

C-546/19. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2019. július 16.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Bundesverwaltungsgericht (Németország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2019. május 9.

Felperes, fellebbező és felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél:

BZ

Alperes és ellenérdekű fél:

Westerwaldkreis

Az alapeljárás tárgya

Nem a migrációval összefüggő okokból elrendelt beutazási tilalom

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

A 2008/115 irányelv („visszatérési irányelv”) alkalmazhatósága a nem a migrációval összefüggő okokból elrendelt beutazási tilalomra; EUMSZ 267. cikk

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1) a) Kiterjed-e 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 irányelv (HL 2008. L 348., 98. o.) hatálya a harmadik országbeli állampolgárral szemben „nem a migrációval összefüggő” okokból elrendelt beutazási tilalomra legalábbis akkor, ha a tagállam nem élt az említett irányelv 2. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerinti lehetőséggel?

b) Az első kérdés a) pontjában foglalt kérdésre adandó nemleges válasz esetén: Akkor sem tartozik-e az ilyen beutazási tilalom a 2008/115/EK irányelv hatálya alá, ha a harmadik országbeli állampolgár már a vele szemben hozott – a beutazási tilalommal kísért – kiutasító határozattól függetlenül is jogellenesen tartózkodik, és ezért alapvetően az irányelv hatálya alá tartozik?

c) „Nem a migrációval összefüggő” okokból elrendelt beutazási tilalomnak minősül-e a közbiztonsági és közrendi okokból (a jelen esetben: a terrorizmus elleni küzdelem céljával kizárólag általános megelőzési okokból) elrendelt kiutasítással összefüggő beutazási tilalom?

2) Ha az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a szóban forgó beutazási tilalom a 2008/115/EK irányelv hatálya alá tartozik:

a) Azzal jár-e a kiutasítási határozat (a jelen esetben: a kitoloncolás kilátásba helyezése) közigazgatási hatóság általi hatályon kívül helyezése, hogy jogellenessé válik az e határozattal egyidejűleg elrendelt, a 2008/115/EK irányelv 3. cikkének 6. pontja értelmében vett beutazási tilalom?

b) Akkor is beáll-e ez a jogkövetkezmény, ha a kiutasítási határozatot megelőző közigazgatási kiutasító határozat jogerős(sé vált)?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

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 irányelv (HL 2008. L 348., 98. o.), 1. cikk, a 2. cikk (2) bekezdésének b) pontja, a 3. cikk 4. („kiutasítási határozat”) és 6. („beutazási tilalom”) pontja, a 7. cikk (1) bekezdése, a 8. cikk (1) bekezdése, a 11. cikk (1) bekezdése

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

Aufenthaltsgesetz (a tartózkodásról szóló törvény, AufenthG), 11. § (Beutazási és tartózkodási tilalom), 50. § (Távozási kötelezettség), 51. § (A tartózkodás jogszerűségének megszűnése; a korlátozások fenntartása), 53. § (Kiutasítás), 54. § (A kiutasításhoz fűződő érdek), 55. § (A maradáshoz fűződő érdek), 58. § (Kitoloncolás), 59. § (A kitoloncolás kilátásba helyezése), 60a. § (A kitoloncolás ideiglenes felfüggesztése [tolerancia])

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

- 1 Az 1986-ban Szíriában született felperes palesztin származású személy, akinek az állampolgársága tisztázatlan. A felperes 1990-ben, a szüleivel együtt utazott be a Németországi Szövetségi Köztársaságba hamis személyazonossággal. Menekült

jogállás elismerése iránti kérelmét elutasították. Azóta távozásra kötelezett, az AufenthG 60a. §-án alapuló, többször meghosszabbított tolerancia alapján azonban Németországban tartózkodik.

