

JÁN MAZÁK
FŐTANÁCSNOK ÁLLÁSFOGLALÁSA

Az ismertetés napja: 2011. április 1-je¹

1. A Corte d'appello di Trento (trentói fellebbviteli bíróság, Olaszország) két kérdést terjesztett a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra 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 irányelvre² vonatkozóan, amelyek így szólnak:
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?"

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

2. A kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy a Bíróság által a feltett kérdésekre adandó válasz szükséges ahhoz, hogy döntést tudjon hozni H. El Dridi, egy Olaszországban illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgár által a Tribunale di Trento (trentói bíróság, Olaszország) ítélete ellen benyújtott fellebbezésről, amely ítélettel ez utóbbi bíróság egy év szabadságvesztésre ítélte őt a 2010. szeptember 29-én megállapított azon bűncselekmény miatt, hogy nem tett eleget a questore³ azon határozatának, hogy öt napon belül hagyja el az állam területét.

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;
3. Pontosabban szólva, az udinei questore által – a torinói prefektus 2004. május 8-i kiutasítási határozatának végrehajtása céljából – 2010. május 21-én hozott kitoloncolási végzésről van szó, amelyről akkor értesítették H. El Dridit, amikor kábítószerrel kapcsolatos bűncselekményekért kiszabott súlyos büntetésének letöltését követően szabadlábba

1 – Eredeti nyelv: francia.

2 – HL L 348., 98. o.

3 – A helyi rendőrség egyik magas rangú tisztviselője.

helyezték. A questore azzal indokolta e kitoloncolási végzést, hogy fuvarozó vagy más közlekedési eszköz rendelkezésre állásának, valamint személyazonossági okmányok hiányában nem lehet H. El Dridit kitoloncolni, továbbá hogy helyhiány miatt nem lehet idegenrendészeti fogdában elhelyezni.

4. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből következik, hogy H. El Dridit őrizetbe vették az említett bűncselekmény elkövetésének vádjával. Ezért határozott úgy a Bíróság, hogy a kérdést előterjesztő bíróság kérelmére az EUMSZ 267. cikk negyedik bekezdésének megfelelően sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárásban bírálja el a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet.

5. A Bírósághoz H. El Dridi, az olasz kormány, valamint az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket. A 2011. március 30-én megtartott tárgyaláson mindegyikük képviselője megjelent.

6. H. El Dridi azt javasolta a Bíróságnak, hogy azt a választ adja a feltett kérdésekre, hogy a 2008/115 irányelv 15. és 16. cikkével – amelyek közvetlen hatállyal bírnak a tagállamok jogrendjében – ellentétes, hogy valamely tagállam szabadságvesztéssel szankcionálhassa valamely harmadik ország állampolgárával

szemben közigazgatási kiutasítási eljárásban hozott kitoloncolási végzés be nem tartását.

7. A Bizottság majdnem azonos választ javasolt. Hozzáfűzi, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás nem kizárólag a 2008/115 irányelv 15. és 16. cikkébe, hanem az említett irányelv 7. cikkének (1) bekezdésébe és 8. cikkének (1) bekezdésébe is ütközik.

8. Ezzel ellentétes álláspontot képviselve, az Olasz Köztársaság azt javasolta a Bíróságnak, hogy azt a választ adja a feltett kérdésekre, hogy a 2008/115 irányelvvel és a hatékony érvényesülés céljából folytatott lojális együttműködés közösségi elvével nem ellentétes a szóban forgó nemzeti szabályozás, ha a kitoloncolási végzés a bíróság konkrét megítélése alapján megfelel az említett irányelv rendelkezéseinek.

Jogi háttér

A 2008/115 irányelv

9. Amint a (2) és a (20) preambulumbekezdéséből, valamint az 1. cikkéből kitűnik, a 2008/115 irányelv célja, hogy a

harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárai tekintetében a visszatérésre, a kitoloncolásra, a kényszerítő intézkedések alkalmazására, az őrizetre és a beutazási tilalomra alkalmazandó olyan közös szabályokat állapítson meg, amelyeknek a hatékony visszatérési politika alapját kell képezniük.

