

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2011. április 28.*

A C-61/11. PPU. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Corte d'appello di Trento (Olaszország) a Bírósághoz 2011. február 10-én érkezett, 2011. február 2-i határozatával terjesztett elő az előtte

Hassen El Dridi, más néven Soufi Karim

ellen folytatott büntetőeljárásban,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: A. Tizzano tanácselnök, J.-J. Kasel, M. Ilešič (előadó), E. Levits és M. Safjan bírák,

főtanácsnok: J. Mazák,
hivatalvezető: A. Impellizzeri tanácsos,

tekintettel a kérdést előterjesztő bíróságnak a Bírósághoz 2011. február 10-én érkezett és 2011. február 11-én kiegészített, 2011. február 2-i azon kérelmére, amelyben a Bíróság eljárási szabályzatának 104b. cikke alapján az előzetes döntéshozatal iránti kérelem sürgősségi eljárásban történő elbírálását kéri,

* Az eljárás nyelve: olasz.

tekintettel az első tanács e kérelemnek helyt adó, 2011. február 17-i határozatára,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2011. március 30-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- H. El Dridi képviselőjében M. Pisani és L. Masera avvocati,
- az olasz kormány képviselőjében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: L. D’Ascia avvocato dello Stato,
- az Európai Bizottság képviselőjében M. Condou-Durande és L. Prete, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- ¹ Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 348., 98. o.) 15. és 16. cikkének értelmezésére vonatkozik.

- 2 E kérelmet a H. El Dridi ellen indított eljárásban terjesztették elő, akit egy év szabadságvesztésre ítélték azon bűncselekmény elkövetése miatt, hogy – a questore di Udine (udinei rendőrfőkapitány) által vele szemben hozott kitoloncolási végzést megsértve – jogszerű indok nélkül, jogellenesen tartózkodott az olasz területen.

Jogi háttér

Az uniós szabályozás

- 3 A 2008/115 irányelv (2), (6), (13), (16) és (17) preambulumbekszámlése kimondja:

„(2) Az Európai Tanács 2004. november 4–5-i brüsszeli ülése sürgette egy közös normákon alapuló hatékony visszatérési és hazatelepülési politika létrehozását annak érdekében, hogy az érintett személyek emberséges módon, és emberi jogaik és méltóságuk teljes mértékű tiszteletben tartása mellett térhessenek vissza.

[...]

- (6) A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a harmadik országbeli állampolgárok illegális tartózkodását tisztességes és átlátható eljárással szüntessék meg. [...]

[...]

- (13) A kényszerítő intézkedésekre kifejezetten alkalmazni kell az arányosság és a hatékonyság elvét a felhasznált módszerek és a kitűzött célok vonatkozásában. [...]

[...]

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

- (17) Az őrizetben lévő harmadik országbeli állampolgárokkal emberséges és méltó módon, alapvető jogait, valamint a nemzetközi és nemzeti jogot betartva kell bánni. A nemzeti jog által szabályozott, a bűnüldöző szervek által alkalmazott előzetes letartóztatás sérelme nélkül az őrizetet általában erre szolgáló különleges idegenrendészeti fogdáknak kell végrehajtani.”

4 A 2008/115 irányelv „Tárgy” című 1. cikke előírja:

„Ez az irányelv megállapítja a tagállamok által alkalmazandó, a harmadik országok illegálisan 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.”

- 5 Az említett irányelv 2. cikkének (1) és (2) bekezdése ekképp rendelkezik:

„(1) Ez az irányelv a valamely tagállam területén illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárookra alkalmazandó.

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

[...]

b) akiket a nemzeti jogszabályok szerint büntetőjogi szankcióként vagy büntetőjogi szankció következményeként utasítanak ki, vagy akik kiadatási eljárás alatt állnak.”

- 6 A 2008/115 irányelv 3. cikkének 4. pontja ezen irányelv alkalmazásában ekképp határozza meg a „kiutasítási határozat” fogalmát: „közigazgatási vagy bírósági határozat vagy intézkedés, amely valamely harmadik országbeli állampolgár tartózkodásának megszerűtlenségét megállapítja vagy kimondja, és visszatérési kötelezettséget állapít meg vagy mond ki.”

- 7 Az említett irányelv 4. cikkének (3) bekezdése kimondja:

„Ez az irányelv nem sérti a tagállamok jogát arra, hogy olyan rendelkezéseket fogadjanak el vagy tartsanak fenn, amelyek kedvezőbbek azokra a személyekre nézve, akikre ezen irányelv vonatkozik, feltéve hogy az ilyen rendelkezések összeegyeztethetőek ezzel az irányelvvel.”