- 2 2013. április 17-i jogerős ítéletével az Oberlandesgericht Koblenz (koblenzi regionális felsőbb bíróság, Németország) halmazati büntetésként három év négy hónap szabadságvesztés-büntetésre ítélte a felperest egy külföldi terrorista csoport részére történő, 39 rendbeli tag-, illetve támogatóborzás, valamint 2 rendbeli – egy esetben bűncselekmények helyesléseivel alaki halmazatban elkövetett – erőszak-ábrázolás miatt. Az Oberlandesgericht (regionális felsőbb bíróság) megállapításai szerint 2007 szeptembere és 2009 decembere között a felperes iszlám terrorista szervezetek videós és szöveges üzeneteit terjesztette az interneten. 2014 márciusában próbaidőre felfüggesztették a halmazati büntetésként kiszabott szabadságvesztés-büntetés hátralévő részének végrehajtását, a próbaidőt pedig négy évben állapították meg.
- 3 2014. február 24-i határozatával az alperes kiutasította a felperest az ország területéről. Az alperes megállapította, hogy a kiutasítás a Németországi Szövetségi Köztársaságba való újbóli beutazás tilalmát is magában foglalja. 2018 márciusában az alperes az esetleges távozástól számított négy évre csökkentette a 2014-ben eredetileg hat évre elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom időtartamát, és megállapította, hogy a tilalom az esetleges távozástól függetlenül legkésőbb 2023. július 21-én megszűnik.
- 4 A felperes felülvizsgálati kérelme az Oberverwaltungsgericht (közigazgatási felsőbb bíróság, Németország) 2018. április 5-i ítélete ellen irányul, amellyel az említett bíróság elutasította a felperes fellebbezését.
- 5 A kérdést előterjesztő bíróság elutasította a felperes felülvizsgálati kérelmét annyiban, amennyiben az a felperes kiutasítása ellen irányul. A felülvizsgálati eljárás tárgya most már csak az a határozat, amely az esetleges távozástól számított négy évre csökkentette a kiutasítást kísérő beutazási és tartózkodási tilalom időtartamát, és az esetleges távozástól függetlenül legkésőbb 2023. július 21-én állapította meg a tilalom megszűnésének időpontját. Ezzel összefüggésben merülnek fel a fent megfogalmazott kérdések.
- 6 A nemzeti jog (az AufenthG 11. §-a) szerint teljesülnek a beutazási és tartózkodási tilalom feltételei. Az AufenthG 11. §-ának (1) bekezdése értelmében a kiutasított külföldi nem utazhat be újból az ország területére, és nem is tartózkodhat ott, valamint részére még az AufenthG alapján fennálló jogosultság esetén sem adható tartózkodási engedély. A felperest jogerősen kiutasították. A kiutasítással szembeni jogorvoslati kérelmei immár végérvényesen eredménytelenek maradtak, a kérdést előterjesztő bíróság ugyanis elutasította a felperes által az alsóbb fokú bíróságok keresetét elutasító ítéleteivel szemben előterjesztett felülvizsgálati kérelmet.

- 7 A kiutasítás jogszerű és megengedett volt, jóllehet a felperes az EJEE 3. cikkéből eredő jogai sérelmének veszélye miatt belátható ideig nem toloncolható ki Szíriába. A tartózkodást szabályozó német jog szerint a kiutasításhoz nem kapcsolódik közvetlenül a tartózkodás megszüntetése, és nem is jár minden esetben ezzel. Azok a személyek, akiknek a további tartózkodása veszélyezteti a közbiztonságot, akkor is kiutasíthatók, ha a célországban uralkodó körülmények miatt nem hajtható végre a kitoloncolás. Ilyen esetben azonban megszűnik a külföldi tartózkodási engedélye (az AufenthG 51. §-a (1) bekezdésének 5. pontja), és bizonyos esetekben idegenrendészeti felügyeleti intézkedések lépnek életbe. A német jog alapján azonban azok a külföldiek is kiutasíthatók, akik – mint a felperes – sohasem rendelkeztek tartózkodási engedéllyel, és csak az AufenthG 60a. §-a szerinti tolerancia alapján tartózkodnak Németországban. A kiutasítás ez esetben azzal a következménnyel jár, hogy a beutazási és tartózkodási tilalom időtartamának lejártáig a külföldi nem kaphat tartózkodási engedélyt (az AufenthG 11. §-ának (1) bekezdése).
- 8 Az alperes az AufenthG 11. §-a (2) bekezdésének első mondatával összhangban hivatalból állapította meg a beutazási és tartózkodási tilalom időtartamát. Az alperes végül mérlegelési hiba nélkül négy évben állapította meg a távozáshoz kötődő beutazási és tartózkodási tilalom időtartamát.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 9 Tisztázni kell, hogy összhangban áll-e az uniós joggal a nemzeti jog alapján a kitoloncolás kilátásba helyezése nélkül is elrendelhető, magához a kiutasításhoz kapcsolódó (határozott idejű) beutazási és tartózkodási tilalom.
- 10 A 2008/115 irányelv 3. cikkének 4. pontja értelmében vett „kiutasítási határozat” – ha feltételezzük, hogy ezen irányelv alkalmazható a közbiztonsági és közrendi okokon alapuló kiutasítási intézkedésekre – a nemzeti jogi felfogás szerint nemcsak magát a kiutasítást (az AufenthG 53. és azt követő §-ai) jelenti, amely a törvény erejénél fogva mindenképpen megszünteti a tartózkodás jogszerűségét (az AufenthG 50. §-ának (1) és (2) bekezdése, 51. §-a (1) bekezdésének 5. pontja), hanem a kitoloncolás kilátásba helyezését (az AufenthG 59. §-a (1) bekezdésének első mondata) is.
- 11 A 2008/115 irányelv 3. cikkének 4. pontja szerint a „kiutasítási határozat” kifejezés olyan közigazgatási vagy bírósági határozatot vagy intézkedést jelent, amely valamely harmadik országbeli állampolgár tartózkodásának jogellenességét megállapítja vagy kimondja, és visszatérési kötelezettséget állapít meg vagy mond ki. A 2008/115 irányelv 6. cikkének (6) bekezdése értelmében ez az irányelv nem gátolja a tagállamokat abban, hogy – a nemzeti jogszabályaiknak megfelelően, a III. fejezet alapján meglévő eljárási biztosítékoknak és az uniós 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 tilalomról szóló határozatot is.

