

Anonimizált változat

Fordítás

C-446/24 – 1

C-446/24. sz. ügy

Előzetes döntéshozatal iránti kérelem

A benyújtás napja:

2024. június 25.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Oberverwaltungsgericht Bremen (Németország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2024. június 17.

Felperes és ellenérdekű fél a fellebbezési eljárásban:

DT

Alperes és fellebbező:

Freie Hansestadt Bremen

Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen (Bréma szabad hanzaváros közigazgatási felsőbbírósága)

Oberverwaltungsgericht (közigazgatási felsőbbíróság): 2 LC 25/24

Verwaltungsgericht (közigazgatási bíróság, Németország): 2 K 339/22

Végzés

A

DT,

Szentpétervár, [omissis]

– felperes és ellenérdekű fél a fellebbezési eljárásban –

[omissis]

HU

és a

Freie Hansestadt Bremen [Bréma szabad hanzaváros), [omissis]

[omissis]

– alperes és fellebbező –

[omissis]

között folyamatban lévő jogvitában az Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen (Bréma szabad hanzaváros közigazgatási felsőbbírósága) második tanácsa 2024. június 17-én meghozta az alábbi végzést:

Az eljáró bíróság az EUMSZ 267. cikk alapján előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti az Európai Unió Bírósága elé:

„Úgy kell-e értelmezni a harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésevel kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 3. cikkének 6. pontját és 11. cikkének (2) bekezdését, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely szerint az olyan személlyel szemben, akinek tartózkodási jogát visszavonták, és akivel szemben terrorista fenyegetés miatt kiutasítási határozatot hoztak, főszabály szerint határozatlan időre szóló beutazási tilalmat kell elrendelni?”

Az eljáró bíróság a fellebbezési eljárást a Bíróságnak az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés tárgyában történő döntéshozataláig felfüggeszti.

Indokolás

1 Tényállás

- 2 A felperes orosz állampolgár, aki tartózkodási engedéllyel élt Brémában. 2017. március 13-án a tartományi belügyminiszter az Aufenthaltsgesetz (a külföldiek tartózkodásáról szóló törvény; a továbbiakban: AufenthG) 58a. §-a alapján elrendelte a felperessel szemben a közrendi okokból az Oroszországi Föderációba történő idegenrendészeti kiutasítást, mivel a nemzetbiztonsági hatóságok megállapításai szerint fennállt a veszélye annak, hogy a felperes Németországban terrortámadást követ el. A Bundesverwaltungsgerichthez (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország), a Bundesverfassungsgerichthez (szövetségi alkotmánybíróság, Németország) és az Emberi Jogok Európai Bíróságához benyújtott sikertelen fellebbezések után a felperest 2017. szeptember 4-én kitoloncolták az Oroszországi Föderáció területére. Jelenleg ott él.

- 3 2017. december 1-jén kelt határozatában az Ausländerbehörde der Stadtgemeinde Bremen (Bréma város idegenrendészeti hatósága, Németország) úgy határozott, hogy az „AufenthG 58a. §-án alapuló kiutasítás hatálya” nem lehet határozott időtartamú. A Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen (Bréma szabad hanzaváros közigazgatási bírósága, Németország) a 2021. december 3-i jogerős ítéletében hatályon kívül helyezte ezt a határozatot azzal az indokolással, hogy a felperesre még nem szabtak ki beutazási és tartózkodási tilalmat.
- 4 A tartományi belügyminiszter a 2022. február 1-jei határozatával a felperessel szemben határozatlan idejű beutazási és tartózkodási tilalmat rendelt el a Német Szövetségi Köztársaság területére vonatkozóan. Az indoklásában lényegében azt fejtette ki, hogy az AufenthG 11. §-a (5b) bekezdésének első mondata szerinti határozatlan idejű kitiltást főszabály szerint olyan személyekre kell alkalmazni, akiket az AufenthG 58a. §-a szerinti kiutasítási határozat alapján utasítottak ki az országból. A felperes esetében nem volt ok arra, hogy ettől kivételesen eltérjen, figyelembe véve a kiutasítás utáni viselkedésére vonatkozó hírszerzési megállapításokat, valamint a Németországhoz fűződő társadalmi és családi kapcsolatait. Továbbra is tartani lehet attól, hogy a felperes az ország területére való beutazását követően terrortámadást követ el Németországban.
- 5 A felperes keresetére válaszul a Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen (Bréma szabad hanzaváros közigazgatási bírósága) megsemmisítette a 2022. február 1-jei határozatot. A Verwaltungsgericht (közigazgatási bíróság) álláspontja szerint az AufenthG 11. §-a (5b) bekezdésének első mondata nem alkalmazható, mivel a határozatlan idejű beutazási és tartózkodási tilalom elrendelése nem egyeztethető össze a 2008/115/EK irányelv 3. cikkének 6. pontjával és 11. cikkének (2) bekezdésével.
- 6 Az alperes fellebbezett ezen ítélet ellen.

