

Az Európai Unió területén való jogellenes tartózkodás vagy az oda irányuló jogellenes beutazás szabadságvesztéssel történő szankcionálásának feltételei

LEHÓCZKI BALÁZS

Conditions for Imposing a Prison Sentence for Illegal Stay or Illegal Entry into the EU

Amidst the ongoing migration crisis some Member States threaten non-EU citizens who illegally enter into or stay in their territory with a prison sentence. Although the EU has only very limited competences in the area of criminal law, the Return Directive (Directive 2008/115/EC) limits considerably the possibility of the Member States to impose a prison sentence for illegal stay.

*As the Court of Justice made it clear on several occasions, a prison sentence cannot be imposed in cases where it would jeopardise the attainment of the Directive's main objective, namely the returning of illegally staying non-EU citizens to their countries of origin as fast as possible with respect for their fundamental rights and their dignity. Firstly, in the *El-Dridi Case*,¹ the Court set out that the Directive precludes national rules imposing a prison term on an illegally staying non-EU citizen who does not comply with an order to leave the national territory. In this regard, the Court emphasised that the issuance of such an order constitutes only the first step in the return procedure and, should this measure fail to work, the Member States are obliged to make use of the other measures provided for by the Directive, which do not include a possibility to impose a prison sentence.*

*Secondly, for the same reason, the Court pointed out in the *Achughbabian Case*² that the preclusion of the Member States from applying such a sentence persists throughout the entire return procedure. Thirdly, in the *Affum Case*,³ the Court extended the scope of these prohibitions to the situations of persons who were intercepted entering the territory of a Member State illegally across an internal border of the Schengen area.*

By contrast, the Member States are entitled not to apply the Directive to non-EU citizens who have been apprehended by their authorities crossing illegally an external border of the Schengen area. Likewise, they can impose a prison term on illegally staying migrants to whom the return procedure has been applied and who continue

1 C-61/11 PPU.

2 C-329/11.

3 C-47/15.

staying illegally with no justified ground for doing so. The Member States can also impose a prison sentence on persons who, following their expulsion from their territory, unlawfully enter there in breach of an entry ban. They are also free to sanction offences other than the unlawful entry itself committed by illegally entering or staying non-EU citizens.

Bevezetés

Az Európát már évek óta sújtó menekült- és bevándorlási válság hatásaként egyes tagállamok, köztük Magyarország is, más eszközök mellett szigorú büntetések kilátásba helyezésével próbálják meg elejét venni annak, hogy nem uniós polgárok ellenőrizetlenül és a jogszabályokkal ellentétes módon lépjenek a területükre vagy tartózkodjanak ott. E büntetések magukban foglalják a szabadságvesztés kiszabását is, amelynek feltételeivel kapcsolatban azonban az Európai Bíróság által értelmezett uniós jog szigorú követelményeket állapít meg.

A jogellenesen tartózkodó nem uniós polgárok visszatérését szabályozó irányelvnek⁴ ugyanis nem célja az említett cselekményeket elkövető személyek szankcionálása, hanem azoknak az Európai Unió területéről való minél gyorsabb és hatékonyabb kiutasításáról rendelkezik. Az irányelv előírja, hogy a jogellenesen tartózkodó nem uniós polgárokkal szemben kiutasítási határozatot kell hozni. Ez a határozat főszabály szerint önkéntes visszatérésre rendelkezésre álló időtartamot határoz meg, amelyet szükség esetén kitoloncolási intézkedések követnek.

Önkéntes távozás hiányában az irányelv kötelezi a tagállamokat a kitoloncolás lehető legkevésbé kényszerítő intézkedések alkalmazásával való foganatosítására. A tagállam csak akkor veheti őrizetbe az érintett személyt, ha a kiutasítás megghiúsulásának veszélye áll fenn, és az őrizet időtartama semmi esetre sem haladhatja meg a 18 hónapot. A kiutasítás és a kitoloncolás során a tagállamok tehát csak a fokozatoság és az arányosság követelményeinek tiszteletben tartásával növelhetik a kényszerítő intézkedéseknek az érintett jogait és szabadságát korlátozó jellegét.