10. A 2008/115 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének b) pontja lehetőséget biztosít a tagállamoknak arra, hogy úgy döntsenek, hogy nem alkalmazzák az említett 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.

11. A 2008/115 irányelv (10) preambulumbekkezdésével összhangban, amelynek értelmében előnyben kell részesíteni a valamely tagállam területén illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok önkéntes visszatérését a kitoloncolásukkal szemben, az említett 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. [...]

[...]

(4) Amennyiben fennáll a szökés veszélye, vagy ha a jogszerű tartózkodás iránti kérelmet elutasították, mivel az nyilvánvalóan megalapozatlan volt, vagy azt család 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.”

12. A 2008/115 irányelv „Kitoloncolás” című 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.

[...]

(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 elő-
írtaknak megfelelően kell végrehajtani.

[...]

13. A 2008/115 irányelvnek a kitoloncolás
céljából történő őrizetre vonatkozó fejezeté-
ben található, „Őrizet” című 15. cikke a követ-
kezőképpen szól:

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

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

Az őrizetnek a lehető legrövidebbnek kell len-
nie, és csak addig tartható fenn, amíg a kito-
loncolási intézkedések folynak, és kellő körül-
tekintéssel végrehajtásra kerülnek.

[...]

I - 3020

(4) Amennyiben a kitoloncolásra jogi vagy
egyéb megfontolások következtében már
nem látszik ésszerű lehetőség, vagy az (1) be-
kezdésben megállapított feltételek már nem
állnak fenn, az őrizet indokoltsága megszű-
nik, 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 kitolonco-
lás biztosításához szükséges. Valamennyi tag-
állam korlátozott, hat hónapot nem megha-
ladó őrizetben tartási időszakot határoz meg.

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

- a) az érintett harmadik országbeli állampol-
gár részéről szükséges együttműködés
hiánya miatt, vagy
- b) a szükséges dokumentumok harmadik
országoktól való beszerzésének késedel-
me miatt.”

14. A 2008/115 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy az őrizetet általában erre szolgáló különleges idegenrendészeti fogdáknban kell végrehajtani. Amennyiben egy tagállam nem tud különleges idegenrendészeti fogdáknban helyet biztosítani, és kénytelen büntetés-végrehajtási intézetben való elhelyezéshez folyamodni, az őrizet alatt álló harmadik országbeli állampolgárokat a többi fogvatartottól elkülönítve kell tartani.

15. A 2008/115 irányelv 20. cikke 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.

Nemzeti szabályozás

16. Az Olasz Köztársaság 2010. december 24-ig nem fogadta el a 2008/115 irányelvben foglalt törvényi rendelkezéseket.

17. A bevándorlás területét a bevándorlás szabályozására és a külföldiek jogállásával kapcsolatos szabályokra vonatkozó rendelkezések egységes szövegéről szóló, 1998. július 25-i 286/1998. sz. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: 286/1998. sz. törvényerejű rendelet) szabályozza.

18. A 286/1998. sz. törvényerejű rendelet „Idegenrendészeti kiutasítás” című 13. cikke a következőket írja elő:

„(1) Közrendi és nemzetbiztonsági okból a belügyminiszter akkor is elrendelheti a külföldi kiutasítását, ha az nem tartózkodik az államterületen. [...]

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

a) a határellenőrzés alól kivonva magát lép be az államterületre és nem irányították vissza a 10. cikknek megfelelően;

b) az államterületen marad a 27. cikk (1a) bekezdésében foglalt bejelentés nélkül, vagy anélkül, hogy a meghatározott határidőn belül tartózkodási engedélyt kérne – kivéve ha ez a késedelem 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.

(5) Ha a külföldi az államterületen marad annak ellenére, hogy a tartózkodási engedélye több mint hatvan napja lejárt, és nem kérte annak megújítását, a kiutasítási határozat elrendeli az államterület tizenöt napon belüli elhagyását. Ha a prefektus úgy ítéli meg, hogy fennáll annak tényleges veszélye, hogy a külföldi állampolgár kivonja magát a határozat végrehajtása alól, a questore elrendeli az azonnali kitoloncolást. [...]"

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 következményeit a szankciók terén, beleértve a bűnismétlés esetét is. [...]