7 Nemzeti jogszabályi rendelkezések

- 8 A legutóbb a 2024. február 21-i törvény 1. cikkével (BGBl. I. 54. szám) módosított 2008. február 25-i Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (a külföldieknek az országban való tartózkodásáról, munkavállalásáról és integrációjáról szóló törvény; BGBl. I. 162. o.; a továbbiakban: AufenthG) 58a. §-a (1) bekezdésének első mondata alapján a legfőbb tartományi hatóság a Németországi Szövetségi Köztársaság biztonságát fenyegető különleges veszély vagy terrorveszély elhárítása érdekében a külföldivel szemben tényeken alapuló prognózis alapján a kiutasításra való előzetes figyelmeztetés nélkül is hozhat kiutasítási határozatot. A kiutazási határozat meghozatalával megszűnik a külföldi tartózkodási engedélye (az AufenthG 51. §-a (1) bekezdésének 5a. pontja), ami azt jelenti, hogy elveszíti tartózkodási jogát (az AufenthG 4. §-ának (1) bekezdése), köteles elhagyni az ország területét (az AufenthG 50. §-ának (1) bekezdése) és kitoloncolható (az AufenthG 58. §-ának (1) bekezdése). A Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) ítélkezési gyakorlata szerint a közrendi okokból történő

idegenrendészeti kiutasítás a 2008/115/EK irányelv 3. cikkének 4. pontja értelmében vett kiutasítási határozat (Bundesverwaltungsgericht [szövetségi közigazgatási bíróság], 2017. március 21-i határozat – 1 VR 1/17, ECLI: DE:BVerwG:2017:210317B1VR1.17.0, 32. pont).

- 9 Az AufenthG 11. §-a (5b) bekezdésének első mondata szerint az AufenthG 58a. §-a szerinti közrendi okokból történő idegenrendészeti kiutasítás alapján az ország területéről kiutasított külföldivel szemben határozatlan idejű beutazási és tartózkodási tilalmat elrendelő határozatot kell hozni. A német közigazgatási jogban a „soll” (kell) azt jelenti, hogy ezt a határozatot főszabály szerint meg kell hozni, és csak atipikus kivételes esetekben lehet ettől eltérő határozatot hozni. A beutazási és tartózkodási tilalom lerövidítése vagy hatályon kívül helyezése főszabály szerint kizárt. A legfőbb tartományi hatóság egyedi esetekben engedélyezheti az ez alóli kivételeket (az AufenthG 11. §-a (5b) bekezdésének harmadik mondata, figyelemmel az (5a) bekezdés harmadik és negyedik mondatára). A beutazási és tartózkodási tilalom következtében a külföldi nem léphet be újra az ország területére, nem tartózkodhat ott, és nem kaphat tartózkodási engedélyt, még akkor sem, ha az AufenthG alapján ténylegesen jogosult lenne rá (az AufenthG jelenlegi, a 2024. február 21-i törvény által módosított, 2024. február 27. óta hatályos változatának 11. §-a (1) bekezdésének harmadik mondata, BGBl. 2024 I 54. szám; az AufenthG-nek a 2022. február 1-jei határozat meghozatalakor hatályos változata 11. §-a (1) bekezdésének második mondata). Az AufenthG 11. §-ának a 2024. február 27-én hatályba lépett, a 2024. február 21-i törvénnyel (BGBl. 2024 I. 54. szám) történt módosítása óta a tilalom kiterjed az Európai Unió más tagállamai vagy más schengeni államok területére történő beutazásra és tartózkodásra is, kivéve, ha a külföldinek engedélyezték a beutazást vagy tartózkodást az adott államban (az AufenthG jelenleg hatályos 11. §-a (1) bekezdésének harmadik és negyedik mondata).