- 12 A nemzeti jog szerinti kiutasító határozat (legalábbis a jogszerűen tartózkodó külföldiek esetében) csak jogellenessé teszi a tartózkodást. A 2008/115 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése szerint a kiutasítási határozat esetében főszabály szerint szükséges, az önkéntes távozásra közigazgatási hatóság vagy bíróság által megállapított határidőt csak a kitoloncolás kilátásba helyezésével (az AufenthG 59. §-ának (1) bekezdése) kell megállapítani, és e határidő eredménytelen lejártá képezi a távozási kötelezettség kitoloncolás útján történő végrehajtásának feltételét (az AufenthG 58. §-a).
- 13 A kérdést előterjesztő bíróság abból indul ki, hogy a migrációval összefüggő beutazási és tartózkodási tilalmak teljes mértékben az irányelv hatálya alá tartoznak. Tisztázandó viszont, hogy a „nem a migrációval összefüggő beutazási tilalmak” esetében is ez-e a helyzet.
- 14 A Bíróság ítélkezési gyakorlata ez idáig nem tisztázta, hogy a nem a migrációval összefüggő beutazási tilalmak főszabály szerint vagy bizonyos feltételek mellett ténylegesen a visszatérési irányelv hatálya alá tartoznak-e.
- 15 A jelen ügyben szóban forgó, az AufenthG 53. és azt követő §-aival összefüggésben értelmezett 51. §-a (1) bekezdésének 5. pontja értelmében vett kiutasításhoz kapcsolódó és ezért a fenti értelemben vett, az AufenthG 11. §-ának (1) bekezdése szerinti „nem a migrációval összefüggő beutazási és tartózkodási tilalom” jogszerűségének tárgyában történő döntéshozatal szempontjából jelentőséggel bír, hogy e tilalom a 2008/115 irányelv hatálya alá tartozik-e. Ha igen, akkor azt is tisztázni kell, hogy a nem a migrációval összefüggő beutazási és tartózkodási tilalom az általa kísért kiutasítási határozat (a jelen esetben: a kitoloncolásnak az AufenthG 59. §-a (1) bekezdésének első mondata szerinti kilátásba helyezése) közigazgatási hatóság általi hatályon kívül helyezését követően is összeegyeztethető-e a 2008/115 irányelvvel.

Az első kérdésről

- 16 Az első kérdés a) pontjában foglalt kérdéssel arra keres választ a kérdést előterjesztő bíróság, hogy a „nem a migrációval összefüggő beutazási tilalmakra” is kiterjed-e a 2008/115 irányelv hatálya legalábbis akkor, ha a tagállam – mint a jelen helyzet tekintetében a Németországi Szövetségi Köztársaság – nem élt az említett irányelv 2. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerinti lehetőséggel. A tagállamok illetékes hatóságai által a visszatéréssel kapcsolatos feladatok ellátása során használandó közös „visszatérési kézikönyv” létrehozásáról szóló, 2017. november 16-i (EU) 2017/2338 bizottsági ajánlásra (HL 2017. L 339., 83. o.) tekintettel a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak az irányelv alkalmazhatóságát illetően.