- 8 Ugyanezen irányelv 6. cikkének (1) bekezdése értelmében „[a] tagállamok a (2)–(5) bekezdésben említett kivételek sérelme nélkül a területükön illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozóan kiutasítási határozatot adnak ki.”
- 9 A 2008/115 irányelv „Önkéntes távozás” című 7. cikke a következőképpen szól:

„(1) A kiutasítási határozat a (2) és (4) bekezdésben említett kivételek sérelme nélkül megfelelő, hét naptól harminc napig terjedő határidőt állapít meg az önkéntes távozásra. A tagállamok nemzeti jogszabályaikban előírhatják, hogy ilyen határidőt kizárólag az érintett harmadik országbeli állampolgár kérelme alapján biztosítanak. Ebben az esetben a tagállamok tájékoztatják az érintett harmadik országbeli állampolgárokat az ilyen irányú kérelem benyújtásának lehetőségéről.

[...]

(3) Az önkéntes távozásra vonatkozó időszakra a szökés kockázatának elkerülését célzó kötelezettségeket lehet kiszabni, úgymint a hatóságoknál való rendszeres jelentkezésre, anyagi garancia letétbe helyezésére, okmányok benyújtására vagy egy adott helyen való tartózkodásra vonatkozó kötelezettségeket.

(4) Amennyiben fennáll a szökés veszélye, vagy ha a jogszerű tartózkodás iránti kérelmet elutasították, mivel az nyilvánvalóan megalapozatlan volt, vagy azt csalárd módon nyújtották be, továbbá amennyiben az érintett személy veszélyezteti a közrendet, a közbiztonságot vagy a nemzetbiztonságot, a tagállamok eltekinthetnek az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításától, vagy hét napnál rövidebb határidőt is megállapíthatnak.”

- 10 Az említett irányelv 8. cikkének (1) és (4) bekezdése ekképp rendelkezik:

„(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.

[...]

(4) Amennyiben a tagállamok – végső megoldásként – kényszerítő intézkedéseket alkalmaznak a kitoloncolásnak ellenálló harmadik országbeli állampolgár kitoloncolásának végrehajtásakor, ezen intézkedéseknek arányosnak kell lenniük, és az ésszerű erőt nem léphetik túl [helyesen: és nem járhatnak az ésszerű mértéket meghaladó kényszer alkalmazásával]. Az intézkedéseket a harmadik ország érintett állampolgára méltóságának és testi épségének teljes mértékű tiszteletben tartása mellett, illetve az alapvető jogokkal összhangban, a nemzeti jogszabályokban előírtaknak megfelelően kell végrehajtani.”

- 11 Az ugyanezen irányelvnek a kitoloncolás céljából történő őrizetre vonatkozó IV. fejezetében található 15. cikke a következőképpen szól:

„(1) A tagállamok – kivéve, ha a konkrét esetben más elégséges, de kevésbé kényszerítő intézkedés is hatékonyan alkalmazható – kizárólag a kiutasítás előkészítése és/ vagy a kitoloncolás végrehajtása céljából őrizetben tarthatják a kitoloncolási eljárás alatt álló harmadik országbeli állampolgárt, különösen, ha:

a) fennáll a szökés veszélye, vagy

- b) a harmadik ország érintett állampolgára megghiúsítja vagy akadályozza a kiutasítás előkészítését vagy kitoloncolási eljárást.

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

[...]

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

(4) Amennyiben a kitoloncolásra jogi vagy egyéb megfontolások következtében már nem látszik ésszerű lehetőség, vagy az (1) bekezdésben megállapított feltételek már nem állnak fenn, az őrizet indokoltsága megszűnik, és az érintett személyt haladéktalanul szabadon kell bocsátani.

(5) Az őrizetet mindaddig fenn kell tartani, ameddig az (1) bekezdésben megállapított feltételek fennállnak, és az őrizet a kitoloncolás biztosításához szükséges. Valamennyi tagállam korlátozott, hat hónapot nem meghaladó őrizetben tartási időszakot határoz meg.

(6) A tagállamok a (5) bekezdésben említett időszakot kizárólag korlátozott, további tizenkét hónapot nem meghaladó időszakkal hosszabbíthatják meg a nemzeti jogszabályoknak megfelelően, azokban az esetekben, ha a kiutasítás végrehajtása minden ésszerű erőfeszítésük ellenére várhatóan tovább tart:

- a) az érintett harmadik országbeli állampolgár részéről szükséges együttműködés hiánya miatt, vagy

- b) a szükséges dokumentumok harmadik országtól való beszerzésének késedelmé-
miatt.”

- 12 A 2008/115 irányelv „Az őrizet körülményei” című 16. cikke (1) bekezdésében előírja:

„Az őrizetet általában erre szolgáló különleges idegenrendészeti fogdáknak kell végrehajtani. Amennyiben egy tagállam nem tud különleges idegenrendészeti fogdáknak helyet biztosítani, és kénytelen büntetés-végrehajtási intézetben való elhelyezéshez folyamodni, az őrizet alatt álló harmadik országbeli állampolgárokat a többi fogvatartottól elkülönítve kell tartani.”