10 Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

- 11 Az Oberverwaltungsgericht (közigazgatási fellebbviteli bíróság) a rendelkező részben feltett, a 2008/115/EK irányelv értelmezésére vonatkozó kérdést az EUMSZ 267. cikk első bekezdésének b) pontja alapján az alábbi okokból terjeszti a Bíróság elé:
- 12 A felperessel szemben az AufenthG 11. §-a (5b) bekezdésének első mondata alapján határozatlan idejű beutazási és tartózkodási tilalmat rendeltek el. A 2008/115/EK irányelv 3. cikkének 6. pontja a „beutazási tilalom” fogalmát a kiutasítási határozatot kísérő közigazgatási vagy bírósági határozatként vagy intézkedésként határozza meg, amely „meghatározott időtartamra megtiltja” a tagállamok területére való beutazást és a tagállamok területén való tartózkodást; a 2008/115/EK irányelv 11. cikkének (2) bekezdése szerint a beutazási tilalom „időtartamát” meg kell határozni. Felmerül tehát a kérdés, hogy az irányelv fent említett rendelkezéseit úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az AufenthG 11. §-a (5b) bekezdésének első mondatában főszabályként előírt határozatlan idejű beutazási tilalom elrendelése azon külföldi állampolgárok esetében, akiknek

tartózkodási jogát az AufenthG törvény 58a. §-a alapján terrorveszély elhárítása érdekében szüntették meg.

