JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2009. május 19. [1]

I – Bevezetés

1. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek az olyan külföldiek kiutasításáról szóló közösségi jogi szabályozást érintik, akik nem vagy már nem teljesítik a tartózkodás feltételeit. A kérdést előterjesztő bíróság által nyújtott információk alapján a spanyol jog nem feltétlenül követeli meg ilyen személyek kiutasítását, hanem megengedi, hogy őket pusztán pénzbírsággal sújtsák. A kérdést előterjesztő bíróság kételkedik abban, hogy ez a joghelyzet összeegyeztethető a közösségi joggal. Különösen a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet [2] értelmezését kéri. Ezenfelül jelentőséggel bír a Schengeni Megállapodás [3] végrehajtásáról szóló egyezmény (SMVE) [4] 23. cikke.

1 – Eredeti nyelv: német.
2 – HL L 105., 1. o.
3 – Az 1985. június 14-én Schengenben aláírt, a közös határokon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló megállapodás (HL 2000. L 239., 13. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 2. kötet, 3. o.).
4 – 1990. június 19-én Schengenben írták alá (HL 2000. L 239., 19. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 2. kötet, 9. o.).

II – Jogi háttér

A – *A Schengeni határ-ellenőrzési kódex*

2. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex jogalapja az EK 62. cikk 1. pontjában és 2. pontjának a) alpontjában található:

„A Tanács a 67. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően az Amszterdami Szerződés hatálybalépését követő ötéves időszakon belül:

1. intézkedéseket fogad el azzal a céllal, hogy a 14. cikknek megfelelően mind az uniós polgárokra, mind harmadik országok állampolgáraira vonatkozóan biztosítsa, hogy a személyeket a belső határok átlépésekor ne ellenőrizzék;

2. intézkedéseket fogad el a tagállamok külső határainak átlépésére vonatkozóan, amelyek meghatározzák:

a) az ilyen határoknál a személyek ellenőrzése során a tagállamok által követendő szabályokat és eljárásokat;

b) …”

3. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex – 40. cikke (1) bekezdése értelmében – 2006. október 13-án lépett hatályba.

4. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex tárgyát az 1. cikk határozza meg:

„Ez a rendelet biztosítja az Európai Unió tagállamai közötti belső határokat átlépő személyek határellenőrzések alóli mentességét.

Ez a rendelet meghatározza az Európai Unió tagállamainak külső határait átlépő személyek ellenőrzésére irányadó szabályokat.”

5. Az 5. cikk a beutazás feltételeit szabályozza. Az e feltételek alóli három kivételt rögzít a (4) bekezdés, különösen humanitárius okokból (a c) pont).

6. A 11. cikk tartalmazza a beléptetőbélyegző hiánya esetén a megengedett tartózkodás időtartamának túllépésére vonatkozó jogszabályi vélelmet, valamint az e vélelem megdöntésére és – amennyiben a vélelmet nem döntik meg – az esetleges kiutasításra vonatkozó szabályokat:

„11. cikk

A tartózkodás időtartamára vonatkozó feltételeknek való megfelelés vélelme

(1) Amennyiben a harmadik országbeli állampolgárok úti okmányaiban nem szerepel a beléptetőbélyegző lenyomata, az illetékes nemzeti hatóságok vélelmezhetik, hogy az úti

okmány birtokosa nem vagy már nem felel meg az adott tagállamban való tartózkodás időtartamára vonatkozó feltételeknek.

(2) Az (1) bekezdésben említett vélelem megdönthető, amennyiben a harmadik országbeli állampolgár ezt hitelt érdemlő módon […] bizonyítja, […]

(3) Amennyiben az (1) bekezdésben említett vélelem megdöntése sikertelen, a harmadik országbeli állampolgárt az illetékes hatóságok kiutasíthatják az érintett tagállam területéről.”

7. A 13. cikk (1) bekezdése értelmében meg kell tagadni annak a harmadik országbeli állampolgárnak a beléptetését, aki nem teljesíti a határ-ellenőrzési kódexben megállapított valamennyi beutazási feltételt. Ez nem érinti a menedékjogra és a nemzetközi védelemre, illetve a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumok kiadására vonatkozó különös rendelkezések alkalmazását.