Az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) a közelmúltban két-két olasz, illetve francia ügyben részletesen megvizsgálta, hogy a tagállamok az irányelv által előírt kiutasítási eljárás lefolytatása előtt vagy alatt, illetve a kiutasítási határozat meghozatala után végrehajthatnak-e szabadságvesztés-büntetést az érintett személyen. Jóllehet az ilyen büntetés kiszabásának korlátozásai nagyrészt nem közvetlenül az alapjogok tiszteletben tartásának követelményéből származtathatóak, viszont egyrészt maga az uniós kiutasítási mechanizmus az alapjogok figyelembevételével lett kialakítva és a működése is alávett e jogoknak, másrészt pedig e mechanizmus alkalmazása során tekintettel kell lenni olyan, az emberi jogok védelmével szorosan összefüggő jogi aktusokra, mint például a Genfi Egyezmény⁵.

4 A 2008/115/EK irányelv.

5 A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. július 28-án Genfben aláírt egyezmény.

Az El Dridi-ügy:⁶ szabadságvesztés alkalmazása jogellenes tartózkodás miatt a kiutasítási határozat meghozatala után

Időrendi sorrendben az ezen olasz ügyben hozott ítélet a legkorábbi, hiszen a Bíróság döntése 2011. április 28-án született meg.

H. El Dridi, aki nem uniós polgár, illegálisan utazott be Olaszországba. 2004-ben kiutasítási határozatot hoztak vele szemben, amelynek alapján 2010-ben az államterület öt napon belül történő elhagyására szólították fel. Mivel H. El Dridi nem tett eleget e határozatnak, egy olasz bíróság egy év szabadságvesztésre ítélte.

Egy a H. El Dridi fellebbezése tárgyában eljáró másik olasz bíróság azt a kérdést tette fel a Bíróságnak, hogy az irányelvvel ellentétes-e az a nemzeti szabályozás, amely kizárólag azért rendeli szabadságvesztéssel büntetni a jogellenesen tartózkodó külföldit, mert e személy – megsértve az államterület meghatározott határidőn belüli elhagyását elrendelő határozatot – jogszerű indok nélkül továbbra is e területen marad.

A Bíróság ítéletében emlékeztetett arra, hogy a tagállamok, noha főszabály szerint a büntetőjogi jogszabályok a hatáskörükbe tartoznak, nem alkalmazhatnak olyan – akár büntetőjogi – szabályozást, amely veszélybe sodorhatja az irányelv által követett valamely cél megvalósítását, és ennél fogva megfoszthatja azt hatékony érvényesülésétől.

A Bíróság ezért úgy ítélte meg, hogy a tagállamok a kitoloncolás foganatosítása érdekében elfogadott kényszerítő intézkedések sikertelenségének orvoslása céljából nem írhatnak elő szabadságelvonással járó büntetést kizárólag azzal az indokkal, hogy egy nem uniós polgár továbbra is jogellenesen valamely tagállam területén tartózkodik azt követően, hogy az államterület elhagyását elrendelő határozatot közölték vele, és az e határozatban megjelölt határidő letelt. E tagállamoknak folytatniuk kell a kiutasítási határozat végrehajtására irányuló erőfeszítéseiket, amely határozat továbbra is kifejti joghatásait.

Egy ilyen szabadságelvonással járó büntetés ugyanis – különösen a feltételei és az alkalmazásának módja miatt – veszélyeztetheti az irányelv által kitűzött cél elérését, vagyis a jogellenesen tartózkodó nem uniós polgárok alapvető jogait tiszteletben tartó, hatékony visszatérési és hazatelepítési politika megvalósítását.

Az Achughbabian-ügy:⁷ szabadságvesztés alkalmazása jogellenes tartózkodás miatt a kiutasítási eljárás lefolytatása során

Az örmény állampolgárságú A. Achughbabian 2008-ban utazott be Franciaországba. 2009-ben prefektusi határozatban kötelezték Franciaország területének elhagyására, az önkéntes távozásra pedig egy hónapot biztosítottak. Miután A. Achughbabian megtagadta Franciaország elhagyását, 2011 júniusában újabb kiutasítási határozatot hoztak, ezúttal kitoloncoló végzés formájában, amely nem tartalmazott önkén-

6 A C-61/11. PPU. sz. ügy.

7 A C-329/11. sz. ügy.

tes távozásra meghatározott határidőt. Ezenkívül a francia hatóságok elrendelték A. Achughbabian őrizetbe vételét, majd jogellenes tartózkodás miatti fogva tartását, amely intézkedéseket A. Achughbabian a francia bíróságok előtt kifogásolta.

Az e jogvitát elbíráló párizsi fellebbviteli bíróság azzal a kérdéssel fordult a Bírósághoz, hogy az irányelvvel ellentétes-e az a francia szabályozás, amely egy évi szabadságvesztés-büntetés és 3750 euró pénzbüntetés alkalmazását írja elő egy olyan nem uniós polgárral szemben, aki három hónapot meghaladóan jogellenesen tartózkodik Franciaországban.