- 13 A kérdés az alapeljárás szempontjából ügydöntő.
- 14 Ha az irányelv hivatkozott rendelkezéseivel nem ellentétes a nemzeti szabályozásnak az előterjesztett kérdésben említett természete, akkor az alperes fellebbezésének valószínűleg helyt kell adni, és a határozatlan idejű beutazási és tartózkodási tilalom elleni keresetet el kell utasítani. Ennek oka, hogy az AufenthG 11. §-a (5b) bekezdésének első mondata szerinti tilalom elrendelésének feltételei valószínűleg teljesülnek. A felperest az AufenthG 58a. §-a szerinti közrendi okokból történő idegenrendészeti kiutasítási határozat alapján utasították ki Németország területéről. Az eljárás jelenlegi állása szerint nincsenek olyan rendkívüli, kivételes körülmények, amelyeknek a német jog szerint fenn kellene állniuk ahhoz, hogy ne lehessen határozatlan idejű beutazási és tartózkodási tilalmat elrendelni.
- 15 Ha viszont az irányelv hivatkozott rendelkezéseivel ellentétes a nemzeti szabályozásnak az előterjesztett kérdésben említett természete, akkor a jelen ügyben az AufenthG 11. §-a (5b) bekezdésének első mondata az uniós jog elsőbbsége miatt nem lenne alkalmazható. Mivel a határozatlan idejű beutazási és tartózkodási tilalomnak nincs más jogalapja, ezt a tilalmat a Verwaltungsgericht (közigazgatási bíróság) jogszerűen helyezte hatályon kívül, és az alperes fellebbezését el kell utasítani.
- 16 A felperessel szemben elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom a 2008/115/EK irányelv hatálya alá tartozik.
- 17 A 2008/115/EK irányelv 2. cikkének (1) bekezdése értelmében az irányelv a valamely tagállam területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandó. Az orosz állampolgárságú felperes a kiutasítása időpontjában ebbe a csoportba tartozott. A németországi tartózkodási joga ugyanis a közrendi okokból történő idegenrendészeti kiutasítási határozat 2017. március 13-i meghozatalával megszűnt. A közrendi okokból történő idegenrendészeti kiutasítás ezen túlmenően a 2008/115/EK irányelv 3. cikkének 4. pontja értelmében vett kiutasítási határozat (Bundesverwaltungsgericht [szövetségi közigazgatási bíróság], 2017. március 21-i határozat – 1 VR 1/17, ECLI:DE:BVerwG:2017:210317B1VR1.17.0, 32. pont). A jelen eljárás tárgyát képező 2022. február 1-jei beutazási és tartózkodási tilalom ehhez a kiutasítási határozathoz kapcsolódik; jogkövetkezménye, hogy a felperesnek tilos a tagállamok területére belépnie és ott tartózkodnia. E tekintetben az eljáró bíróság utal a nemzeti jogi keretre vonatkozó okfejtésekre (fenti 7–9. pont). Az alperes 2022. február 1-jei megtámadott határozata tehát „beutazási tilalom”, amelynek jogszerűségét a 2008/115/EK irányelv 3. cikkének 6. pontja és a 11. cikkének (2) bekezdése alapján kell vizsgálni.

- 18 Az a körülmény, hogy a felperessel szembeni beutazási tilalmat nem migrációs politikai, hanem közbiztonsági okokból rendelték el, nem zárja ki a 2008/115/EK irányelv alkalmazhatóságát (Európai Unió Bírósága, 2021. június 3-i Westerwaldkreis ítélet [C-546/19], 48. pont).
- 19 A jelen ügyben nincs jelentősége annak, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság élt-e, és milyen mértékben élt-e azzal a lehetőséggel, hogy a 2008/115/EK irányelvet annak 2. cikke (2) bekezdésének b) pontja alapján nem alkalmazza azokra a harmadik országbeli állampolgárokra, akiket a nemzeti jog szerint büntetőjogi szankció miatt vagy büntetőjogi szankció eredményeként visszatérési kötelezettség terhel. A felperes kiutazási kötelezettségét megalapozó, közrendi okokból történő idegenrendészeti kiutasítási határozatot nem büntetőítéletek alapján vagy azok eredményeként hozták, hanem a nemzetbiztonsági hatóságok megállapításain alapuló azon prognózis miatt, amely szerint fennáll a veszélye annak, hogy a felperes Németországban terrortámadást követhet el.
- 20 Az Oberverwaltungsgericht (közigazgatási felsőbíróság) azért tartja szükségesnek az előzetes döntéshozatalra utalást, mert a Bíróság még nem döntött ebben a kérdésben, és az ítélkezési gyakorlat, a jogirodalom és a német szövetségi kormány nyilatkozatai különböző módon válaszolnak erre a kérdésre.
- 21 A Bundesverwaltungsgericht (német szövetségi közigazgatási bíróság) több határozatában kifejezetten nyitottnak tekintette a kérdést, és nem kellett megválaszolnia, mivel az nem volt ügydöntő a határozat szempontjából (Bundesverwaltungsgericht [szövetségi közigazgatási bíróság], 2023. május 17-i határozat, – 1 VR 1/23 –, ECLI:DE:BVerwG:2023:170523B1VR1.23.0, 113. pont; Bundesverwaltungsgericht [szövetségi közigazgatási bíróság], 2017. augusztus 22-i határozat – 1 A 10/17 –, ECLI:DE:BVerwG:2017:220817B1A10.17.0, 6. pont; Bundesverwaltungsgericht [szövetségi közigazgatási bíróság], 2017. július 13-i határozat – 1 VR 3.17 –, ECLI:DE:BVerwG:2017:130717B1VR3.17.0, 71. és az azt követő pont).
- 22 A Verwaltungsgericht (közigazgatási bíróság) az ítéletében, amely ellen az alperes fellebbezése irányul, úgy válaszolta meg a kérdést, hogy a 2008/115/EK irányelv 3. cikkének 6. pontjával és 11. cikkének (2) bekezdésével ellentétes a határozatlan idejű beutazási és tartózkodási tilalom elrendelése. Ez összhangban van a németországi elismert jogirodalommal (lásd.: Oberhäuser, in: Hofmann, *Ausländerrecht*, 3. kiadás, 2023, AufenthG, 11. §, 83. pont; Hoppe, in: Dörig, *Handbuch Migrations- und Integrationsrecht*, 2. kiadás, 2020, 8. §, 113. pont; Lutz, in: Thym/Hailbronner, *EU Immigration and Asylum Law*, 3. kiadás, 2022, Directive 2008/115/EC, 11. cikk, 11. pont) és a svájci szövetségi közigazgatási bíróság ítélkezési gyakorlatával (2014. augusztus 26-i ítélet – C-5819/2012, 6.2. és 6.4. pont).
- 23 Ezt az álláspontot a következőképpen indokolja:

- 24 A 2008/115/EK irányelv 11. cikke (2) bekezdésének első mondatában szereplő „[a] beutazási tilalom időtartamát [...] kell meghatározni” fordulatból egyértelműen következik, hogy a tagállamoknak kötelezettségük van arra vonatkozóan, hogy bármely beutazási tilalom időbeli hatályát korlátozzák, függetlenül attól, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgár előterjeszt-e erre irányuló kérelmet (lásd: Bíróság, 2013. szeptember 19-i Filev és Osmani ítélet [C-297/12], 27. pont). Az említett értelmezést támasztja alá először is a „beutazási tilalom” fogalmának az említett irányelv 3. cikkének 6. pontjában szereplő meghatározása, amelynek értelmében annak minősül többek között az olyan határozat, amely „meghatározott időtartamra” megtiltja a tagállamok területére való beutazást és a tagállamok területén való tartózkodást (lásd: Bíróság, 2013. szeptember 19-i Filev és Osmani ítélet [C-297/12], 28. és az azt követő pont). A Bíróság tehát azt mondta ki, hogy a 2008/115/EK irányelv 3. cikkének 6. pontjával összefüggésben értelmezett 11. cikkének (2) bekezdésében foglalt tilalmat határozatlan idejű beutazási tilalom tilalmaként kell értelmezni. Az Európai Bizottság visszatérési kézikönyvéből sem következik ennek az ellenkezője. Eltekintve attól, hogy a visszatérési kézikönyv jogilag nem kötelező érvényű, kimondja: *„A korlátlan beutazási tilalom kizárása: a beutazási tilalom időtartama a beutazási tilalomról szóló határozat kulcsfontosságú eleme. Ezt hivatalból minden egyes esetben előre meg kell határozni. Ezt a Bíróság a C-297/12. sz., Filev és Osmani ügyben hozott ítéletében kifejezetten megerősítette”* (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 ajánlás, HL 2017 L 339., 11.5. pont).
- 25 Ugyanakkor olyan álláspont is létezik, hogy az AufenthG 11. §-a (5b) bekezdésének első mondatában előírt határozatlan idejű beutazási és tartózkodási tilalom összeegyeztethető a 2008/115/EK irányelv 3. cikkének 6. pontjával és 11. cikkének (2) bekezdésével. A „visszatérési kézikönyvben” az Európai Bizottság a 2008/115/EK irányelvvel ellentétesnek minősítette, „ha [...] következetesen élethosszig tartó beutazási tilalmat rendelnek el, figyelmen kívül hagyva az egyedi eset körülményeit” (lásd: 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 ajánlás, HL 2017 L 339., 11.5. pont). Ebből *argumentum a contrario* az következik, hogy a határozatlan idejű beutazási tilalmak, amelyek figyelembe veszik az eset egyedi körülményeit, megfelelnek az irányelvnek. Miután az AufenthG 11. §-a (5b) bekezdésének első mondata csak az AufenthG 58a. §-ának eseteire vonatkozik, azaz elsősorban a veszélyt jelentő terroristákra, ez olyan „soll” rendelkezésként, amely atipikus esetekben kivételeket tesz lehetővé a határozatlan idejű beutazási tilalom elrendelése alól, és a határozatlan idejű tilalom utólagos rövidítésére vagy feloldására van lehetőség, ha a külföldi tartósan megváltoztatta magatartását (az AufenthG 11. §-a (5b) bekezdésének harmadik mondata, figyelemmel az 5a. § harmadik és negyedik mondatával), eleget tesz a 2008/115/EK irányelv 11. cikkének (2) bekezdésében foglalt követelményeknek (lásd Maor, in: Kluth/Heusch, BeckOK *Ausländerrecht*, 41. kiadás, 2024. április

