik.¹⁷ A beutazási tilalom csak ezen időpontot követően váltja ki joghatásait, megtiltva az érintettnek, hogy a visszatérését követő bizonyos időtartamig újra beutazzon a tagállamok területére, illetve ott tartózkodjon.¹⁸

5 Lásd: 2017. július 26-i Ouhrami ítélet (C-225/16, EU:C:2017:590, 49. pont).

6 Uo.

7 Lásd részletesebben: Affum ügyre vonatkozó indítványom (C-47/15, EU:C:2016:68, 48–56. pont).

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

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

10 Lásd a 2008/115 irányelv 2. cikkének (1) bekezdését.

11 Lásd a 2008/115 irányelv 2. cikkének (2) bekezdését.

12 A személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) szóló, 2016. március 9-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2016. L 77., 1. o.).

13 Lásd a 2008/115 irányelv 2. cikkének (3) bekezdését.

14 Természetesen a 2008/115 irányelv 6. cikkének (2)–(5) bekezdésében említett kivételek sérelme nélkül.

15 Lásd: Celaj ügyre vonatkozó indítványom (C-290/14, EU:C:2015:285, 50. pont).

16 Lásd a 2008/115 irányelv 3. cikkének 6. pontját és 11. cikkét.

17 Lásd: 2017. július 26-i Ouhrami ítélet (C-225/16, EU:C:2017:590, 49. pont).

18 Uo.

JZ helyzetéről

28. Az említett ítélkezési gyakorlat alapján a jelen ügy vonatkozásában három közbenső következtetést lehet levonni.

29. Először is, nem valósul meg a Celaj eset,¹⁹ mivel az érintett személy újfent nem utazott be Hollandia területére. JZ valójában soha nem távozott Hollandia területéről.

30. Másodszor, a jelen ügy tárgyát olyan, kezdettől fogva jogellenes tartózkodás képezte, amelyre kiutasítási határozat vonatkozott, szemben az Ouhrami ügygel,²⁰ amelynek tárgyát a 2008/115 irányelv 11. cikke értelmében vett beutazási tilalom megsértéséből eredő későbbi jogellenes tartózkodás képezte.

31. Harmadszor, ami az Achughbadian eset fennállását illeti,²¹ a Holland Királyság a jogellenes tartózkodás alapján főszabály szerint kiszabhat szabadságvesztés-büntetést JZ-vel szemben, mivel a 2008/115 irányelvben meghatározott kiutasítási eljárást lefolytatták és JZ a tagállamban jogellenesen tartózkodik, anélkül hogy vissza nem térést igazoló indok állna fenn.

32. Hollandia azonban nem így járt el. Habár a kiutasítási eljárást eredménytelenül folytatták le JZ-vel szemben és JZ továbbra is jogellenesen tartózkodik Hollandia területén, anélkül hogy vissza nem térését igazoló indok állna fenn, JZ-vel szemben büntetőjogi szankció kiszabásának, ebből következően pedig szabadsága elvonásának *okát* nem a kiutasítási eljárás eredménytelensége, hanem az képezi, hogy JZ-vel szemben beutazási tilalmat rendeltek el. Következésképpen a jelen ügyben az Achughbadian eset sem valósul meg.

33. A jelen ügy tárgyát tehát nem az képezi, hogy valamely tagállam az alapügyben szereplőhöz hasonló helyzetben kiszabhat-e szabadságvesztés-büntetést (igen, kiszabhat), hanem az, hogy a holland jogalkotó azt ténylegesen *végre tudja-e hajtani*, amennyiben a büntető törvénykönyv 197. cikke azon személy jogellenes tartózkodását bünteti, aki tud a beutazási tilalomról, amely beutazási tilalom az alapügyhöz hasonló ügyekben korábbi visszatérés hiányában még nem lépett hatályba.

34. JZ álláspontja szerint a büntető törvénykönyv 197. cikkének módosítására irányuló javaslatához fűzött indokolásból egyértelmű, hogy a holland kormány a javaslat révén nem a jogellenes tartózkodást kívánta bűncselekménnyé minősíteni, hanem a beutazási tilalom megsértése esetén alkalmazandó büntetést kívánt bevezetni; a jogellenes tartózkodás vonatkozásában külön jogalkotási javaslatot kívánt előterjeszteni. JZ előadja, hogy 2013. január 7-én elő is terjesztették az erre irányuló javaslatot, azonban azt 2014. május 14-én politikai okokból visszavonták.