B – *Az SMVE*

8. Az SMVE 23. cikke is tartalmaz az olyan külföldiekkel való bánásmódra vonatkozó szabályokat, akik nem vagy már nem felelnek meg a rövid tartózkodásra vonatkozó feltételeknek:

„(1) Az a külföldi, aki nem felel meg vagy már nem felel meg a rövid tartózkodásra vonatkozó, a Szerződő Fél területén belül alkalmazandó feltételeknek, főszabályként köteles a Szerződő Felek területét haladéktalanul elhagyni.

(2) Az a külföldi, aki egy másik Szerződő Fél által kiadott érvényes tartózkodási engedéllyel vagy ideiglenes tartózkodási engedéllyel rendelkezik, köteles haladéktalanul az illető Szerződő Fél területére távozni.

(3) Ha a külföldi nem távozik önként, vagy feltehetőleg nem fog önként távozni, illetve ha azonnali távozása nemzetbiztonsági vagy közrendvédelmi érdekből szükséges, annak a Szerződő Félnek a területéről, ahol elfogták, az illető Szerződő Fél nemzeti jogszabályainak megfelelően ki kell toloncolni. Ha e jogszabályok alapján a kitoloncolás nem megengedett, az érintett Szerződő Fél megengedheti az érintett személynek, hogy a területén maradjon.

(4) Ezeket a külföldieket az illető Fél területéről a származási országukba vagy olyan más államba lehet kitoloncolni, ahová – különösen a Szerződő Felek által kötött visszafogadási megállapodások vonatkozó rendelkezései alapján – bebocsátást nyerhetnek.

(5) A 4. bekezdés rendelkezései nem érintik sem a menedékjogra vonatkozó nemzeti rendelkezések, sem az 1967. január 31-i New York-i jegyzőkönyv által módosított, 1951. július 28-i, menekültek jogállásáról szóló genfi egyezmény, sem pedig e cikk (2) bekezdésének vagy ezen egyezmény 33. cikke (1) bekezdésének alkalmazását."

9. Az Európai Közösséget létrehozó szerződés és az Európai Unióról szóló szerződés vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően a schengeni vívmányokat alkotó valamennyi rendelkezés, illetve határozat jogalapjának meghatározásáról szóló, 1999. május 20-i 1999/436/EK tanácsi határozat [5] megállapítja, hogy az SMVE 23. cikkének jogalapja az EK 62. cikk (3) bekezdése.

10. A 2007/801/EK tanácsi határozat [6] alapján a schengeni vívmányok 2007. december 21. óta a 2004-ben belépett tagállamokra is vonatkoznak, Ciprus kivételével.

11. Az SMVE 23. cikkét legutóbb a harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös szabályokról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv [7] váltotta fel. Ebben az addigi közösségi joghoz képest sokkal részletesebben szabályozzák a harmadik országok állampolgárainak kiutasítását és kitoloncolását.

C – A spanyol szabályozás

12. A kérdést előterjesztő bíróság a következőképpen mutatja be a spanyol joghelyzetet:

5 – HL L 176., 17. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 1. kötet, 152. o.

6 – A schengeni vívmányok rendelkezéseinek a Cseh Köztársaságban, az Észt Köztársaságban, a Lett Köztársaságban, a Litván Köztársaságban, a Magyar Köztársaságban, a Máltai Köztársaságban, a Lengyel Köztársaságban, a Szlovén Köztársaságban és a Szlovák Köztársaságban történő teljes körű alkalmazásáról szóló, 2007. december 6-i határozat (HL L 323., 34. o.).

7 – HL L 348., 98. o.

13. A 8/2000 alkotmányos törvénnyel (Ley Orgánica) módosított 4/2000 alkotmányos törvény 53. cikkének a) pontja értelmében súlyos jogsértésnek minősül:

„A jogellenesen spanyol államterületen való tartózkodás, amennyiben a tartózkodás meghosszabbítása vagy a tartózkodási engedély nem került kiadásra, vagy az több mint három hónapja lejárt, anélkül hogy az érintett a jogszabályban előírt határidőn belül kérelmezte volna annak megújítását."