1., AufenthG, 11. §, 45a. pont; Dollinger, in: Bergmann/ Dienelt, *Ausländerrecht*, 14. kiadás 2022, az AufenthG 11. § -a, 74. pont). A visszatérési irányelv célja nem a belső biztonságot fenyegető veszélyek megelőzésére vonatkozó nemzeti rendelkezések harmonizálása; semmi sem utal arra, hogy az irányelv általánosságban tiltaná a határozatlan idejű beutazási tilalmat (Hailbronner, *Ausländerrecht*, 134. átdolgozott kiadás: 2024. március, AufenthG 11. §, 127. és 130c. pont). A német szövetségi kormány is – a 2008/115/EK irányelv 11. cikke (2) bekezdésének második mondatára hivatkozva – úgy foglalt állást a 2023. november 24-i „A visszatérés javításáról szóló törvénytervezet” c. dokumentumban, hogy többek között a terrorista fenyegetések elhárítása érdekében megengedett a határozatlan idejű beutazási és tartózkodási tilalom az uniós jog alapján, ha az minden körülményt figyelembe véve szükséges és arányos (lásd: Deutscher Bundestag, Drs. 20/9463, 35. és azt követő oldal). Az Európai Unió Bíróságának a 2013. szeptember 19-i Filev és Osmani ítélet (C-297/12) 27. pontjában tett megállapítását, amely szerint a tagállamok – függetlenül az érintett kérelmetől – kötelesek korlátozni minden beutazási tilalmat, az akkor előterjesztett kérdéssel összefüggésben kell vizsgálni. Ott csak arról a kérdéstről van szó, hogy összhangban van-e az uniós joggal, ha először minden beutazási tilalmat határozatlan időre adnak ki, és csak kérelemre korlátozzák. Ez nem mond semmit arról, hogy kivételes esetekben meghatározatlan időre szóló tilalmat lehet-e elrendelni nyomós védelmi okokból. A 2008/115/EK irányelv 11. cikke (2) bekezdésének első mondata nem mondja ki, hogy a beutazási tilalom „határidejét” vagy „korlátozását” kell meghatározni, hanem csak „időtartamról” beszél; a 2008/115/EK irányelv 11. cikke (2) bekezdésének második mondata csak az ötéves időtartam túllépését szabályozza, felső határ meghatározása nélkül. A határozatlan időre szóló érvényességi idő meghatározása ezért mindkét fent említett rendelkezéssel összeegyeztethető (Funke-Kaiser, in: *GK-AufenthG*, 141. átdolgozott kiadás: 2024. március, 11. §. 101. pont).

[omissis] [az eljárás felfüggesztése]

[omissis] [aláírások]