- 13 A 2008/115 irányelv „Szükséghelyzetek” című 18. cikke értelmében:

„(1) Azokban az esetekben, amikor a kiutasítandó harmadik országbeli állampolgárok kivételesen nagy száma előre nem látott, súlyos terhet ró valamely tagállam idegenrendészeti fogdáinak kapacitására, illetve közigazgatási vagy igazságügyi alkalmazottaira, akkor ez a tagállam – ameddig a kivételes helyzet fennáll – dönthet úgy, hogy [...] – a 16. cikk (1) bekezdésében [...] előírt körülményektől eltérve – sürgős lépéseket tesz az őrizet körülményeinek tekintetében.

(2) Amikor a tagállam ilyen kivételes intézkedéseket tesz, tájékoztatnia kell a Bizottságot. Amint a kivételes intézkedések alkalmazásának okai megszűnnek, ismét tájékoztatnia kell a Bizottságot.

(3) E cikkben semmi nem értelmezhető úgy, hogy a tagállamok eltérhetnének attól az általános kötelezettségüktől, hogy minden – általános vagy egyedi – megfelelő intézkedést megtegyenek az ebből az irányelvből eredő kötelezettségeik teljesítésének biztosítása érdekében.”

- ¹⁴ A 2008/115 irányelv 20. cikkének (1) bekezdése szerint a tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek – a 13. cikke (4) bekezdésének kivételével – legkésőbb 2010. december 24-ig megfeleljenek.
- ¹⁵ Az említett irányelv, 22. cikkével összhangban, 2009. január 13-án lépett hatályba.

A nemzeti szabályozás

- ¹⁶ A közbiztonság területére vonatkozó rendelkezésekről szóló, 2009. július 15-i 94. sz. törvénnyel (a GURI 2009. július 24-i 170. számának rendes melléklete) módosított, a bevándorlás szabályozására és a külföldiek jogállásával kapcsolatos szabályokra vonatkozó rendelkezések egységes szövegéről szóló, 1998. július 25-i 286/1998. sz. törvényerejű rendelet (a GURI 1998. augusztus 18-i 191. számának rendes melléklete; a továbbiakban: 286/1998. sz. törvényerejű rendelet) 13. cikke (2) és (4) bekezdésében előírja:

„(2) A prefektus elrendeli a kiutasítást, amennyiben a külföldi:

- a) a határellenőrzés alól kivonva magát lép be az államterületre, és nem irányították vissza [...];

- b) az államterületen marad [...] anélkül, hogy a meghatározott határidőn belül tartózkodási engedélyt kérne – kivéve ha ez a késelem a *vis maior* valamely esetének tudható be –, vagy a tartózkodási engedély visszavonása vagy megsemmisítése ellenére, vagy pedig anélkül, hogy a több mint hatvan napja lejárt tartózkodási engedélyének megújítását kérné.

[...]

(4) Az (5) bekezdésben felsorolt esetek kivételével a kiutasítást a questore mindig kitoloncolás útján, karhatalommal hajtja végre.”

17 A 286/1998. sz. törvényerejű rendelet 14. cikke a következőképpen szól:

„(1) Amennyiben a kiutasítás nem hajtható végre azonnal kitoloncolás vagy visszaküldés útján, mivel segítséget kell nyújtani a külföldinek, a személyazonosságát vagy az állampolgárságát illetően további ellenőrzéseket kell lefolytatni, úti okmányokat kell beszerezni, vagy nem áll rendelkezésre fuvarozó vagy más megfelelő közlekedési eszköz, a questore a feltétlenül szükséges időtartamra elrendeli a külföldi őrizetbe vételét a belügyminiszter által a társadalmi szolidaritási, valamint a kincstári, költségvetési és gazdasági-tervezési miniszterrel egyetértésben meghatározott vagy létesített, legközelebbi idegenrendészeti fogdában.

[...]

(5a) A questore az államterület öt napon belüli elhagyására kötelezi a külföldit, amennyiben a külföldi nem helyezhető el idegenrendészeti fogdában, vagy az ilyen fogdában való tartózkodás nem megengedett a kiutasítás vagy a visszaküldés kitoloncolás útján történő végrehajtása céljából. A határozat írásbeli, és megjelöli az államterületen való illegális tartózkodás által következményeit a szankciók terén, beleértve a bűnisméltés esetét is. A questore határozatához mellékelve az érintettnek

visszaszolgáltathatók az ahhoz szükséges dokumentumok, hogy az országa olaszországi – akár tiszteletbeli – diplomáciai képviselőinek irodájába beléphessen, valamint az állampolgársága szerinti államába – vagy ha ez nem lehetséges, akkor abba az államba, ahonnan érkezett – visszatérhessen.