14. Az említett magatartást pénzbüntetéssel sújtják, amely helyett ugyanezen törvény 57. cikke értelmében kiutasítás alkalmazható:

„Amennyiben a jogsértők külföldiek, és az ezen alkotmányos törvény 53. cikkének a), b), c), d) és f) pontja értelmében vett, a törvény által nagyon súlyosnak vagy súlyosnak minősített magatartást tanúsítanak, a megfelelő közigazgatási eljárást követően bírság helyett a spanyol államterületről történő kiutasítás is alkalmazható."

15. E törvény 57. cikkének (3) bekezdése mindazonáltal a következőket határozza meg:

„A kiutasítás és a bírság semmiképpen nem alkalmazható együttesen."

III – A tényállás és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem

16. Julia Zurita García és Aurelio Choque Cabrera bolíviai állampolgárok. Ellenőrzések során kiderült, hogy Spanyolországban tartózkodtak, habár nem vagy már nem feleltek meg a tartózkodási feltételeknek.

17. J. Zurita Garcíát 2006. szeptember 26-án ellenőrizték. Ezt követően, 2006. november 15-én a Delegado del Gobierno en la Región de Murcia (Murcia tartomány kormánybiztosa) kiutasította őt a spanyol államterületről, és öt év időtartamra megtiltotta számára a schengeni térségbe történő beutazást. Miután 2007. május 14-én A. Choque Cabrerát ellenőrizték, Murcia tartomány kormánybiztosa ellene 2007. július 30-án ugyanazt a határozatot hozta, mint J. Zurita García ellen.

18. Az e határozatok ellen benyújtott kereseteket első fokon elutasították. Immár a Tribunal Superior de Justicia de Murcia előtt vannak folyamatban a jogorvoslati eljárások, amelynek határozata ellen nincs jogorvoslati lehetőség.

19. A nemzeti bíróság által nyújtott információk értelmében az utóbbi évek spanyol joga szankcióként határozza meg a kiutasítást, amely a pénzbírság helyébe léphet. Harmadik országok állampolgáraival szemben tehát főszabály szerint pénzbírságot kell kiszabni, ha anélkül találnak rájuk, hogy teljesítenék a spanyolországi beutazásra és tartózkodásra vonatkozó feltételeket. Az arányosság elve értelmében e személyek csak súlyosbító körülmények fennállása esetén utasíthatók ki.

20. A kérdést előterjesztő bíróság azonban inkább azon felfogás felé hajlik, miszerint a közösségi szabályozás értelmében azon harmadik országbeli állampolgároknak, akik anélkül tartózkodnak az Európai Unióban, hogy teljesítenék az ehhez szükséges feltételeket, el kell hagyniuk a területet: vagy a beutazás megtagadását követően, vagy kiutasítás alapján. Így mindkét eljárásban a következő kérdést terjesztette előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé:

Úgy kell-e értelmezni az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződést, különösen ennek 62. cikke 1. pontját és 2. pontjának a) alpontját, valamint a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletet, különösen ennek 5., 11. és 13. cikkét, hogy ezekkel ellentétes az a spanyol szabályozáshoz hasonló nemzeti szabályozás és az ezt értelmező ítélkezési gyakorlat, amely lehetővé teszi, hogy az Európai Unió területére történő belépéshez vagy az ott-tartózkodáshoz engedéllyel nem rendelkező „harmadik országbeli állampolgár" kiutasítása helyett bírságot lehessen kiszabni?

21. Az írásbeli eljárásban A. Choque Cabrera, a Spanyol Királyság, az Olasz Köztársaság, az Osztrák Köztársaság és az Európai Közösségek Bizottsága vett részt. Szóbeli tárgyalásra nem került sor. A harmadik tanács elnökének 2009. március 27-i végzésével a két ügyet közös döntéshozatal céljából egyesítették.

IV – A jogkérdésről

22. A kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné megtudni, hogy a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 5., 11. és 13. cikkével ellentétesek-e azon nemzeti szabályok, amelyek megengedik, hogy a tartózkodás feltételeit nem vagy már nem teljesítő harmadik országbeli állampolgárok kiutasítását pénzbírsággal helyettesítsék.