2011. december 6-án meghozott ítéletében a Bíróság először is megállapította, hogy az irányelv – amelynek nem célja a külföldiek tartózkodására vonatkozó nemzeti szabályok egészének harmonizálása – csupán a kiutasítási határozatokra és azok végrehajtására vonatkozik. Következésképpen az irányelvvel elvben nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a valamely nem uniós polgár jogellenes tartózkodását bűncselekménynek minősíti és büntetőjogi jogkövetkezményeket – beleértve a szabadságvesztés-büntetést is – fűz hozzá.

Az irányelvvel nem ellentétes az olyan őrizetbe vétel sem, amelynek célja annak megállapítása, hogy a nem uniós polgár tartózkodása jogszerű-e. A Bíróság azonban megjegyezte, hogy a nemzeti hatóságoknak kellő körültekintéssel kell eljárniuk, és haladéktalanul állást kell foglalniuk. E hatóságoknak, miután megállapították a tartózkodás jogellenességét, főszabály szerint kiutasítási határozatot kell hozniuk.

Másodsorban a Bíróság megvizsgálta, hogy a francia szabályozás ellentétes-e az irányelvvel annyiban, amennyiben az a kiutasítási eljárás során vezethet szabadságvesztéshez.

A Bíróság ennek keretében értelmezte az irányelvben foglalt, a kiutasítás foganatosítása érdekében szóba jöhető „intézkedések” és „kényszerítő intézkedések” fogalmát, és megállapította, hogy azok bármely olyan cselekményre utalnak, amely hatékony és arányos módon vezet az érdekelt visszatéréséhez. Márpedig a Bíróság szerint a szabadságvesztés-büntetésnek a kiutasítási eljárás során való kiszabása és végrehajtása nem járul hozzá az ezen eljárás célját jelentő kitoloncoláshoz. Az ilyen büntetés tehát nem minősül az irányelv értelmében vett „intézkedésnek” vagy „kényszerítő intézkedésnek”.

A Bíróság minderre tekintettel arra a következtetésre jutott, hogy az uniós joggal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi szabadságvesztés-büntetésnek egy jogellenesen tartózkodó olyan nem uniós polgárral szembeni kiszabását, akivel szemben nem alkalmaztak az irányelvben foglalt kényszerítő intézkedéseket, és a kitoloncolási eljárás lefolytatása céljából való őrizetbe vétel esetén nem telt le ezen őrizet maximális időtartama.

Az Affum-ügy:⁸ szabadságvesztés alkalmazása jogellenes beutazás miatt a kiutasítási eljárás lefolytatása előtt

A francia jog értelmében a nem uniós polgárok egy év szabadságvesztéssel büntethetők, ha jogellenesen utaztak be francia területre.

2013. március 22-én a ghánai állampolgárságú S. Affumot a francia rendőrség feltartóztatta a La Manche csatorna alatti alagút bejáratánál, miközben egy Gentből (Belgium) érkező és Londonba tartó autóbuszon utazott. Mivel harmadik személy fényképét és nevét tartalmazó belga útlevelet mutatott fel, és nem rendelkezett saját nevére szóló egyéb személyazonosító irattal vagy úti okmánnyal, a francia területre való jogellenes beutazás miatt őrizetbe vették.

S. Affum vitatta az őrizetbe vételének jogszerűségét, ezért a francia semmítőszék azzal a kérdéssel fordult a Bírósághoz, hogy az irányelvre tekintettel valamely nem uniós polgárnak a Franciaország területére való jogellenes beutazása szankcionálható-e szabadságvesztés-büntetéssel.

A Bíróság 2016. június 7-én meghozott ítéletében megállapította, hogy a jogellenes beutazás azon ténybeli körülmények egyikét jelenti, amely az irányelv szerinti jogellenes tartózkodáshoz vezethet. Az irányelv tehát alkalmazandó egy olyan nem uniós polgárra, aki S. Affumhoz hasonlóan jogellenesen utazott be valamely tagállam területére, és emiatt úgy tekintendő, hogy jogellenesen tartózkodik ott. Az irányelv ugyanis nem ír elő a jelenlét minimális időtartamával vagy az e területen maradás szándékával kapcsolatos feltételt. Következésképpen az ilyen személlyel szemben az irányelv által előírt kiutasítási eljárást kell lefolytatni kitoloncolása érdekében, amíg a tartózkodás adott esetben nem válik szabályossá.