- 17 A 2008/115 irányelv 3. cikkének 6. pontja szerint a „beutazási tilalom” kifejezés a kiutasítási határozatot kísérő olyan közigazgatási vagy bírósági határozatot vagy intézkedést jelent, amely meghatározott időtartamra megtiltja a tagállamok területére való beutazást és a tagállamok területén való tartózkodást. A Bizottság úgy jellemzi a „migrációval összefüggő beutazási tilalmat”, hogy az a tagállamok migrációügyi szabályainak, vagyis az adott tagállamban a harmadik országbeli állampolgár beutazását és tartózkodását szabályozó rendelkezéseknek a megszegéséhez kötődik (lásd a 2017/2338 ajánlás 11. pontját). Ha az érintett migrációügyi szabályok megszegésének következményeként a harmadik országbeli állampolgár tartózkodása jogellenes, vagy jogellenessé válik az adott tagállamban, akkor e harmadik országbeli állampolgár visszatérésére a 2008/115 irányelv 1. cikke értelmében a tagállamok által alkalmazandó, a harmadik országok 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 – kell alkalmazni. A 2017/2338 ajánlás 11. pontja értelmében ezzel szemben a „nem a migrációval összefüggő beutazási tilalom” fogalma olyan beutazási tilalmat jelent, amely nem a tagállamok migrációügyi szabályainak megszegéséhez kötődik, hanem azt más okokból rendelik el. Ilyen különösen az a beutazási tilalom, amelyet egy súlyos bűncselekmény harmadik országbeli állampolgár általi elkövetésének és az elkövetés közigazgatási vagy bírósági szankcionálásának következményeként rendelnek el, és amely a tagállam közbiztonságának és közrendjének védelmét szolgálja.
- 18 Sem a 2008/115 irányelv 3. cikke 6. pontjának, sem 11. cikke (1) bekezdésének szövege nem tartalmazza az irányelv hatályának megfelelő korlátozást.
- 19 A kérdést előterjesztő bíróság szerint rendszertani szempontból sem utalnak jelek az irányelv hatályának ilyen jellegű korlátozására. A kérdést előterjesztő bíróság hivatkozik azonban a francia Conseil d'État (államtanács) határozatára, amely szerint a visszatérési irányelv csak a tagállamok valamely harmadik országbeli állampolgár jogellenes tartózkodása miatt hozott kiutasítási határozataira alkalmazható. A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint mindazonáltal többek között az irányelv 1. cikkéből, 2. cikke (2) bekezdésének b) pontjából és 11. cikke (2) bekezdésének második mondatából az tűnik ki, hogy az irányelv nem tesz különbséget azon okok között, amelyek miatt kiutasítják a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat. Ellenkezőleg, az említett rendelkezések mellett szólnak, hogy az irányelv alapvetően átfogó, de korlátozható hatállyal rendelkezik.
- 20 A (14) preambulumbekkezdés szerint a 2008/115 irányelv 3. cikkének 6. pontja és 11. cikke arra szolgál, hogy a nemzeti kiutasítási intézkedések hatályát európai szintre terjessze ki a minden tagállam területére érvényes, a beutazást és a tartózkodást megakadályozó beutazási tilalom megállapításával. A cél az illegális bevándorlás megelőzése és annak megakadályozása, hogy a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok az eltérő tagállami szabályozások

miatt hatástalanná tehessek a kiutasítási intézkedéseket. Főszabály szerint e célkitűzések is tág hatályra utalnak.

