

C-636/23. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2023. október 24.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Belgium)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2023. október 16.

Felperes:

W

Alperes:

Belgische Staat

Az alapeljárás tárgya

A felperes kiutasítási határozat megsemmisítése iránti keresetet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz. E bíróság az ítéletével helyt adott a keresetnek a határozatban szereplő indokolási hiba miatt, mivel a határozatban nem biztosítottak az önkéntes távozásra vonatkozó határidőt. Az alperes e határozattal szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Raad van State-hoz (államtanács, Belgium), a legfelsőbb közigazgatási bírósághoz. Első ítéletének hatályon kívül helyezését követően a kérdést előterjesztő bíróságnak újból határoznia kell a kiutasítási határozat tárgyában.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

A kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapítása csupán a kiutasítási határozathoz kapcsolódó végrehajtási intézkedésnek minősül-e, vagy e határozat lényeges elemének, amellyel szemben lehetőség kell, hogy legyen jogorvoslatra, és amelynek semmissége a kiutasítási határozat egészének semmisségét vonja maga után. Az e

kérdésre adandó válasz azon feltételekre is hatással van, amelyek mellett adott esetben beutazási tilalom rendelhető el. EUMSZ 267. cikk.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1) A 2008/115 irányelv 7. cikkének (4) bekezdését, 8. cikkének (1) és (2) bekezdését és 11. cikkének (1) bekezdését – együttesen vagy külön-külön –, ezen irányelv 13. cikkével és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkével összefüggésben úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az, ha az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításának mellőzését pusztán végrehajtási módnak tekintik, amely nem módosítja az érintett külföldi állampolgár jogi helyzetét, mivel az, hogy az önkéntes távozásra vonatkozóan megállapítanak-e határidőt, nem érinti az ország területén való jogellenes tartózkodásnak az előbbi alapjául szolgáló megállapítását?

2) Az első kérdésre adandó igenlő válasz esetén: úgy kell-e értelmezni a 2008/115 irányelv 3. cikkének 6. pontjában szereplő „kísérő” kifejezést és az ezen irányelv 11. cikkének (1) bekezdésében szereplő „együtt [...] kell elrendelni” kifejezést, hogy azokkal nem ellentétes az, ha az illetékes hatóság jelentős idő elteltével is elrendelhet vagy e hatóságnak el kell rendelnie olyan kiutasítási határozaton alapuló beutazási tilalmat, amelyben nem állapítottak az önkéntes távozásra vonatkozó határidőt?

Az e kérdésre adandó nemleges válasz esetén: ebben az esetben azt jelentik-e ezek a kifejezések, hogy olyan kiutasítási határozattal együtt, amelyben nem állapítottak meg az önkéntes távozásra vonatkozó határidőt, egyidejűleg vagy megfelelően rövid határidőn belül kell beutazási tilalmat elrendelni?

Az e kérdésre adandó igenlő válasz esetén: magában foglalja-e a 2008/115 irányelv 13. cikkében és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkében biztosított hatékony jogorvoslathoz való jog annak lehetőségét, hogy a kiutasítási határozattal szembeni kereset keretében vitatni lehessen az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításának mellőzésére vonatkozó döntés jogszerűségét, ha ennek hiányában a beutazási tilalom jogalapjának jogszerűsége már nem vitatható eredményesen?

3) Az első kérdésre adandó igenlő válasz esetén: úgy kell-e értelmezni a 2008/115 irányelv 7. cikke [(1) bekezdésének első albekezdésében] szereplő „megfelelő [...] határidőt állapít meg” kifejezést, valamint a 3. cikkének 4. pontjában szereplő „és visszatérési kötelezettséget” kifejezést, hogy a távozási kötelezettség keretében a határidő megállapítása, vagy mindenesetre a határidő megállapításának mellőzése a kiutasítási határozat lényeges elemének minősül, amely folytán az e határidőt érintő jogellenesség megállapítása esetén a kiutasítási határozat teljes egészében semmissé válik, és új kiutasítási határozatot kell hozni?