A Bíróság kiemelte továbbá, hogy az irányelvben a schengeni térség külső határain keresztül történő jogellenes beutazás tekintetében előírt kivételek (lásd alább) nem teszik lehetővé a tagállamok számára azt, hogy kivonják az irányelv hatálya alól az S. Affumhoz hasonló személyt azzal az indokkal, hogy jogellenesen lépte át az e térséghez tartozó belső határt (a jelen ügyben a francia–belga határt), vagy hogy az e térség elhagyásának megkísérlésekor feltartóztatták (az Egyesült Királyság ugyanis nem tartozik a schengeni térségbe).

A Bíróság ezért megállapította, hogy mivel az irányelv alkalmazandó S. Affumra, utóbbival szemben pusztán a francia területre való jogellenes beutazása miatt nem lehetett szabadságvesztés-büntetést kiszabni azelőtt, hogy kiutasítási eljárást folytattak volna le vele szemben. Márpedig a francia hatóságok meg sem indították ezt az eljárást.

8 A C-47/15. sz. ügy.

A szabadságvesztés-büntetés kiszabásának megengedhetősége jogellenes beutazás vagy tartózkodás esetén

Az irányelv szerint a tagállamok dönthetnek úgy, hogy nem alkalmazzák azt az olyan nem uniós polgárokra, akiktől a *Schengeni határellenőrzési kódexszel* összhangban megtagadták a beutazást, vagy akiket az illetékes hatóságok valamely tagállam külső határának szárazföldi, tengeri vagy légi úton történő jogellenes átlépése kapcsán fogtak el vagy tartóztattak fel, és akik ezt követően nem kaptak engedélyt vagy jogot az e tagállamban való tartózkodásra.

Ennélfogva főszabály szerint nem ellentétes az irányelvvel egy olyan helyzet, amelyben például Magyarország a Szerbiával szomszédos határterületén a hazánkba jogellenesen történő beutazásuk során elfogott személyekkel szemben pusztán a jogellenes határátlépés ténye miatt büntetőjogi szankciókat – beleértve a szabadságvesztést is – alkalmaz.

Másrészről a Bíróság már az Achughabian-ügyben rámutatott arra, hogy a tagállamoknak bizonyos helyzetekben lehetőségük van a jogellenes tartózkodás szabadságelvönással való szankcionálására. Ezzel összefüggésben a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a tagállamok elfogadhatnak vagy hatályban tarthatnak olyan büntetőjogi rendelkezéseket, amelyek az irányelvet és annak célját tiszteletben tartva azokat a helyzeteket szabályozzák, amikor a kényszerítő intézkedések nem tették lehetővé a jogellenesen tartózkodó nem uniós polgár kitoloncolását.

A Bíróság ebből arra következtetett, hogy nem ellentétes az irányelvvel a büntetőjogi jogkövetkezményeknek a nemzeti jogszabályok szerinti és az alapvető jogokat tiszteletben tartó alkalmazása az olyan nem uniós polgárokkal szemben, akik vonatkozásában az irányelvben foglalt kiutasítási eljárást lefolytatták, és akik valamely tagállam területén jogellenesen tartózkodnak anélkül, hogy vissza nem térést igazoló indok állna fenn.

Később egy albán állampolgár ügyében,⁹ akivel szemben az olasz hatóságok már lefolytatták a kiutasítási eljárást és elrendelték a kitoloncolását, valamint akit egyúttal egy hároméves időszakra beutazási tilalom alá helyeztek, és aki miután ténylegesen elhagyta Olaszország területét, később oda a beutazási tilalmat megsértve visszatért, a Bíróságnak arról kellett döntenie, hogy az irányelvvel összhangban van-e az a nemzeti szabályozás, amely ilyen esetekben a beutazási tilalmat megsértőt szabadságvesztéssel rendeli büntetni. A Bíróság 2015. október 1-jei ítéletében megállapította, hogy az ilyen szabályozás főszabály szerint nem ellentétes az irányelvvel, feltéve, hogy az nem sodorja veszélybe az irányelv által követett célok megvalósítását, valamint tiszteletben tartja az alapvető jogokat és a Genfi Egyezményt.

Az Affum-ügyben pedig a Bíróság pontosította, hogy az irányelv nem zárja ki a tagállamok azon lehetőségét, hogy szabadságvesztés-büntetéssel szankcionálják a kizárólag a jogellenes beutazással összefüggőtől eltérő vétségek elkövetését, és ezt olyan helyzetekben is megtehetik, amikor a kiutasítási eljárás még nem fejeződött be.

9 A C-290/14. sz. Celaj-ügy.