A – *Az elfogadhatóság és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem értelmezése*

23. Mivel a Schengeni határ-ellenőrzési kódex az EK 62. cikk 1. pontján és 2. pontjának a) alpontján alapul, az EK 68. cikk (1) bekezdése alapján e kódexszel kapcsolatban csak olyan bíróságok intézhetnek a Bírósághoz előzetes döntéshozatal iránti kérelmet, amelyeknek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség.

24. A Tribunal Superior de Justicia de Murcia az alapügyekben fellebbezési bíróság. Amennyire az kivehető, nincsen további jogorvoslati lehetőség, amely az alapügyekben határozatát érinthetné. Így a kérdést előterjesztő bíróság jogosult az előterjesztésre.

25. Spanyolország ugyanakkor a J. Zurita García ügyben elfogadhatatlannak tartja a kérelmet, mivel az hipotetikus. A határ-ellenőrzési kódex ezen ügyre – a visszaható hatály tilalma miatt – *ratione temporis* nem alkalmazható. J. Zurita Garcíát ugyanis a határ-ellenőrzési kódex alkalmazhatóságának kezdete előtt ellenőrizték. Mivel maga a kérdést előterjesztő bíróság is kételkedik a határ-ellenőrzési kódex időbeli alkalmazhatósága tekintetében, előterjesztette az A. Choque Cabrera ügyet, amelyben nem merülnek fel ilyen kétségek.

26. Valóban igaz, hogy a nyilvánvalóan hipotetikus kérelem elfogadhatatlan.[8] Ennek ellenére sem azt nem tartom ajánlatosnak, hogy a J. Zurita García ügyre vonatkozó kérelmet – mint elfogadhatatlant – elutasítsuk, sem pedig szükségesnek azt, hogy a határ-ellenőrzési kódex időbeli alkalmazhatóságát ezen ügyben megvizsgáljuk.

27. Amint azt az elkövetkezőkben részletesebben is kifejtem, a jelen ügyek tekintetében nem összességében a határ-ellenőrzési kódex, hanem mindenekelőtt annak 11. cikke bír jelentőséggel. Egy ezen szabállyal azonos rendelkezés, nevezetesen az SMVE 6b. cikke azonban már 2005. január 1-je óta hatályban volt,[9] és annak helyébe a határ-ellenőrzési kódex 11. cikke lépett. Ezért abból kell kiindulni, hogy a J. Zurita García ügy alapjogvitájában az SMVE 6b. cikke érvényesült, ha a határ-ellenőrzési kódex 11. cikke nem lett volna alkalmazható.

28. Ezért a Bíróságnak – annak érdekében, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak hasznos választ adjon – ki kell térnie

8 – Ezzel kapcsolatban lásd részletesebben a 104/79. sz. Foglia-ügyben 1980. március 11-én hozott ítélet (EBHT 1980., 745. o.) 18. és azt követő pontjait, a C-83/91. sz. Meilicke-ügyben 1992. július 16-án hozott ítélet (EBHT 1992., I-4871. o.) 25. és azt követő pontjait, a C-467/05. sz. Dell'Orto-ügyben 2007. június 28-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-5557. o.) 40. pontját, és különösen az időbeli alkalmazhatóság problémájára tekintettel 47. és azt követő pontjait, valamint a C-210/06. sz. Cartesio-ügyben 2008. december 16-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-9641. o.) 67. és azt követő pontjait, további hivatkozásokkal.