(5b) Egy évtől négy évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető az a külföldi, aki a questore által az (5a) bekezdésnek megfelelően elfogadott határozatot megsértve jogszerű indok nélkül jogellenesen tartózkodik az államterületen, ha a kiutasítást vagy a visszaküldést a[z] [...] államterületre való illegális beutazást követően rendelték el, vagy azt azért rendelték el, mert nem kért tartózkodási engedélyt, vagy *vis maior* hiányában nem jelentette be az államterületen való tartózkodását az erre előírt határidőn belül, vagy pedig a tartózkodási engedélyét visszavonták vagy megsemmisítették. Hat hónaptól egy évig terjedő szabadságvesztés alkalmazandó, ha a kiutasítást azért rendelték el, mert a tartózkodási engedélye több mint hatvan napja lejárt, és nem kérte annak megújítását, vagy ha a tartózkodási engedély iránti kérelmét elutasították [...]. A questore által az (5a) bekezdés alapján elrendelt kitoloncolási végzés nemteljesítése miatt minden esetben – külföldi őrizetbe vételének kivételével – karhatalommal történő kitoloncolás útján végrehajtandó, új kiutasítási intézkedést kell hozni. Ha a kitoloncolás végrehajtása nem lehetséges, a jelen cikk (1) és (5a) bekezdésének rendelkezései [...] alkalmazandók.

(5c) Egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető az államterületen továbbra is illegálisan tartózkodó külföldi, aki az (5b) bekezdésben szereplő kiutasítási intézkedés és az (5a) bekezdésben szereplő új kitoloncolási végzés címzettje. Az (5b) bekezdés harmadik és utolsó mondatában szereplő rendelkezések minden esetben alkalmazandók.

(5d) Az (5b) bekezdés első mondatában és az (5c) bekezdésben szereplő bűncselekmények estén *rito direttissimo* [egyszerűsített eljárás] alkalmazandó, és kötelező a cselekmény elkövetőjének a letartóztatása.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

- 18 H. El Dridi egy harmadik ország állampolgára, aki illegálisan utazott be Olaszországba, és nem rendelkezik tartózkodási engedéllyel. A torinói prefektus 2004. május 8-án kiutasítási határozatot hozott vele szemben.
- 19 2010. május 21-én értesítették a questore di Udine által ugyanezen a napon, az említett kiutasítási határozat végrehajtása céljából meghozott, az államterületről való kitoloncolását elrendelő végzésről. Ezt a kitoloncolási végzést gépjármű vagy egyéb közlekedési eszköz rendelkezésre állásának hiányával, H. El Dridi személyazonossági okmányainak hiányával, valamint azzal indokolták, hogy átmenetileg nem lehetséges ez utóbbi személyt idegenrendészeti fogdában elhelyezni az ilyen célú intézményekben fennálló helyhiány miatt.
- 20 A 2010. szeptember 29-én végzett ellenőrzés során bebizonyosodott, hogy H. El Dridi nem tett eleget a fent említett kitoloncolási végzésnek.
- 21 H. El Dridit a 286/1998. sz. törvényerejű rendelet 14. cikkének (5b) bekezdésében szereplő bűncselekmény elkövetése miatt a Tribunale di Trento (trentói bíróság) egyszerűsített eljárásban, egyesbíróként eljárva, egy év szabadságvesztés büntetésre ítélte.
- 22 H. El Dridi e határozat ellen fellebbezést nyújtott be a Corte d'appello di Trento-hoz (trentói fellebbviteli bíróság).
- 23 E bíróság kérdése arra irányul, hogy valamely külföldi származási országába történő visszatérésére irányuló közigazgatási eljárás során ezen eljárás szakaszainak be nem tartása miatt kiszabható-e büntetőjogi szankció, mivel az ilyen szankció ellentétesnek

tűnik a lojális együttműködés elvével, a 2008/115 irányelv céljai elérésének és annak hatékony érvényesülése biztosításának szükségességével, valamint a büntetés arányosságának, megfelelőségének és megalapozottságának elvével.

- 24 E tekintetben kifejti, hogy a 286/1998. sz. törvényerejű rendelet 14. cikkének (5b) bekezdésében előírt büntetőjogi szankció kiszabására annak megállapítását követően kerül sor, hogy a kiutasítási határozat végrehajtására irányuló, a 2008/115 irányelvben előírt fokozatos eljárás egyik közbenső szakaszát megsértették, vagyis mindössze a kitoloncolási végzést nem teljesítették. Az egytől négy évig terjedő szabadságvesztés-büntetés egyébként különösen szigorú jellegű.
- 25 E körülmények között a Corte d'appello di Trento az eljárást felfüggesztette, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjesztette a Bíróság elé:

„Az irányelv céljai elérésének hatékony érvényesülése érdekében történő lojális együttműködés, valamint a büntetés arányosságának, megfelelőségének és megalapozottságának elve fényében a 2008/115[...] irányelv 15. és 16. cikkével ellentétes-e:

- 1. azon lehetőség, amely szerint büntetőjogilag büntethető a közigazgatási kiutasítási eljárás köztes szakaszának azelőtt történt megsértése, hogy az eljárás a közigazgatásilag még lehetséges legszigorúbb kényszer alkalmazásával befejeződik;
- 2. azon lehetőség, amely szerint négy évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető az együttműködés kiutasítási eljárás során tanúsított hiánya, és különösen a hatóság által hozott első kitoloncolási végzés teljesítésének elmaradása?”