19. A 286/1998. sz. törvényerejű rendelet 14. cikke az Olaszországban illegálisan tartózkodó külföldi kiutasítására irányuló határozat végrehajtására vonatkozik. A szövege a következő:

„(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 [...] legközelebbi idegenrendészeti fogdában.

[...]

(5bis) A questore az államterület öt napon belüli elhagyására kötelezi a külföldit, amennyiben a külföldi nem helyezhető el

(5ter) Egy évtől négy évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető az a külföldi, aki a questore által az (5bis) bekezdésnek megfelelően elfogadott határozatot megsértve jogszzerű indok nélkül jogellenesen tartózkodik az államterületen, ha a kiutasítást vagy a visszaküldést a 13. cikk (2) bekezdésének a) és c) pontja értelmében vett, az 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 engedélyt 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, vagy a külföldi a 2007. május 28-i 68. sz. törvény 1. cikkének (3) bekezdését megsértve tartózkodik az államterületen. A questore által az (5bis) 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 (5bis) bekezdésének rendelkezései, valamint adott esetben a 13. cikk (3) bekezdésében előírt rendelkezések alkalmazandók.

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

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

Értékelés

20. Akként tekintem a két kérdést – amelyeket véleményem szerint együttesen kell megválaszolni –, mint amelyek annak a problémának a megvizsgálására kéri fel a Bíróságot, hogy a 2008/115 irányelvnek az illegálisan

tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kitoloncolás céljából történő őrizését szabályozó 15. és 16. cikkével ellentétes-e a nemzeti jog azon rendelkezése, amely előírja, hogy négy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekménynek minősül, ha az illegálisan tartózkodó külföldi nem teljesíti a nemzeti hatóságnak az államterület meghatározott határidőn belüli elhagyását elrendelő határozatát.

21. Annak érdekében, hogy a feltett kérdésekre adandó válaszom attól függetlenül használható és hatékony legyen, hogy letartóztatták-e vagy őrizetbe vették-e a büntetőeljárás során az olyan személyt, mint H. El Dridi, azaz az olyan személyt, aki ellen eljárást indítottak azon bűncselekmény elkövetése miatt, hogy nem teljesítette a nemzeti hatóságnak az államterület meghatározott határidőn belüli elhagyását elrendelő határozatát, valamint attól függetlenül, hogy az ilyen személyt végül szabadságvesztésre ítélték-e vagy sem; úgy ítélem meg, hogy nemcsak a 2008/115 irányelv 15. és 16. cikkét, hanem ezen irányelv 8. cikkének (1) bekezdését is, valamint magát az említett irányelvben szabályozott kiutasítási eljárást is meg kell vizsgálni.

22. Legelőször azonban pontosítani kell, hogy a 2008/115 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének b) pontjára tekintettel az említett irányelv alkalmazandó-e egy olyan helyzetre, mint amilyen H. El Dridié, azaz a valamely tagállam területén illegálisan tartózkodó olyan külföldi helyzetére, akivel szemben büntetőeljárás van folyamatban amiatt, hogy

nem tett eleget az államterület meghatározott határidőn belüli elhagyását elrendelő hatósági határozatnak.

23. A 2008/115 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének b) pontja lehetőséget ad a tagállamok számára, hogy úgy döntsenek, hogy az említett irányelv hatálya alól kizárják harmadik országok azon állampolgárait, akiket a nemzeti jogszabályok szerint büntetőjogi szankcióként vagy büntetőjogi szankció következményeként utasítanak ki, vagy akik kiadatási eljárás alatt állnak.

24. E rendelkezés szövegéből egyértelműen kiderül, hogy a 2008/115 irányelv személyi hatályának kizárása csak akkor alkalmazható, ha valamely külföldi visszatérési kötelezettségét büntetőjogi szankcióként vagy ilyen szankció következményeként szabják ki.