9 – Lásd a tagállamok illetékes hatóságaira vonatkozó, a tagállamok külső határainak harmadik országbeli állampolgárok által történő átlépésekor az úti okmányok rendszeres bélyegzésének követelményéről, valamint a schengeni megállapodás végrehajtásáról szóló schengeni egyezmény és a Közös Kézikönyv rendelkezéseinek e célból történő módosításáról szóló, 2004. december 13-i 2133/2004/EK tanácsi rendelet 6. cikkének második mondatát (HL L 369., 5. o.), amely beiktatta a 6b. cikket az SMVE-be.

az SMVE 6b. cikkére is, habár a kérdés erre a rendelkezésre nem tér ki. [10]

29. Olaszország és a Bizottság ezenfelül helyesen megállapítja, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem tartalmaz olyan információkat, amelyek lehetővé tennék annak biztonsággal történő megállapítását, hogy a határ-ellenőrzési kódex valóban alkalmazandó-e. Sokkal inkább nem zárható ki, hogy az SMVE 23. cikkének Ausztria és a Bizottság által megvitatott általános szabálya alkalmazandó. Ezért a Bíróságnak e rendelkezésre is ki kell terjesztenie a vizsgálatát.

30. Ezzel szemben az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben megnevezett EK 62. cikk 1. pontja és 2. pontjának a) alpontja a kérdés megválaszolása tekintetében nem bír közvetlen jelentőséggel, mivel jogalapról van szó. Önmagában nem tartalmazza külföldiek külön jogait és kötelezettségeit.

31. Ebben az értelemben az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek arra vonatkoznak, hogy a határ-ellenőrzési kódex 5., 11. és 13. cikkével, és az SMVE 6b. és 23. cikkével ellentétesek-e azon nemzeti szabályok, amelyek megengedik, hogy a tartózkodási feltételeket nem vagy már nem teljesítő harmadik országbeli állampolgárok kiutasítását pénzbírsággal helyettesítsék.

B – *Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmekre adott válasz*

1. A határ-ellenőrzési kódex 5. és 13. cikke

32. Főszabály szerint a határ-ellenőrzési kódexnek nem tárgya a már a schengeni térségben tartózkodó külföldiekkel való bánásmód, ha kétségek merülnek fel tartózkodási jogosultságukat tekintve. Ez különösen vonatkozik az 5. és 13. cikkre.

33. A határ-ellenőrzési kódex – 3. cikke értelmében – ugyanis azon személyekre vonatkozik, akik külső vagy belső határokat lépnek át. Tárgya mindenekelőtt a külső határokon történő ellenőrzés és a belső határokon alapvetően megszűnő ellenőrzés.

34. Ez megfelel a megadott jogalapoknak: az EK 62. cikk 1. pontja lehetővé tesz olyan intézkedéseket, amelyek az EK 14. cikk értelmében biztosítják, hogy – az uniós polgár avagy harmadik országbeli állampolgár – személyeket nem ellenőrzik a belső határok

10 – Lásd a 35/85. sz. Tissier-ügyben 1986. március 20-án hozott ítélet (EBHT 1986., 1207. o.) 9. pontját, és a C-147/04. sz., De Groot en Slot Allium és Bejo Zaden ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-245. o.) 68. pontját, további hivatkozásokkal.

átlépésekor. A 62. cikk 2. pontjának a) alpontja feljogosít a tagállamok külső határainak átlépése tekintetében olyan intézkedések megtételére, amelyek meghatározzák a személyek e határokon történő ellenőrzése során a tagállamok által követendő szabályokat és eljárásokat.

35. Ebben az összefüggésben az 5. cikk a harmadik országbeli állampolgároknak a schengeni térségbe való beutazására vonatkozó feltételeket szabályozza, valamint a 13. cikk a beutazás megtagadását, amennyiben a harmadik országbeli állampolgár nem teljesíti valamennyi feltételt.

36. Az alapügyek azonban ettől különböznek, hiszen az érintetteket – a kérdést előterjesztő bíróság által nyújtott információk értelmében – nem a beutazáskor utasították el, hanem spanyol államterületen való jogellenes tartózkodás miatt üldözték. Ennek hátterében valószínűleg az áll, hogy 2007. április 1-jéig a bolíviai állampolgárok vízum nélkül utazhattak be a schengeni térségbe, az ott történő legfeljebb három hónapos tartózkodás érdekében. [11] Ezt a határidőt valószínűleg átlépte J. Zurita García és A. Choque Cabrera.