Amennyiben a Bíróság azt az álláspontot képviselné, hogy a határidő megállapításának mellőzése nem minősül a kiutasítási határozat lényeges

elemének, milyen gyakorlati hatállyal és milyen végrehajthatósággal rendelkezik a 2008/115 irányelv 3. cikkének 4. pontja értelmében vett, a határidőre vonatkozó elemet nélkülöző kiutasítási határozat abban az esetben, ha az érintett tagállam nem élt az ezen irányelv 7. cikkének [(1) bekezdése] szerinti, arra vonatkozó lehetőséggel, hogy határidő csak az érintett állampolgár kérelme alapján kerüljön megállapításra?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések és ítélezési gyakorlat

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, 3. cikk 4., 6. és 8. pont, 6. cikk (1) bekezdés, 7. cikk (1) és (4) bekezdés, 8. cikk (1), (2) és (4) bekezdés, 11. cikk (1) bekezdés és 13. cikk

Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 47. cikk

A Bíróság 2015. június 11-i Zh. és O. ítélete (C-554/13, 46., 47., 49., 50. és 54. pont); 2011. április 28-i El Dridi ítélete (C-61/11 PPU, 35–38. és 51. pont); 2014. december 11-i Boudjlida ítélete (C-249/13, 51. pont); 2020. május 14-i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ítélete (C-924/19 PPU, 115. pont)

A hivatkozott nemzeti jogi rendelkezések

Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (a külföldieknek az ország területére történő beutazásáról, tartózkodásáról, letelepedéséről és az onnan történő kiutasításáról szóló törvény, a továbbiakban: a külföldiek jogállásáról szóló törvény):

Az 1. cikk 1. §-ának 6. és 8. pontja, amely a 2008/115 irányelv 3. cikkének 4. és 6. pontját átültetve meghatározza a „kiutasítási határozat” és a „beutazási tilalom” fogalmát.

A 7. cikk 1. és 3. pontja, amely lehetővé teszi a nemzeti hatóságok számára, hogy Belgium területének elhagyására kötelezzék a külföldi állampolgárt, ha nem rendelkezik a szükséges okmányokkal, és magatartása sértheti a közrendet vagy a nemzetbiztonságot.

A 74/11. cikk 1. §-a: „A beutazási tilalom időtartamát minden egyes eset idevágó körülményeinek alapos megfontolása alapján kell meghatározni. A [...] kiutasítási határozatokkal együtt legfeljebb három évre szóló beutazási tilalmat kell elrendelni [...] ha az önkéntes távozásra nem állapítottak meg határidőt, [...] [és] öt évet meghaladó időtartamú beutazási tilal[mat] [...], ha a harmadik országbeli

állampolgár a közrendre vagy a nemzetbiztonságra nézve komoly fenyegetést jelent.”

A 74/14. cikk: „1. § A kiutasítási határozat harminc napos határidőt állapít meg az ország területének elhagyására. [...] 2. § A harmadik országbeli állampolgár az önkéntes távozásra vonatkozó határidő lejártáig nem toloncolható ki. [...] 3. § Az 1. §-ban előírt határidőtől el lehet térni, amennyiben [...] fennáll a szökés veszélye, [vagy] [...] a harmadik országbeli állampolgár veszélyezteti a közrendet vagy a nemzetbiztonságot [...] Ebben az esetben a kiutasítási határozatban hét napnál rövidebb határidőt állapítanak meg, vagy egyáltalán nem állapítanak meg határidőt.”

A Raad van State (államtanács) felülvizsgálat alapján hozott, 2022. szeptember 1-jei 254.377. sz. ítélete