A sürgősségi eljárásról

- 26 A Corte d'appello di Trento a Bíróság eljárási szabályzatának 104b. cikke alapján a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem sürgősségi eljárásban történő elbírálását kérte.
- 27 A kérdést előterjesztő bíróság azzal indokolta e kérelmet, hogy H. El Dridit a Tribunale di Trento által kiszabott büntetés végrehajtása céljából őrizetbe vették.
- 28 A főtanácsnok meghallgatását követően a Bíróság első tanácsa helyt adott a kérdést előterjesztő bíróság azon kérelmének, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet sürgősségi eljárásban bírálják el.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

- 29 A kérdést előterjesztő bíróság kérdése lényegében arra vonatkozik, hogy a 2008/115 irányelvet, nevezetesen annak 15. és 16. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes valamely tagállamnak az alapügyben szereplőhöz hasonló olyan szabályozása, amely kizárólag azért rendeli szabadságvesztéssel büntetni valamely harmadik ország jogellenesen tartózkodó állampolgárát, mert e személy – megsértve az ezen állam területének meghatározott határidőn belüli elhagyását elrendelő határozatot – jogszerű indok nélkül továbbra is e területen tartózkodik.
- 30 A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésben szereplő lojális együttműködés elvére, valamint az uniós jog hatékony érvényesülésének biztosítására irányuló célkitűzésre hivatkozik.

- 31 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a (2) preambulumbekzdése értelmében a 2008/115 irányelv célja egy közös normákon alapuló hatékony visszatérési és hazatelepülési politika létrehozását annak érdekében, hogy az érintett személyek emberséges módon, és emberi jogaik és méltóságuk teljes mértékű tiszteletben tartása mellett térhessenek vissza.
- 32 Amint mind a címéből, mind pedig az 1. cikkéből következik, a 2008/115 irányelv „közös normákat és eljárásokat” állapít meg, amelyeket minden tagállamnak alkalmaznia kell a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban. A fent említett kifejezésből, egyúttal ezen irányelv általános rendszeréből is következik, hogy a tagállamok kizárólag az abban előírt feltételek, nevezetesen a 4. cikkében megállapított feltételek esetén térhetnek el az említett normáktól és eljárásoktól.
- 33 Ebből következik, hogy noha ezen 4. cikk (3) bekezdése lehetőséget biztosít a tagállamok számára, hogy olyan rendelkezéseket fogadjanak el vagy tartsanak fenn, amelyek a 2008/115 irányelv rendelkezéseinél kedvezőbbek a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgáira nézve, amennyiben e rendelkezések összeegyeztethetők az irányelvvel, ez az irányelv azonban nem teszi lehetővé az említett államok számára, hogy az általa szabályozott területen szigorúbb normákat alkalmazzanak.
- 34 Szintén meg kell jegyezni, hogy a 2008/115 irányelv pontosan meghatározza az egyes tagállamok által a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésére alkalmazandó eljárást, és megállapítja ezen eljárás egymást követő, különböző szakaszai lefolytatásának a sorrendjét.
- 35 Így legelőször ugyanezen irányelv 6. cikkének (1) bekezdése a tagállamok számára elsődlegesen azon kötelezettséget írja elő, hogy a területükön illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozóan kiutasítási határozatot adjanak ki.

- 36 A kiutasítási eljárás ezen első szakaszában – bizonyos kivételektől eltekintve – többséget kell adni az e kiutasítási határozatból eredő kötelezettség önkéntes teljesítésének, mivel a 2008/115 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy e határozat megfelelő, hét naptól harminc napig terjedő határidőt állapít meg az önkéntes távozásra.
- 37 Az említett irányelv 7. cikkének (3) és (4) bekezdéséből következik, hogy a tagállamok kizárólag különleges körülmények között, így a szökés kockázatának fennállta esetén írhatnak elő egyfelől a hatóságoknál való rendszeres jelentkezésre, anyagi garancia letétbe helyezésére, okmányok benyújtására vagy egy adott helyen való tartózkodásra vonatkozó kötelezettséget a kiutasítási határozat címzettje számára, másfelől hét napnál rövidebb határidőt is előírhatnak az önkéntes távozásra, vagy el is tekinthetnek ezen határidő megállapításától.
- 38 Ez utóbbi esetben, valamint abban a helyzetben is, ha a visszatérési kötelezettséget nem teljesítették az önkéntes távozásra megadott határidőn belül, a 2008/115 irányelv 8. cikkének (1) és (4) bekezdéséből következik, hogy a visszatérési eljárások hatékonyságának biztosítása céljából e rendelkezések előírják azon tagállam számára, amely harmadik ország valamely illegálisan tartózkodó állampolgárával szemben kiutasítási határozatot fogadott el, a kitoloncolás arányos módon és az alapvető jogok tiszteletben tartása mellett történő végrehajtásának kötelezettségét, minden szükséges intézkedést meghozva, beleértve adott esetben a kényszerítő intézkedéseket is.
- 39 E tekintetben az említett irányelv (16) preambulumbekkezdéséből, valamint 15. cikke (1) bekezdésének szövegéből következik, hogy a tagállamoknak a lehető legkevesebb kényszerítő intézkedések segítségével kell végrehajtaniuk a kitoloncolást. Ezen államok őrizetbe vétel útján kizárólag abban az esetben foszthatják meg a szabadságától az érintettet, ha az egyes különleges helyzetek értékelésére tekintettel a kiutasítási határozat kitoloncolás formájában történő végrehajtását veszélyezteti az érintett magatartása.