- 21 A 2017/2338 ajánlás 11. pontja szerint a 2008/115 irányelvben foglalt, kiutasítással kapcsolatos beutazási tilalmak rendeltetése az, hogy megelőző hatást gyakoroljanak, és erősítsék a visszatérési politika hitelességét. E pont azonban azt is megállapítja, hogy a kiutasítással kapcsolatos beutazási tilalmakra vonatkozóan a visszatérési irányelvben meghatározott szabályok nem vonatkoznak azokra a beutazási tilalmakra, amelyeket „nem a migrációval összefüggő okokból” rendeltek el. Az ajánlás kifejezetten megemlíti ezzel összefüggésben az olyan harmadik országbeli állampolgárokkal szemben elrendelt beutazási tilalmakat, akik súlyos bűncselekményt követtek el, vagy akik esetében egyértelmű jelek mutatnak arra, hogy ilyen bűncselekményeket szándékoznak elkövetni. A 2017/2338 ajánlás 11. pontja hivatkozik e tekintetben a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról szóló, 2006. december 20-i 1987/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 381., 4. o.; helyesbítés: HL 2015. L 23., 19. o.) 24. cikkének az (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett (2) bekezdésére.
- 22 A 2008/115 irányelv jogalkotási előzmények szempontjából történő értelmezése nem támasztja alá egyértelműen azt a 2017/2338 ajánlás 11. pontjában tett megállapítást, hogy a kiutasítással kapcsolatos beutazási tilalmakra vonatkozóan a visszatérési irányelvben meghatározott szabályok nem vonatkoznak azokra a beutazási tilalmakra, amelyeket „nem a migrációval összefüggő” okokból rendeltek el.
- 23 A harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó javaslata (COM(2005) 391 végleges) 3) pontjának 12. alpontjában a Bizottság kifejti, hogy a „közrendi/közbiztonsági okokból történő kitoloncolás [helyesen: kiutasítás]” kérdésének további harmonizációja esetében az összehangolást nem a jogellenes tartózkodás megszüntetésével/visszatéréssel foglalkozó irányelv keretében kell javasolni, hanem inkább a belépés, a tartózkodás, a jogszerű lakóhely/tartózkodás és azok megszüntetésének feltételeit szabályozó irányelvek keretében. Azonban attól számítva, hogy egy harmadik országbeli állampolgár jogszerű tartózkodását közrendi okokból megszüntetik, a visszatérési irányelv értelmében ez a személy a tagállam területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárrá válik, és ezen irányelv rendelkezéseit alkalmazzák e személyre.
- 24 Az első kérdés a) pontjában foglalt kérdésre adandó nemleges válasz esetén felmerül az az első kérdés b) pontjában foglalt kérdés, hogy akkor sem tartozik-e a „nem a migrációval összefüggő okokból” elrendelt beutazási tilalom a 2008/115 irányelv hatálya alá, ha a harmadik országbeli állampolgár – mint a jelen esetben a felperes – már a vele szemben hozott – a beutazási tilalommal kísért – kiutasító határozattól függetlenül is jogellenesen tartózkodik, és ezért alapvetően az

irányelv hatálya alá tartozik. Az első kérdés c) pontjában foglalt kérdéssel arra keres választ a kérdést előterjesztő bíróság, hogy nem a migrációval összefüggő beutazási tilalomnak minősül-e az olyan beutazási tilalom is, amely a súlyos bűncselekmények miatt elítélt harmadik országbeli állampolgár általános megelőzési jellegű kiutasításával függ össze.

A második kérdéstről

- 25 A második kérdés akkor merül fel, ha a nem a migrációval összefüggő beutazási tilalom a 2008/115 irányelv hatálya alá tartozik.
- 26 A második kérdés a) pontjában foglalt kérdéssel arra keres választ a kérdést előterjesztő bíróság, hogy azzal jár-e a kiutasítási határozat hatályon kívül helyezése (a jelen esetben: a kitoloncolás kilátásba helyezésének hatályon kívül helyezése), hogy jogellenessé válik a kiutasítási határozat meghozatalával egyidejűleg elrendelt, az irányelv 3. cikkének 6. pontja értelmében vett beutazási tilalom. A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint a kiutasítási határozat hatályon kívül helyezése nem feltétlenül fosztja meg az azt kísérő beutazási tilalmat annak jogalapjától, az időbeli kapcsolatból tehát nem feltétlenül következik uniós jogi szempontból szükségszerűen és minden esetben érdemi kapcsolat is.
- 27 Ha a kapcsolatra vonatkozó kérdésre alapvetően igenlő választ kell adni, akkor a kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné továbbá megtudni a második kérdés b) pontjában foglalt kérdéssel, hogy mi a helyzet akkor, ha a kiutasítási határozatot megelőző, az AufenthG 53. §-a szerinti közigazgatási kiutasító határozat jogerőssé vált. A második kérdés b) pontjában foglalt kérdés tehát a (fennmaradó) kiutasítási határozat és a beutazási tilalom lehetséges szétválasztására vonatkozik olyan helyzetekben, amelyekben: – közigazgatási vagy bírósági határozat jogerősen megállapította a jogellenes tartózkodást, a harmadik országbeli állampolgár tehát nem élhet ezzel szemben további jogorvoslattal, – a nemzeti jog alapján ebből az következik, hogy a harmadik országbeli állampolgár köteles távozni, ami főszabály szerint az Unió területének elhagyását is megkívánja, és – csak egy közigazgatási határozat (a nemzeti jog szerint: a kitoloncolás kilátásba helyezése) hiányzik ahhoz, hogy ezt az objektíve fennálló visszatérési kötelezettséget kitoloncolás útján is végrehajthassák.