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

- 1 A marokkói állampolgárságú felperest kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmény miatt 2019. június 7-én szabadságvesztés-büntetésre ítélték. 2019. július 18-án Belgium felszólította az ország területének elhagyására (a továbbiakban: kiutasítási határozat), és nyolc évre szóló beutazási tilalmat rendelt el vele szemben.
- 2 A kiutasítási határozat indokolása jelezte, hogy a felperes nem rendelkezik érvényes tartózkodási okmányokkal, és fennáll a veszélye annak, hogy magatartása sérti a közrendet, valamint, hogy megszökik. E veszély miatt nem biztosítottak számára határidőt az önkéntes visszatérésre.
- 3 A felperes által a Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság, Belgium) előtt a kiutasítási határozat és a beutazási tilalom felfüggesztése és megsemmisítése iránt indított keresetnek helyt adtak. Az alperes ekkor felülvizsgálati kérelmet terjesztett a Raad van State (államtanács) elé a kiutasítási határozat hatályon kívül helyezésével szemben, a beutazási tilalom hatályon kívül helyezésével szemben azonban nem. A felülvizsgálati kérelem tárgyára tekintettel e bíróság az ítéletet csak a kiutasítási határozat tekintetében helyezte hatályon kívül. A Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság) most újból határoznia kell arról.
- 4 A Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság) eredetileg azzal az indokkal semmisítette meg a kiutasítási határozatot, hogy tévesen indokolták az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításának mellőzését. A közrend sérelmének veszélyét és a szökés veszélyét ugyanis – a Bíróság ítélkezési gyakorlatát megsértve – nem egyedileg, a felperes vonatkozásában értékelték. Mivel az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításának mellőzésére vonatkozó döntés a kiutasítási

határozat lényeges, illetve alapvető eleme, azt teljes egészében meg kellett semmisíteni.

- 5 Ezzel szemben a Raad van State (államtanács) a felülvizsgálati eljárásban hozott ítéletében azt állapította meg, hogy az önkéntes távozásra vonatkozó határidő csupán végrehajtási intézkedést jelent, mivel a kiutasítási határozat meghozatalának időpontjában a felperes jogi helyzete már fennállt, és mindenesetre jogszerűtlenül tartózkodott az ország területén. A határidő tehát nem alapvető eleme a kiutasítási határozatnak. Következésképpen a Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság) azzal, hogy ennek ellenkezőjét állapította meg, megsértette a külföldiek jogállásáról szóló törvény 7. és 74/14. cikkét.

Az alapeljárás feleinek főbb érvei

- 6 A felperes véleménye szerint a kiutasítási határozat oszthatatlan közigazgatási határozatot alkot, amelynek két részt kell tartalmaznia: az ország területéről való kiutasítás elrendelésének indokát, és egy végrehajtási határidőt. E tekintetben a 2008/115 irányelv 3. cikkének 4. és 8. pontjára hivatkozik. Az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításának megtagadására vonatkozó indokolást érintő nyilvánvaló jogellenesség a kiutasítási határozat egészének jogellenességét vonja maga után. A Bíróság 2015. június 11-i Zh. és O. ítéletéből (C-554/13) kitűnik, hogy csak kivételes körülmények között állapítható meg rövidebb határidő vagy lehet eltekinteni határidő megállapításától, és ebben az esetben hatékony jogorvoslatnak kell rendelkezésre állnia.
- 7 Az alperes álláspontja szerint a kiutasítási határozat végrehajtására vonatkozó határidő csupán az e határozathoz kapcsolódó végrehajtási intézkedés, amely nem módosítja a felperes jogi helyzetét. A 2008/115 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára annak előírását, hogy határidő kizárólag az érintett harmadik országbeli állampolgárok kérelme alapján kerül biztosításra. E határidő tehát nem képezheti a kiutasítási határozat lényeges elemét. E határidő megtámadása vagy hiánya így nem vezethet a kiutasítási határozat jogellenességéhez.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 8 A Raad van State-nak (államtanács) a jelen ügyben hozott ítélete nem csupán a konkrét ügyben fejt ki joghatásokat. A belga jog szerint a Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság) köteles tiszteletben tartani e legfelsőbb közigazgatási bíróság ítélkezési gyakorlatát. A Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság), amelynek a Raad van State (államtanács) határozatainak fényében kétségei vannak a Bíróság ítélkezési gyakorlatának értelmezését illetően, az unió jog elsőbbségére tekintettel meg kell

állapítania, hogy a Raad van State által hozott határozat összeegyeztethető-e az uniós joggal.