11 – Lásd az SMVE 20. cikkének (1) bekezdését és ezzel kapcsolatban a C-241/05. sz. Bot-ügyben 2006. október 3-án hozott ítéletet (EBHT 2006., I-9627. o.). A vízumkötelezettség alóli mentesség a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló, 2001. március 15-i 539/2001/EK tanácsi rendeletnek (HL L 81., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 4. kötet, 65. o.) a 2005. június 2-i 851/2005/EK rendelet által módosított változatából adódik (HL L 141., 3. o.). E mentességet az 539/2001 rendelet módosításáról szóló, 2006. december 21-i 1932/2006/EK tanácsi rendelet (HL L 405., 23. o.) szüntette meg.

2. A határ-ellenőrzési kódex 11. cikke és az SMVE 6b. cikke

37. Nem zárja ki azonban a határ-ellenőrzési kódex alkalmazását az, hogy az alapügyek nem közvetlenül a határátlépésen alapulnak. Tartalmaz ugyanis olyan szabályokat, amelyek ugyan a határátlépéshez kapcsolódnak, de a tartózkodást érintik. [12]

38. A határ-ellenőrzési kódex 11. cikke e tekintetben összefüggésben áll a határátlépéssel, mivel megköveteli a beléptetőbélyegzőt. A 10. cikk értelmében a határőrök a harmadik országbeli állampolgárok úti okmányait a külső határok átlépésekor rendszeresen bélyegzővel látják el. Az úti okmány lebélyegzése alapján biztonsággal megállapítható a határátlépés ideje és helye. [13] Így a beléptetőbélyegzőből kiderül, hogy a harmadik országbeli állampolgárok átlépték-e a megengedett tartózkodási időtartamot.

39. Erre építve a határ-ellenőrzési kódex 11. cikkének (1) bekezdése azt a megdönthető vélelmet állítja fel, hogy a harmadik országbeli állampolgárok a tartózkodási időtartam tekintetében nem vagy már nem felelnek meg

12 – A határ-ellenőrzési kódex 11. cikke mellett különösen a 7. cikk (3) bekezdésének c) pontját kell megemlíteni, amely annak vizsgálatát érinti, hogy a harmadik országbeli kiutazó állampolgárok teljesítették-e a tartózkodási feltételeket.

13 – Így szól a fenti 9. lábjegyzetben hivatkozott 2133/2004 rendelet (7) preambulumbekezdése.

a feltételeknek, ha úti okmányaik nem tartalmaznak beléptetőbélyegzőt.

40. E vélelemre utal a határ-ellenőrzési kódex 11. cikke (3) bekezdésének a kiutasításra vonatkozó szabályozása. Ezt akkor írják elő, ha nem döntik meg azt a vélelmet, hogy a harmadik országbeli állampolgár túllépte a megengedett tartózkodási időtartamot. Nem zárható ki, hogy az alapügyek e vélelmen alapulnak.

41. Ugyanakkor a határ-ellenőrzési kódex 11. cikke (3) bekezdésének nyelvi változatai nem egyeznek meg. A spanyol változat értelmében a harmadik országbeli állampolgárt kiutasítják. Ezt kényszerítő erejűként értelmezhetjük. Amint azt a Bizottság előadja, a többi nyelvi változat értelmében ezzel szemben a harmadik országbeli állampolgár kiutasítható. Ez nem kötelezettség, hanem puszta lehetőség.

42. Valamely közösségi rendelkezés különböző nyelvi változatait egységesen kell értelmezni. Amennyiben eltérnek egymástól a változatok, a rendelkezést főszabály szerint azon szabályozás általános rendszerének és céljának figyelembevételével kell értelmezni, amelynek e rendelkezés részét képezi. [14] A jelen esetben mindazonáltal nem szükséges ezt részleteiben megvizsgálni. Ugyanis a nyelvi változatokban eltérő rendelkezést is az alkotójának tényleges szándéka alapján kell értelmezni. [15] A határ-ellenőrzési kódex 11. cikke (3) bekezdésének előtörténetéből kiderül, hogy a spanyol változat nem felel meg a jogalkotó tényleges szándékának, hanem fordítási hibán alapul.