35. Ezzel szemben a holland kormány álláspontja szerint a holland jogalkotó úgy határozott, hogy a büntető törvénykönyv 197. cikke szerinti bűncselekménnyé teszi a „minősített jogellenes tartózkodást” (vagyis az olyan külföldi állampolgár jogellenes tartózkodását, aki tudja, vagy komoly oka van azt feltételezni, hogy vele szemben a 2000. évi Vw 66a. cikkének 7. bekezdése szerinti beutazási tilalmat rendeltek el), míg az „egyszerű jogellenes tartózkodás” nem büntetendő a holland jog alapján.

36. Természetesen a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a büntető törvénykönyv 197. cikkének nemzeti szinten vitásnak tűnő értelmezésével kapcsolatos vita eldöntésére.

¹⁹ Lásd a jelen indítvány 25. pontját.

²⁰ 2017. július 26-i ítélet (C-225/16, EU:C:2017:590).

²¹ Lásd a jelen indítvány 25. pontját.

37. A Bíróságnak azonban ahhoz, hogy a kérdést előterjesztő bíróság számára iránymutatást és a kérdésre hasznos választ adjon, meg kell vizsgálnia, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal a büntető törvénykönyv 197. cikkének olyan értelmezése, amely szerint a bűncselekménnyé minősített magatartást olyan beutazási tilalom előírását alapul véve határozza meg, amely az érintett személy távozása hiányában még nem lépett hatályba.

38. A holland és a német kormány azzal érvel, hogy amennyiben a tagállamok az Achughbabian eset megvalósulása esetén eredménytelen kiutasítási eljárást követően büntetőjogilag szankcionálhatják a jogellenes tartózkodást, akkor még inkább igaz, hogy a tagállamok a büntetőjogi szankció kiszabását azokra az Achughbabian esetekre korlátozhatják, amikor az érintett személy fenyegetést jelent a közrendre, amit a beutazási tilalom elrendelése tanúsít. A holland és a német kormány ezzel összefüggésben kiemeli a beutazási tilalom elrendelése és hatálybalépése közötti különbséget. Előadják, hogy a nemzeti büntetőjog beutazási tilalom fennállásához kötheti valamely bűncselekményi tényállás megvalósulását.

39. Álláspontom szerint kétségtelen, hogy különbséget kell tenni a beutazási tilalom elrendelésének és hatálybalépésének időpontja között. Egyébiránt, ahogyan azt fent már kifejtettem, Hollandia bizonyos feltételek esetén büntetést szabhat ki jogellenes tartózkodás esetén. Erre hatáskörrel rendelkezik a büntetőjog területén.

40. Ezzel összefüggésben elő kívánom adni, hogy a büntető törvénykönyv 197. cikkének megfogalmazása nem szerencsés, mivel a 2008/115 irányelv szövegét illetően összemossa az irányelv által a kiutasítási határozat és a beutazási tilalom között eszközölt egyértelmű különbségtételt. Még e rendelkezés nagyvonalú értelmezése is nagy intellektuális erőfeszítést igényel. JZ helyesen állítja, hogy a rendelkezés e tekintetben távról sem egyértelmű. Márpedig, ha a nemzeti büntetőjog e rendelkezése nem is tesz a 2008/115 irányelv által tettezhöz hasonló fogalmi különbséget, álláspontom szerint ez nem ellentétes a 2008/115 irányelv szövegével vagy céljaival. Nem tagadható, hogy a büntető törvénykönyv 197. cikkének valamelyest zavaros megfogalmazása ellenére semmi nem utal arra, hogy annak alkalmazása – akár a jelen ügyben is – változtatna a kiutasítási határozat és a beutazási tilalom egymáshoz való, a 2008/115 irányelv által meghatározott viszonyán. Egyébiránt, noha a 2008/115 irányelvvel nem ellentétes a büntetőjogi szankciók kiszabása, az irányelv alapján nincs szükség arra, hogy a nemzeti büntetőjog teljes egészében ugyanazt a megfogalmazást vegye át.