25. Noha az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel valamely tagállam belső jogának értelmezésére,⁴ a jelen esetben úgy tűnik, hogy a 286/1998. sz. törvényerejű rendelet 13. és

14. cikkéből következik, hogy a valamely tagállam területének elhagyását elrendelő határozat, vagy – a 2008/115 irányelv szóhasználatával élve – a visszatérési kötelezettség nem minősül büntetőjogi szankciónak vagy ilyen szankció következményének. A prefektus kiutasítási határozata csakúgy, mint a questore kitoloncolási végzése az érintett személy illegális tartózkodása címén elfogadott közigazgatási határozat, amelyek nem függenek össze e személy büntetőjogi elítélésével.

26. A H. El Dridi ellen jelenleg folyamatban lévő büntetőeljárás ugyanis, amelynek következményeként négy évig terjedő szabadságvesztést szabhatnak ki, nem a visszatérési kötelezettség oka, hanem épen ellenkezőleg, az említett kötelezettség végre nem hajtásának a következménye.

27. Véleményem szerint az előzőekből az következik, hogy a 2008/115 irányelv hatályának az ezen irányelv 2. cikke (2) bekezdésének b) pontjában foglalt kizárása nem alkalmazható a jelen esetben, és következésképpen az a helyzet, amelyben H. El Dridi van, az említett irányelv hatálya alá tartozik.

28. Ezenfelül véleményem szerint az a tagállam, amely nem fogadta el a valamely irányelvet átültető rendelkezéseket (amely éppen az Olasz Köztársaság esetének felel meg a 2008/115 irányelv tekintetében), nem

4 – Lásd ebben az értelemben a C-222/04. sz., Cassa di Risparmio di Firenze és társai ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-289. o.) 63. pontját, valamint a C-128/10. és C-129/10. sz., Naftiliaki Etaireia Thasou és Amaltheia I Naftiki Etaireia egyesített ügyekben 2011. március 17-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-1885. o.) 40. pontját.

hivatkozhat az ezen irányelvből fakadó jog alkalmazására, a jelen esetben a tagállam azon jogára, hogy korlátozza az irányelv személyi hatályát. Ha ennek az ellenkezőjét fogadnánk el, az azt jelentené, hogy a tagállam anélkül részesülhetne az irányelvből eredő jogokban, hogy teljesítené az e címen őt terhelő kötelezettségeket, nevezetesen az irányelvet átültető rendelkezések elfogadásának kötelezettségét.

29. Az egyfelől a külföldiek beutazásának, tartózkodásának és kitoloncolásának ellenőrzéséhez fűződő tagállami jog,⁵ másfelől a külföldiek alapvető jogai és méltóságuk tiszteletben tartása közötti egyensúly biztosítására irányuló 2008/115 irányelv személyi hatályára vonatkozó ezen megállapítást követően belezkedhetnek az említett irányelvben szabályozott kiutasítási eljárás elemzésébe.

30. A 2008/115 irányelv előnyben részesíti a valamely tagállam területén illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok önkéntes visszatérést. Ezért van az, hogy a kiutasítási határozatnak – vagyis a 2008/115 irányelv 3. cikkének 4. pontja szerinti azon határozatnak, amely valamely harmadik országbeli állampolgár tartózkodásának jogszerűtlenségét megállapítja vagy kimondja, és visszatérési kötelezettséget állapít meg vagy

mond ki – általában megfelelő határidőt kell megállapítania az önkéntes távozásra.

31. Ha az említett határidő anélkül telik el, hogy a visszatérési kötelezettséget teljesítették volna, vagyis miután az illegálisan tartózkodó külföldi nem teljesítette a nemzeti hatóságnak az államterület meghatározott határidőn belüli elhagyását elrendelő határozatát, a 2008/115 irányelv 8. cikkének (1) bekezdése előírja a tagállamok számára, hogy minden szükséges intézkedést – beleértve végső megoldásként a kényszerítő intézkedéseket is – meghozzanak a kiutasítási határozat végrehajtásához.

32. Igaz ugyan, hogy a 2008/115 irányelv nem sorolja fel kimerítő jelleggel a kiutasítási határozat végrehajtásához meghozható intézkedéseket. Azonban az egyes kiutasítási eljárások egyediségére (különlegességére) tekintettel ez nem is volna lehetséges.