- 9 Az első kérdés arra vonatkozik, hogy milyen jellegű az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapítása. A Raad van State (államtanács) szerint ez a határidő pusztán végrehajtási intézkedés, amellyel szemben nincs helye jogorvoslatnak, a Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság) szerint azonban lényeges elem, amely igenis jogorvoslat tárgyát képezheti.
- 10 A Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság) véleménye szerint az El Dridi ítélet (C-61/11 PPU), a Zh. és O. ítélet (C-554/13) és a Boudjlida ítélet (C-249/13) tartalmaz olyan elemeket, amelyek az álláspontja mellett szólnak. Bár a Bíróság a „kiutasítási határozatok végrehajtására irányuló” intézkedésekre hivatkozik, ezen intézkedéseknek tiszteletben kell tartaniuk az arányosság elvét, azokat eseti alapon és tárgyilagos kritériumok szerint kell elfogadni, továbbá lehetővé kell tenni az érintett személy számára, hogy a döntés meghozatala előtt meghallgassák. Ebből arra lehet következtetni, hogy a 2008/115 irányelv 7. cikke (4) bekezdése hatékony érvényesülésének biztosítása érdekében a külföldi állampolgárnak hatékony jogorvoslati lehetőséggel kell rendelkeznie az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításának mellőzésére vonatkozó döntéssel szemben.
- 11 Ezenkívül a Bíróság ítélkezési gyakorlatából arra lehet következtetni, hogy az ilyen döntésnek nemcsak az a jogkövetkezménye, hogy a végrehajtásra a 2008/115 irányelv 8. cikke (2) bekezdésének megfelelően azonnal sor kerülhet, hanem az is, hogy ez a döntés ezen irányelv 11. cikke (1) bekezdése a) pontjának megfelelően arra vonatkozó kötelezettséget is magában foglal, hogy a kiutasítási határozattal együtt beutazási tilalmat rendeljenek el. Ebből következik, hogy amennyiben nem áll rendelkezésre jogorvoslati lehetőség a távozásra vonatkozó határidő megállapításának mellőzésével szemben, amely tehát a beutazási tilalom alapját képezi, következésképpen a beutazási tilalommal szemben sem lehet jogorvoslattal élni.
- 12 A Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság) azért teszi fel a második kérdést, mert a felülvizsgálati kérelmet követően már csak a kiutasítási határozat tárgyában kell határozni, az azon alapuló eredeti – megsemmisített – beutazási tilalomról azonban nem. Az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításának mellőzésével szemben felhozott jogalap értékelése keretében tisztázni kell, hogy hogyan kell értelmezni a 2008/115 irányelv 11. cikkének (1) bekezdésében szereplő „együtt [...] kell elrendelni” kifejezést, illetve a beutazási tilalom ezen irányelv 3. cikkének 6. pontjában foglalt fogalom meghatározásában szereplő „kiutasítási határozatot kísérő” kifejezést. Ez jelentőséggel bír annak megállapítása szempontjából, hogy az illetékes hatóságnak még most is van-e lehetősége arra, vagy akár arra vonatkozó kötelezettség terheli-e, hogy az eredeti beutazási tilalom megsemmisítését követően a kiutasítási határozat fennmaradó része keretében új

beutazási tilalmat rendeljen el, vagy ezen korábbi kiutasítási határozat keretében nem lehet új beutazási tilalmat elrendelni.