43. Amint azt már említettük, [16] a határ-ellenőrzési kódex 11. cikkével az SMVE már létező 6b. cikkét átvették a határ-ellenőrzési kódexbe. Az SMVE 6b. cikke (3) bekezdésének spanyol változata a kiutasítás fakultatív természete vonatkozásában nem különbözött a többi nyelvi változattól. [17] E spanyol változat értelmében a tagállamok kiutasíthatják a harmadik országbeli állampolgárt, azonban nem kötelesek erre.

44. Úgy tűnik, a határ-ellenőrzési kódex spanyol változatának szerkesztésekor ezt a régi verziót figyelmen kívül hagyták. Ennek

14 – A 19/67. sz. Van der Vecht-ügyben 1967. december 5-én hozott ítélet (EBHT 1967., 462. és 473. o.), a 30/77. sz. Bouchereau-ügyben 1977. október 27-én hozott ítélet (EBHT 1977., 1999. o.) 13/14. pontja, a C-56/06. sz. Euro Tex ügyben 2007. június 14-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-4859. o.) 27. pontja és a C-426/05. sz. Tele2 Telecommunication ügyben 2008. február 21-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-685. o.) 25. pontja.

15 – A 29/69. sz. Stauder-ügyben 1969. november 12-én hozott ítélet (EBHT 1969., 419. o.) 3. pontja, az 55/87. sz. Moksel Import und Export ügyben 1988. július 7-én hozott ítélet (EBHT 1988., 3845. o.) 49. pontja, a C-268/99. sz., Jany és társai ügyben 2001. november 20-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-8615. o.) 47. pontja, és a C-188/03. sz. Junk-ügyben 2005. január 27-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-885. o.) 33. pontja.

16 – Lásd a fenti 27. pontot.

17 – Spanyolul az SMVE 6b. cikkének (3) bekezdése így szól: „De no ser refutada la presunción mencionada en el apartado 1, las autoridades competentes podrán expulsar al nacional del tercer Estado del territorio de los Estados miembros afectados."

oka lehet az, hogy sem a preambulumbekezdésekből, sem a határ-ellenőrzési kódex előkészítő iratainak nyilvánosan hozzáférhető dokumentumaiból nem derül ki, hogy meglévő rendelkezést vettek át. [18]

45. Részeredményként tehát megállapíthatjuk, hogy az SMVE 6b. cikkének (3) bekezdése és a határ-ellenőrzési kódex azonos szövegű 11. cikkének (3) bekezdése nem kötelez arra, hogy a harmadik országbeli állampolgárokat a tartózkodási feltételek hiányára vonatkozó vélelem alapján kiutasítsák.

3. Az SMVE 23. cikke

46. Különösen azonban Ausztria vezeti le az SMVE 23. cikkéből azt a kötelezettséget, hogy megszüntessék a harmadik országbeli állampolgárok jogellenes tartózkodását. E rendelkezés alapján a harmadik országbeli állampolgárok kötelesek elhagyni valamely schengeni államot, ha nem vagy már nem felelnek meg a tartózkodási feltételeknek. Amennyiben ez nem önként történik, vagy ha különösen sürgős esetről van szó, őket az SMVE 23. cikkének (3) bekezdése értelmében a Szerződő Fél nemzeti jogszabályainak megfelelően ki kell toloncolni az elfogásuk szerinti Szerződő Fél területéről.

47. Ha elkülönítetten szemléljük az adott német változatot, úgy tűnik, hogy az SMVE 6b. cikkének (3) bekezdése, illetve a határ-ellenőrzési kódex 11. cikkének (3) bekezdése és az SMVE 23. cikkének (3) bekezdése különböző esetekre vonatkozik, mivel egyrészt kiutasításról (Ausweisung), másrészt kitoloncolásról (Abschiebung) van szó. A német értelmezés szerint az előbbi a tartózkodás megszüntetéséről való döntés, míg utóbbi egy ilyen döntés végrehajtása.

48. Mindazonáltal helytelen lenne e fogalmi különbségeknek túl nagy jelentőséget tulajdonítani. Más nyelvi változatokban már nem ismerhető fel ilyen egyértelműen a különbség. Az angol nyelvi változatok mindkét szabályban a „to expell" fogalmat használják, a spanyol változatok az „expulsar" kifejezést és a franciában egyrészt az „expulser", másrészt az „éloigner" kifejezést.