- 40 E szabadságelvonásnak a 2008/115 irányelv 15. cikke (1) bekezdésének második albekezdésével összhangban a lehető legrövidebbnek kell lennie, és csak addig tartható fenn, amíg a kitoloncolási intézkedések folynak, és kellő körültekintéssel végrehajtásra kerülnek. Az említett 15. cikk (3) és (4) bekezdése szerint e szabadságelvonást ésszerű időközönként felül kell vizsgálni, és meg kell szüntetni, amennyiben a kitoloncolásra már nem látszik ésszerű lehetőség. Ugyanezen cikk (5) és (6) bekezdése az említett szabadságelvonás maximális időtartamát 18 hónapban határozza meg, ez olyan határ, amely minden tagállamra vonatkozik. Ezen irányelv 16. cikkének (1) bekezdése továbbá megköveteli, hogy különleges fogdában helyezték el az érintett személyeket, és minden esetben a többi fogva tartottól elkülönítve tartsák őket.
- 41 Az előzőekből következik, hogy a 2008/115 irányelv által bevezetett visszatérési eljárás szakaszainak egymást követő sorrendje a kiutasítási határozat végrehajtása érdekében meghozandó intézkedések fokozatosságának felel meg, a fokozatosság attól az intézkedéstől, amely a legnagyobb szabadságot biztosítja az érintettnek, vagyis határidőt ad az önkéntes távozására, halad azon intézkedések felé, amelyek leginkább korlátozzák a szabadságát, vagyis a különleges fogdában való őrizet, az arányosság elvét mindezen szakaszok során biztosítani kell.
- 42 Az előzőekből kiviláglik, hogy még az utóbbi intézkedés alkalmazását – amely a kitoloncolási eljárás keretében az irányelv által megengedett legsúlyosabb szabadságot korlátozó intézkedés – is szigorú korlátokhoz köti az említett irányelv 15. és 16. cikke, mégpedig az érintett harmadik országbeli állampolgárok alapvető jogai tiszteletben tartása biztosításának céljából.
- 43 Különösen, a 2008/115 irányelv 15. cikkének (5) és (6) bekezdésében előírt maximális időtartam célja, hogy korlátozza a kitoloncolás alatt álló harmadik országbeli állampolgárok fogva tartását (a C-357/09. PPU. sz. Kadzoev-ügyben 2009. november 30-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-11189. o.] 56. pontja). A 2008/115 irányelv ily módon figyelembe kívánja venni mind az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlatát, miszerint az arányosság elve megköveteli, hogy azon személy őrizetbe vétele, aki

ellen kiutasítása vagy kiadatása céljából intézkedés van folyamatban, nem hosszabodhat meg ésszerűtlen időtartamra, azaz nem haladhatja meg a kitűzött cél eléréséhez szükséges időtartamot (lásd különösen az EJEB 2008. január 19-i Saadi kontra Royaume-Uni ítéletét [az Ítéletek és Határozatok Tárában még nem tették közzé], 72. és 74. §), mind pedig az irányelv (3) preambulumbekkezdésében hivatkozott, az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2005. május 4-én elfogadott „Kitoloncolásról szóló húsz iránymutatás” nyolcadik iránymutatását. Ezen elv szerint a kitoloncolást megelőző minden őrizetnek a lehető legrövidebbnek kell lennie.

⁴⁴ Ezen megfontolásokra tekintettel kell megítélni, hogy a 2008/115 irányelvben bevezetett közös szabályokkal ellentétes-e az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti szabályozás.

⁴⁵ E tekintetben elsőként meg kell jegyezni, hogy – amint mind a kérdést előterjesztő bíróság, mind pedig az olasz kormány által az írásbeli észrevételeikben adott információkból következik – a 2008/115 irányelvet nem ültették át az olasz jogrendbe.

⁴⁶ Márpedig az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, amikor valamely tagállam határidőn belül elmulasztja átültetni az irányelvet, vagy ha azt nem megfelelően ülteti át, a magánszemélyek hivatkozhatnak ezen állammal szemben ezen irányelv azon rendelkezéseire, amelyek a tartalmuk alapján feltétlenek és kellően pontosak (lásd ebben az értelemben különösen a 152/84. sz. Marshall-ügyben 1986. február 26-án hozott ítélet [EBHT 1986., 723. o.] 46. pontját és a C-203/10. sz. Auto Nikolovi ügyben 2011. március 3-án hozott ítélet [EBHT 2011., I-1083. o.] 61. pontját).