- 13 Sem a 2008/115 irányelvből, sem a Bíróság ítélezési gyakorlatából nem állapítható meg egyértelműen, hogy mennyi idő telhet el a kiutasítási határozat és a beutazási tilalom között.
- 14 A Bíróság többször megerősítette a 2008/115 irányelv 11. cikkének (1) bekezdésében előírt azon kötelezettséget, amely szerint az olyan kiutasítási határozatot, amely nem állapít meg az önkéntes távozásra vonatkozó határidőt, beutazási tilalommal kell összekapcsolni. A Bizottság visszatérési kézikönyvének (HL 2017. L 339., 83. o.) megfelelően beutazási tilalom a már meghozott kiutasítási határozathoz kapcsolódó járulékos intézkedésként későbbi időpontban is elrendelhető.
- 15 A Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság) azonban a 2021. június 3-i BZ ítéletből (C-546/19) azt a következtetést vonja le, hogy a 2008/115 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének megszüvegezéséből következik, hogy a „beutazási tilalom” a kiutasítási határozat „kiegészítésére” irányul. A „kiegészíti” ige arra látszik utalni, hogy beutazási tilalom csak azonnal vagy rövid határidő elteltével kapcsolható a kiutasítási határozathoz.
- 16 Amennyiben a „kísérő” és az „együtt [...] kell elrendelni” kifejezésekkel ellentétes az, hogy a kiutasítási határozat után jelentős idővel még beutazási tilalmat lehessen vagy kelljen elrendelni, felmerül a kérdés, hogy a beutazási tilalmat az ilyen kiutasítási határozattal egyidejűleg vagy azt követően, megfelelően rövid időn belül kell-e elrendelni.
- 17 Amennyiben e kifejezésekkel ez nem ellentétes, kérdéses még, hogy a hatékony jogorvoslathoz való jog azt jelenti-e, hogy lehetőség kell, hogy legyen az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításának mellőzésére vonatkozó döntés jogszerűségének vitatására, ha ellenkező esetben a beutazási tilalom jogalapjának jogszerűsége már nem kérdőjelezhető meg.
- 18 A harmadik kérdés arra irányul, hogy az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításának mellőzésére vonatkozó jogalapot értékelni lehessen. Amennyiben az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a kiutasítási határozatban történő határidő-megállapítás megtámadható jogi aktusnak minősül, és megállapítást nyer, hogy ez a határidő a 2008/115 irányelv 7. cikke (4) bekezdésének megsértése miatt jogellenes, ez a teljes kiutasítási határozat érvénytelenségét vonja-e maga után? Másként fogalmazva: a kiutasítási határozat az ország területén való jogellenes tartózkodás megállapításából és az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapítására (megállapításának mellőzésére) vonatkozó döntésből áll-e, és ezek a részek elválaszthatatlanok-e egymástól?
- 19 A kiutasítási határozatnak a 2008/115 irányelv 3. cikkének 4. pontjában foglalt fogalom meghatározásában szereplő „és” kötőszóval arra lehet következtetni, hogy

a visszatérési kötelezettség, azon határidő meghatározásával együtt, amelyen belül e visszatérésre sor kell, hogy kerüljön, az ilyen határozat lényeges vagy alapvető elemének minősül. Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ítélet (C-924/19 PPU) szerint a visszatérési kötelezettség megállapítása vagy kimondása képezi a kiutasítási határozat két alkotóeleme közül az egyiket. A kiutasítási határozat egy lényeges elemét módosítja-e az, ha valamely bíróság megállapította a határidő meghatározásának jogellenességét?

- 20 Úgy tűnik, hogy a 2008/115 irányelv 7. cikkének (1) bekezdésében szereplő „megfelelő [...] határidőt állapít meg” kifejezésből az következik, hogy a kiutasítási határozatnak mindig tartalmaznia kell a határidő meghatározását, míg a 7. cikk (1) bekezdésének további szövegéből, amely szerint „[a] tagállamok nemzeti jogszabályaikban előírhatják, hogy ilyen határidőt kizárólag az érintett harmadik országbeli állampolgár kérelme alapján biztosítanak”, kitűnik, hogy a kiutasítási határozat végrehajtására vonatkozó határidő megállapítása nem lényeges vagy alapvető elem.
- 21 Rá kell mutatni arra, hogy Belgium nem élt a tagállamoknak a 20. pontban említett lehetőségével, és a Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság) nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy ő maga határidőt állapítson meg vagy új kiutasítási határozatot hozzon.
- 22 Amennyiben a határidő megállapításának mellőzése nem minősül a kiutasítási határozat lényeges elemének, úgy a Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság) szerint felmerül a határidőre vonatkozó elemet nélkülöző kiutasítási határozat gyakorlati hatályának és végrehajthatóságának kérdése.