33. A külföldiek alapvető jogai és méltósága tiszteletben tartásnak biztosítására irányuló szándékával összhangban azonban a 2008/115 irányelv a 15–18. cikkében megemlíti és viszonylag részletesen szabályozza az említett irányelv 8. cikkének (1) bekezdésében szereplő intézkedések egyikét, vagyis a kitoloncolás céljából történő őrizetet, mivel az jelentősen csorbítja az Európai Unió

5 – Az Emberi Jogok Európai Bírósága rendszeresen megismétli, hogy a nemzetközi jog szilárd elvéről van szó, lásd például az EJÉB, 1991. február 18-i Moustaqim kontra Belgique ítéletet, A. sorozat, 193. szám, 43. §, valamint a 2008. január 24-i Riad és Idiab kontra Belgique ítéletet, 94. §.

Alapjogi Chartájának 6. cikkében biztosított szabadsághoz való jogot.

harmadik országbeli állampolgárok ezzel összefüggő, ilyen tagállami magatartásra vonatkozó joga.

34. A 2008/115 irányelv 15. cikkének (1) bekezdése értelmében az őrizet olyan kényszerítő intézkedés, amely a kiutasítás előkészítése és/vagy a kitoloncolás végrehajtása céljából alkalmazható, kivéve, ha a konkrét esetben más elégséges, de kevésbé kényszerítő intézkedés is hatékonyan alkalmazható.

35. Arra is emlékeztetni kell, hogy a 2008/115 irányelv 15. és 16. cikkének szövege azt tanúsítja, hogy az irányelv megalkotói különbséget kívántak tenni a kitoloncolás céljából történő őrizet és a személyi szabadságnak a büntető-eljárás céljából történő elvonása – úgymint a letartóztatás, az előzetes letartóztatás vagy a szabadságvesztés – között.

36. Úgy ítélem meg, hogy a 2008/115 irányelv – feltétel nélküli és kellően pontos 15. és 16. cikkével együttesen értelmezett – 8. cikkének (1) bekezdéséből egyértelműen következik elsőként a tagállamot a kiutasítási határozat végrehajtása céljából terhelő eljárási kötelezettség, másodsorban – az első kötelezettség hatékony érvényesülésének biztosítása céljából – az e határozat végrehajtását veszélyeztető intézkedések meghozatalától való tartózkodásra irányuló kötelezettség. E tagállami kötelezettségeknek megfelel a tagállamok területén illegálisan tartózkodó

37. Az olasz szabályozásban szereplő kiutasítási rendszert illetően meg kell jegyezni, hogy az Olasz Köztársaság maga is elismerte, hogy 2010. december 24-ig nem fogadta el a 2008/115 irányelvben szereplő törvényi rendelkezéseket. A bevándorlás területét a 286/1998. sz. törvényerejű rendelet szabályozza, amely a 2008/115 irányelvtől eltérő kiutasítási eljárást, vagyis az említett rendelet szóhasználata szerint idegenrendészeti kiutasítási eljárást ír elő: először a prefektus által kiadott kiutasító határozatot, amelyet a questore kitoloncolás útján karhatalommal hajt végre, majd, ha ez a végrehajtás nem lehetséges azonnal, a külföldi őrizetbe vételét elrendelő határozatot, és végül, ha külföldi nem vehető őrizetbe, a questorénak a terület öt napon belüli elhagyását elrendelő határozatát. Az említett határozat nemteljesítése egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető bűncselekménynek minősül.

38. A két szabályozásnak azonban van egy közös pontja, mégpedig az, hogy mind a 2008/115 irányelv, mind pedig a 286/1998. sz. törvényerejű rendelet előírja annak lehetőségét, hogy a valamely tagállam területén illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgár nem tesz eleget az

államterület meghatározott határidőn belüli elhagyását elrendelő hatósági határozatnak. Mindazonáltal e szabályozások különböző következményeket vonnak le ebből. Míg a 2008/115 irányelvben szabályozott rendszerben az ilyen magatartás – a 15. cikknek (1) bekezdése értelmében – a kiutasítási határozat végrehajtásához szükséges intézkedésként a harmadik ország illegálisan tartózkodó állampolgárának őrizetbe vételét eredményezheti, feltéve, hogy más elégséges, de kevésbé kényszerítő intézkedés nem alkalmazható hatékonyan, a 286/1998. sz. törvényerejű rendelet szerint az ilyen magatartás egy évtől négy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekménynek minősül.