- 47 Ugyanez érvényes a 2008/115 irányelv 15. és 16. cikkére, amelyek – amint a jelen ítélet 40. pontjából következik – feltétlenek és kellően pontosak ahhoz, hogy nincsen szükség más különleges tényezőkre a tagállamok általi végrehajthatóságuk érdekében.
- 48 Egyébiránt a H. El Dridi helyzetében lévő személy a 2008/115 irányelv személyi hatálya alá tartozik, mivel a 2. cikke (1) bekezdésének szövege értelmében az a valamely tagállam területén illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandó.
- 49 Amint a főtanácsnok állásfoglalásának 22–28. pontjában arra rámutatott, ezt a következtetést nem kérdőjelezheti meg ezen irányelv 2. cikke (2) bekezdésének b) pontja, amely lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy úgy döntsenek, hogy nem alkalmazzák ezt az irányelvet azokra a harmadik országbeli állampolgárokra, akiket a nemzeti jogszabályok szerint büntetőjogi szankcióként vagy büntetőjogi szankció következményeként utasítanak ki, vagy akik kiadatási eljárás alatt állnak. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból ugyanis kitűnik, hogy az alapügyben a visszatérési kötelezettség a torinói prefektus 2004. május 8-i határozatából ered. Egyébiránt az említett rendelkezésben foglalt büntetőjogi szankciók nem az önkéntes távozásra előírt határidő teljesítésének elmaradására vonatkoznak.
- 50 Másodsorban meg kell állapítani, hogy noha a torinói prefektus 2004. május 8-i határozata – mivel az államterület elhagyására vonatkozó kötelezettséget állapít meg H. El Dridi számára – a 2008/115 irányelv 3. cikkének 4. pontjában meghatározott „kiutasítási határozat” fogalma alá tartozik, amelyre az irányelv 6. cikkének (1) bekezdése, valamint 7. cikkének (1) bekezdése vonatkozik, az alapügyben szereplő olasz szabályozásban szereplő kitoloncolási eljárás érezhetően különbözik az ezen irányelvben bevezetett eljárástól.

- 51 Így, míg ez az irányelv előírja, hogy hét naptól harminc napig terjedő határidőt kell megállapítani az önkéntes távozásra, a 286/1998. sz. törvényerejű rendelet nem írja elő ezen intézkedés alkalmazását.
- 52 Ezt követően a tagállamok által a 2008/115 irányelv 8. cikkének (4) bekezdése alapján alkalmazható kényszerítő intézkedéseket illetően, mint például a 286/1998. sz. törvényerejű rendelet 13. cikkének (4) bekezdésében előírt kitoloncolás, meg kell állapítani, hogy abban a helyzetben, amikor az ilyen intézkedések nem teszik lehetővé a kívánt eredmény elérését, azaz valamely harmadik országbeli azon állampolgár kitoloncolását, akivel szemben azokat elrendelték, a tagállamok szabadon elfogadhatnak – akár büntető jellegű – intézkedéseket is, amelyek többek között lehetővé teszik ezen állampolgárok visszatartását attól, hogy jogellenesen tartózkodjanak ezen államok területén.
- 53 Meg kell azonban jegyezni, hogy főszabály szerint a büntetőjogi jogszabályok és a büntetőeljárás szabályai a tagállamok hatáskörébe tartoznak, ezt a jogterületet mégis befolyásolhatja az uniós jog (lásd ebben az értelemben különösen a 203/80. sz. Casati-ügyben 1981. november 11-én hozott ítélet [EBHT 1981., 2595. o.] 27. pontját; a 186/87. sz. Cowan-ügyben 1989. február 2-án hozott ítélet [EBHT 1989., 195. o.] 19. pontját és a C-226/97. sz. Lemmens-ügyben 1998. június 16-án hozott ítélet [EBHT 1998., I-3711. o.] 19. pontját).
- 54 Ebből következik, hogy annak a körülménynek az ellenére, hogy sem az EK 63. cikk első bekezdése 3. pontjának b) alpontja – amely rendelkezést az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésének c) pontja megismétli –, sem az EK-Szerződés e rendelkezése alapján elfogadott 2008/115 irányelv nem zárja ki a tagállamok büntetőjogi hatáskörét az illegális bevándorlás és tartózkodás területén, ez utóbbiaknak oly módon kell kiigazítaniuk az e területre vonatkozó jogszabályaikat, hogy biztosítsák az uniós jog tiszteletben tartását.