41. Az esetleges kétségek eloszlatása érdekében²² rögzíteni szükséges, hogy a jelen ügyben fennálló helyzet egyértelműen a 2008/115 irányelv hatálya alá tartozik.²³ Tekintettel arra, hogy a 2008/115 irányelv 6. cikkének (1) bekezdése alapján a Holland Királyságot a kiutasítási határozat meghozatalának és végrehajtásának állandó, folyamatos és megszakítás nélkül alkalmazandó kötelezettsége terheli, valamely személy – átmeneti – szabadságvesztése is ezen eljárás hatálya alá tartozik. Következésképpen, az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló nemzeti szabályozás nem helyezkedhet szembe a 2008/115 irányelv rendelkezéseivel.

42. Amennyiben a cseh kormány ezzel összefüggésben előadja, hogy a jelen ügy nem tartozik a 2008/115 irányelv hatálya alá, mivel az irányelv nem hangolja össze a tartózkodás jogellenességét büntető nemzeti rendelkezéseket, úgy vélem, a cseh kormány megfelelő kiindulópontból téves következtetésre jutott. Nem vitatott, hogy a 2008/115 irányelv nem hangolja össze a tartózkodás jogellenességét szankcionáló nemzeti rendelkezéseket. Az ilyen rendelkezések azonban a 2008/115 irányelvbe ütközhetnek, mivel azok nem lehetnek ellentétesek az irányelv szövegével vagy céljával.

²² A Bizottság a tárgyaláson látszólag arra utalt, hogy a jelen ügyben fennállóhoz hasonló helyzet a 2008/115 irányelv hatályán kívül esik. Ugyanez vonatkozik a német és a cseh kormányra.

²³ Ahogyan azt a Bizottság az észrevételeiben helyesen hangsúlyozza, a Holland Királyság nem köteles a jogellenes tartózkodást szankcionáló büntetőjogi szabályokat elfogadni. Amennyiben viszont elfogad ilyen szabályokat, azoknak meg kell felelniük az irányelvnek, ezen belül a Bíróság fentiekben összefoglalt ítélkezési gyakorlatának.

Végső soron ez a lényege a Bíróság fentiekben összefoglalt, az El Dridi ítélettel²⁴ kezdődő ítélkezési gyakorlatának. Ezzel összefüggésben először is emlékeztetek arra, hogy a Bíróság következetesen megállapította, hogy bár a 2008/115 irányelv főszabály szerint nem korlátozza a tagállamok büntetőjogi hatáskörét az illegális bevándorlás és jogellenes tartózkodás területén, a tagállamok nem alkalmazhatnak olyan büntetőjogi szabályozást, amely ellentétes lehet a valamely irányelv által követett célok megvalósításával, és így megfoszthatja azt hatékony érvényesülésétől.²⁵

43. Ennélfogva átmenetileg arra a következtetésre jutok, hogy a 2008/115 irányelv rendelkezéseivel nem ellentétes a büntető törvénykönyv 197. cikkéhez hasonló nemzeti büntetőjogi rendelkezés.

44. Ez azonban nyitva hagyja az érintett rendelkezésnek az Európai Unió alapvető jogaival való összeegyeztethetőségének kérdését, tekintettel e rendelkezés egyértelműségének nyilvánvaló hiányára.

45. A jelen ügyben szóban forgó nemzeti rendelkezés a 2008/115 irányelv, következképpen az uniós jognak az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 51. cikkének (1) bekezdése értelmében vett végrehajtásának hatálya alá tartozik. E rendelkezésnek összhangban kell állnia az uniós jog általános elveivel, ezen belül a Chartában rögzített alapvető jogokkal. Ebben a tekintetben úgy tekinthető, hogy a nemzeti rendelkezés, azáltal, hogy a harmadik országbeli állampolgárokat a kiutasítási határozat és azt követő beutazási tilalom betartására hívja fel, hozzájárul a 2008/115 irányelv hatékony érvényesüléséhez. Másképpen megfogalmazva, a tagállamok beutazási tilalom bevezetése révén biztosítják a 2008/115 irányelv céljának való megfelelést. Vagylagosan úgy is tekinthető, hogy a szóban forgó nemzeti jog a 2008/115 irányelv hatékony érvényesülése ellenében hathat, ami a szóban forgó helyzetet az uniós jogtól való eltéréshez tenné hasonlónak.²⁶ E gondolatmenet alapján azok a helyzetek, amelyekben a 2008/115 irányelv lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy az irányelv hatálya alá tartozó személyeket szabadságvesztés-büntetés formájában megfoszassanak a szabadságuktól, az irányelv elsődleges célja alóli kivételekként értelmezendők. Következésképpen, a Charta a jelen ügyben a szóban forgó nemzeti jog értelmezésétől függetlenül alkalmazandó.