39. Felmerül tehát a kérdés, hogy az államterület meghatározott határidőn belüli elhagyását elrendelő hatósági határozat nemteljesítése, amely szabadságvesztéssel büntetendő, a kiutasítási határozat végrehajtásához szükséges nemzeti intézkedésnek tekinthető-e a 2008/115 irányelv 8. cikkének (1) bekezdése értelmében, vagy éppen ellenkezőleg, az említett határozat végrehajtását veszélyeztető intézkedésnek.

40. A szabadságvesztést mint a kiutasítási határozat végrehajtásához szükséges nemzeti intézkedést illetően hasznosnak bizonyul az Olasz Köztársaság által az írásbeli észrevételeiben adott magyarázat. Az Olasz Köztársaság szerint a szabadságvesztés a hatósági határozatnak a közrend súlyos sérelmének minősülő megsértése esetén büntetés címén kiszabott szankció, és következésképpen az

említett büntetés nem a kiutasítási határozat végrehajtásához szükséges kényszerítő intézkedés, hanem valamely hatósági határozat megsértésekor a jogrend megtorló válasza, amelynek feltétele a jogszerű indok hiányának vizsgálata.

41. E tekintetben mindössze csak megállapíthatom, hogy teljes mértékben egyetértek a szabadságvesztés szóban forgó jellemzésével, amelyből következik, hogy az említett büntetés nem tekinthető a 2008/115 irányelv 8. cikkének (1) bekezdése értelmében vett, a kiutasítási határozat végrehajtásához szükséges nemzeti intézkedésnek, és következésképpen az említett irányelv 15. cikke értelmében vett őrizetnek sem.

42. Éppen ellenkezőleg, az államterület meghatározott határidőn belüli elhagyását elrendelő hatósági határozat nemteljesítésének esetére előírt szabadságvesztés ténylegesen akadályozza – még ha csak átmenetileg is – az említett kiutasítási határozat végrehajtását. Ez kétségtől nem a 2008/115 irányelvben szereplő hatékony visszatérési politika jellemzője. A szóban forgó büntetést előíró szabályozás ugyanis megfosztja a 2008/115 irányelv – annak 15. cikkével együttesen értelmezett – 8. cikkének (1) bekezdését a hatékony érvényesülésétől.

43. Az előző megállapítás nemcsak az államterület meghatározott határidőn belüli elhagyását elrendelő hatósági határozat nemteljesítésének esetére előírt szabadságvesztéssel kapcsolatban érvényes, hanem önmagában az ilyen határozat nemteljesítésének a büntetőjogi szankcionálásával kapcsolatban is.

44. Egy olyan bűncselekmény, mint amilyenről a jelen esetben szó van, nevezetesen a hatósági határozat nemteljesítése, a büntetőjogi intézkedéseket alkalmazó hatóságok tekintélyének védelmére, valamint fenntartására irányul. Mindazonáltal a 2008/115 irányelv megalkotói a hatékony visszatérési politika célja mögé helyezték a hatóságok autoritásának védelmét, amikor az említett irányelv 15. cikkében az ilyen helyzetben előírták a kitoloncolás céljából történő őrizetbe vételt. Az olasz szabályozás ezzel szemben a hatékony visszatérési politikához képest előnyben részesíti a hatóságok autoritásának védelmét, ugyanabban a helyzetben szabadságvesztést írva elő, és ezáltal megfosztja a 2008/115 irányelvet a hatékony érvényesülésétől.

45. Azt a következtetést kell tehát levonni, hogy a 2008/115 irányelvvel, és különösen az annak 15. cikkével együttesen értelmezett 8. cikkének(1) bekezdésével ellentétés az a

nemzeti szabályozás, amely előírja, hogy négy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekménynek minősül az államterület meghatározott határidőn belüli elhagyását elrendelő hatósági határozat nemteljesítése,⁶ tekintettel arra, hogy az ilyen szabályozás megfosztja a 2008/115 irányelv említett cikkeket a hatékony érvényesülésüktől.