- 55 Az említett államok különösen nem alkalmazhatnak olyan – akár büntetőjogi – szabályozást, amely veszélybe sodorhatja a valamely irányelv által követett célok megvalósítását, és ennél fogva megfoszthatja azt hatékony érvényesülésétől.
- 56 Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének második és harmadik albekezdése értelmében ugyanis a tagállamok többek között „a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket”, és „tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását”, beleértve az irányelvek által kitűzött célokat is.
- 57 Pontosabban a 2008/115 irányelvet illetően emlékeztetni kell arra, hogy a (13) preambulumbekkezdése értelmében a kényszerítő intézkedésekre kifejezetten alkalmazni kell az arányosság és a hatékonyság elvét a felhasznált módszerek és a kitűzött célok vonatkozásában.
- 58 Következésképpen a tagállamok a kitoloncolásnak az említett irányelv 8. cikke (4) bekezdésének megfelelően történő fogatosítása érdekében elfogadott kényszerítő intézkedések sikertelenségének orvoslása céljából nem írhatnak elő a 286/1998. sz. törvényerejű rendelet 14. cikkének (5b) bekezdésében szereplő büntetéshez hasonló, szabadságelvonással járó büntetést kizárólag azzal az indokkal, hogy valamely harmadik ország állampolgára továbbra is jogellenesen valamely tagállam területén tartózkodik azt követően, hogy az államterület elhagyását elrendelő határozatot közölték vele, és az ebben a határozatban megjelölt határidő letelt, hanem a tagállamoknak folytatniuk kell erőfeszítéseiket a kiutasítási határozat végrehajtása céljából, amely határozat továbbra is kifejti joghatásait.
- 59 Egy ilyen büntetés – különösen a feltételei és az alkalmazásának módja miatt – veszélyeztetheti az említett irányelv által kitűzött cél megvalósítását, vagyis a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok hatékony visszatérési és

hazatelepülési politikájának a megvalósítását. Különösen, amint a főtanácsnok állásfoglalásnak 42. pontjában arra rámutatott, az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti szabályozás meggátolhatja a 2008/115 irányelv 8. cikke (1) bekezdésében szereplő intézkedések alkalmazását, és a késleltetheti a kiutasítási határozat végrehajtását.

- 60 Ez nem zárja ki a tagállamok azon lehetőségét, hogy a 2008/115 irányelv elveit és célját tiszteletben tartva olyan rendelkezéseket fogadjanak el, amelyek azokat a helyzeteket szabályozzák, amikor a kényszerítő intézkedések nem teszik lehetővé a területükön illegálisan tartózkodó harmadik állambeli állampolgárok kitoloncolását.
- 61 A fentiekre tekintettel, a kérdést előterjesztő bíróság feladata – amely bíróság az uniós jog rendelkezéseit hatáskörének keretei között alkalmazni, és ezek teljes érvényesülését biztosítani hivatott –, hogy eltekintsen a 286/1998. sz. törvényerejű rendelet mindazon rendelkezésének alkalmazásától, amely a 2008/115 irányelv megoldásával ellentétes, nevezetesen e törvényerejű rendelet 15. cikke (5b) bekezdésének alkalmazásától (lásd ebben az értelemben a 106/77. sz. Simmenthal-ügyben 1978. március 9-én hozott ítélet [EBHT 1978., 629. o.] 24. pontját, a C-462/99. sz. Connect Austria ügyben 2003. május 22-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-5197. o.] 38. és 40. pontját, valamint a C-188/10. és C-189/10. sz., Melki és Abdeli egyesített ügyekben 2010. június 22-én hozott ítélet [EBHT 2010., I-5667. o.] 43. pontját). Ennek során a kérdést előterjesztő bíróságnak kellő figyelmet kell fordítania az enyhébb büntetés visszaható hatályú alkalmazásának elvére, amely a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak része (a C-387/02., C-391/02. és C-403/02. sz., Berlusconi és társai egyesített ügyekben 2005. május 3-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-3565. o.] 67–69. pontja, valamint a C-420/06. sz. Jager-ügyben 2008. március 11-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-1315. o.] 59. pontja).
- 62 Ennélfogva azt a választ kell adni az előterjesztett kérdésre, hogy a 2008/115 irányelvet, különösen annak 15. és 16. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes valamely tagállamnak az alapügyben szereplőhöz hasonló olyan szabályozása, amely kizárólag azért rendeli szabadságvesztéssel büntetni valamely harmadik ország jogellenesen tartózkodó állampolgárát, mert e személy – megsértve az ezen állam

területének meghatározott határidőn belüli elhagyását elrendelő határozatot – jogszerű indok nélkül továbbra is e területen marad.

A költségekről

- ⁶³ Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (első tanács) a következőképpen határozott:

A harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet, különösen annak 15. és 16. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes valamely tagállamnak az alapügyben szereplőhöz hasonló olyan szabályozása, amely kizárólag azért rendeli szabadságvesztéssel büntetni valamely harmadik ország jogellenesen tartózkodó állampolgárát, mert e személy – megsértve az ezen állam területének meghatározott határidőn belüli elhagyását elrendelő határozatot – jogszerű indok nélkül továbbra is e területen marad.

Aláírások