46. A Charta 52. cikkének (1) bekezdése e tekintetben rögzíti, hogy a Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok és szabadságok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával, valamint az arányosság elvére tekintettel korlátozható. A Charta 52. cikkének (3) bekezdése akként rendelkezik, hogy annyiban, amennyiben e Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én aláírt európai egyezményben (a továbbiakban: EJEE) biztosított jogoknak, e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek, ugyanakkor rögzíti, hogy ez nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson. A Charta 6. cikkének értelmezése céljából tehát a védelem minimumszintjeként figyelembe kell venni az EJEE 5. cikkét.

47. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának álláspontja szerint a szabadságelvonásnak minden esetben jogszerűnek kell lennie nemcsak abban az értelemben, hogy annak a nemzeti jogban jogalappal kell rendelkeznie, hanem abban az értelemben is, hogy a jogszerűség a jog minőségével kapcsolatos és azt jelenti, hogy a szabadságelvonást lehetővé tevő nemzeti jognak az önkényesség mindennemű kockázatának elkerülése érdekében kellően hozzáférhetőnek, pontosnak és alkalmazását illetően kiszámíthatónak kell lennie.²⁷

24 2011. április 28-i ítélet (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268).

25 Lásd lényegében: 2011. április 28-i El Dridi ítélet (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 54. és azt követő pontok).

26 Ez utóbbival kapcsolatban a Bíróság már megállapította az uniós alapvető jogok alkalmazását; lásd: 2014. április 30-i Pflieger és társai ítélet (C-390/12, EU:C:2014:281).

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

48. Ezenfelül emlékeztetek a Charta 49. cikkének (1) bekezdésére, amelynek értelmében senkit sem szabad elítélni olyan cselekményért vagy mulasztásért, amely az elkövetése idején a hazai vagy a nemzetközi jog alapján nem volt bűncselekmény. Ez álláspontom szerint magában foglalja azt a tagállamokat terhelő kötelezettséget, hogy a büntetőjogi rendelkezéseket olyan módon határozzák meg, amely kellően pontos ahhoz, hogy a bűncselekmény hatálya és alkalmazása meghatározható és értelmezhető legyen. A büntetőjogi rendelkezéseknek hozzáférhetőnek és könnyen érthetőnek kell lenniük. Minden kétséget ki kell zárni.

49. Hangsúlyozni kívánom, hogy a nemzeti rendelkezés a 2008/115 irányelvvel való összeegyeztethetőséghez képest a Chartával való összeegyeztethetőséget illetően kevésbé tesz lehetővé nagyvonalú értelmezést. A kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy megvizsgálja a szóban forgó rendelkezés alapvető jogokkal való összeegyeztethetőségét az EJEE-vel összhangban értelmezett Charta, valamint a fent említett ítélkezési gyakorlat alapján. Amennyiben a kérdést előterjesztő bíróság a büntető törvénykönyv 197. cikkét az alapeljárás tárgyát képező ügyre kívánja alkalmazni, az általa elvégzett vizsgálatból arra a következtetésre kell jutnia, hogy a szóban forgó rendelkezésből egyértelműen kitűnik, mely konkrét cselekmény minősül bűncselekménynek. Másképpen megfogalmazva, egyértelműnek kell lennie, hogy a Hollandia területéről való távozás kötelezettségének megszegése önmagában is bűncselekménynek minősül. Ennek hiányában nem érvényesül a jogszerűség elve.

Végekvetkeztetés

50. A fenti megfontolások tükrében azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Hoge Raad der Nederlanden (Hollandia legfelsőbb bírósága) által feltett kérdésre a következőképpen válaszoljon:

A harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az alapügyben szóban forgóhoz hasonló olyan tagállami szabályozás, amely szabadságvesztés-büntetés kiszabásáról rendelkezik valamely jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárral szemben, amennyiben a bűncselekménnyé minősített magatartást olyan beutazási tilalom előírását alapul véve határozza meg, amely az érintett személy távozása hiányában még nem lépett hatályba, feltéve, hogy e szabályozás kellően konkrét ahhoz, hogy a bűncselekmény hatálya és alkalmazása meghatározható és értelmezhető legyen, amit a nemzeti bíróság feladata ellenőrizni.