46. Ezt a következtetést nem teheti kétségesé az az érv, miszerint a büntetőjogi jogszabályok a tagállamok, és nem az Európai Unió hatáskörébe tartoznak.⁷

47. Az ítélkezési gyakorlat rögzíti, hogy az uniós jog korlátokat szab e hatáskörnek.⁸ A tagállamoknak úgy kell gyakorolniuk e hatáskört, hogy megfeleljenek az uniós jogból fakadó követelményeknek, beleértve az irányelvben foglalt eredmény elérésére irányuló, az EUMSZ 288. cikk harmadik bekezdéséből fakadó kötelezettséget. A büntetőjogi jogszabályok nem veszélyeztethetik az uniós jogi

6 – Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a kiutasítási eljárás során a harmadik ország állampolgára a nemzeti szabályozásban szereplő más bűncselekmény elkövetése miatt nem tartóztatható le vagy nem ítélhető el.

7 – Lásd ebben az értelemben a C-440/05. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-9097. o.) 66. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

8 – Lásd ebben az értelemben a C-338/04., C-359/04. és C-360/04. sz., Placanica és társai egyesített ügyekben 2007. március 6-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-1891. o.) 68. pontját.

rendelkezések hatékony érvényesülését, mint ahogyan véleményem szerint ez az eset áll fenn egyfelől azon nemzeti szabályozás, amely előírja, hogy az államterület meghatározott határidőn belüli elhagyását elrendelő hatósági határozat nemteljesítése négy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekménynek minősül, másfelől a 2008/115 irányelvnek a 15. cikkével együttesen értelmezett 8. cikkének (1) bekezdése közötti kapcsolatban, amely előírja a tagállamok számára, hogy minden szükséges intézkedést megtegyenek – beleértve az őrizetet is – a kiutasítási határozat végrehajtása érdekében, valamint hogy tartózkodjanak az e határozat végrehajtását veszélyeztető intézkedések meghozatalától.

48. Vissza kell még térni a 2008/115 irányelvnek a 15. cikkével együttesen értelmezett 8. cikke (1) bekezdésének jellegére. Az említett rendelkezésekben a tagállamok számára előírt azon kötelezettségek, amelyeket a jelen állásfoglalás előző pontjában ismertettem, kellően pontosan és feltétel nélkül vannak megfogalmazva, valamint nem igényelnek semmilyen különleges végrehajtási intézkedést. E tagállami kötelezettségeknek megfelel a tagállamok területén illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok ezzel összefüggő joga. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint tehát az irányelv egy olyan

rendelkezéséről van szó, amely közvetlen hatállyal bírhat, felhatalmazva valamely magánszemélyt arra, hogy e rendelkezésre az irányelvnek az előírt határidőn belüli átültetését elmulasztó tagállammal szemben abból a célból hivatkozzon, hogy az e rendelkezéssel összeegyeztethetetlen nemzeti szabályozást ne alkalmazzák.⁹ Ebben az esetben a nemzeti bíróság köteles az irányelv rendelkezéseit alkalmazni a nemzeti jogszabály velük ellentétes rendelkezései helyett.¹⁰

49. A fentiek alapján úgy ítélem meg, hogy a Bíróságnak az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre azt a választ kellene adnia, hogy a 2008/115 irányelvet, és különösen annak 15. cikkével együttesen értelmezett 8. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az a nemzeti szabályozás, amely előírja, hogy az államterület meghatározott határidőn belüli elhagyását elrendelő hatósági határozat nemteljesítése négy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekménynek minősül.

9 – Lásd ebben az értelemben 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 2010., I-1083. o.) 64. pontját.

10 – Lásd ebben az értelemben a 190/87. sz. Moormann-ügyben 1988. szeptember 20-án hozott ítélet (EBHT 1988., 4689. o.) 23. pontját.

Véggövetkeztetések

50. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Corte d'appello di Trento által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

„A harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet, és különösen annak 15. cikkével együttesen értelmezett 8. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az a nemzeti szabályozás, amely előírja, hogy az államterület meghatározott határidőn belüli elhagyását elrendelő hatósági határozat nemteljesítése négy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekménynek minősül.”