49. Ezenfelül az SMVE 6b. cikkének (3) bekezdésében, illetve a határ-ellenőrzési kódex 11. cikkének (3) bekezdésében hiányoznak a kiutasítás végrehajtására vonatkozó szabályok, és az SMVE 23. cikkében nem szerepel kifejezett szabályozás a kiutasítási határozatra vonatkozóan, amelyet a kitolon-

18 – Az SMVE 6b. cikkének megfelelő rendelkezés először a határ-ellenőrzési kódex egyik, 2005. március 23-i tervezetében jelenik meg: a 9630/05 tanácsi dokumentum változatában a 9a. cikk, http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/05/st09/st09630.es05.pdf. A határ-ellenőrzési kódex régebbi tervezeteinek értelmében az SMVE 6b. cikkét pótlás nélkül törölték volna. Sem e törlést, sem a határ-ellenőrzési kódexbe való átvételt nem indokolták a hozzáférhető dokumentumokban. Ennek oka feltételezhetően az, hogy az SMVE 6b. cikkét csak a határ-ellenőrzési kódex kibocsátásának eljárása közben alkották, és a Bizottság e másik jogalkotási eljárásban eredetileg azt javasolta, hogy a tartózkodási időtartam túllépésének vélelmét az SMVE egy másik részében helyezzék el. Ezt a részt a határ-ellenőrzési kódex nem érintette, így nem lett volna szükséges a határ-ellenőrzési kódex vélelemszabálya kapcsán azt figyelembe venni.

colás által végre lehetne hajtani. Csak az időközben kibocsátott 2008/115 irányelv tesz egyértelműen különbséget a kiutasítási határozat [19] és annak végrehajtásaként a kitoloncolás [20] között.

50. Ezért abból kell kiindulni, hogy mind az SMVE 6b. cikkének (3) bekezdése, illetve a határ-ellenőrzési kódex 11. cikkének (3) bekezdése, mind pedig az SMVE 23. cikkének (3) bekezdése a harmadik országbeli állampolgár eltávolítását célozza, anélkül hogy különbséget tenne a közigazgatási határozat és annak végrehajtása között.

51. Amint az ugyancsak Ausztria által kiemelt, a határ-ellenőrzési kódex 13. cikke szerinti beléptetési tilalom, az SMVE 23. cikke is a schengeni államok azon közös érdekén alapul, hogy megakadályozzák vagy legalábbis megszüntessék a harmadik országokbeli állampolgárok jogellenes tartózkodását a schengeni térségben. Mivel a belső határokat már nem ellenőrzik, félő, hogy azon harmadik országbeli állampolgárok, akik jogellenesen tartózkodnak valamely tagállamban, továbbmennek más tagállamokba, és ott jogellenesen tartózkodnak. Olaszország helyesen hangsúlyozza, hogy a 2008/115 irányelv ugyanezen irányba megy.

52. Az SMVE 23. cikke főszabály szerint minden olyan harmadik országbeli állampolgárra kiterjed, aki a schengeni térségben tartózkodik, habár nem vagy már nem teljesíti a tartózkodási feltételeket. Ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy a tartózkodási időtartam SMVE 6b. cikke, illetve a határ-ellenőrzési kódex 11. cikke szerinti vélelmezett túllépése más szabályok hatálya alá tartozik-e.

53. Különösen a határ-ellenőrzési kódex 11. cikkének előzményei, azaz különösen az SMVE 6b. cikkének keletkezése alapján a szöveg mindazonáltal nem ad indokot ezen értelmezésre. A Bizottság még azt javasolta, hogy az illetékes hatóságok a tartózkodási időtartam túllépésének vélelmezése esetén alkalmaz*hassák* az SMVE 23. cikkének (3) bekezdését. [21] Eszerint a tagállamok szabadon dönthettek volna arról, hogy alkalmazzák-e a 23. cikk (3) bekezdését. Ezzel szemben Spanyolország azt javasolta, hogy a tagállamokat kifejezetten kötelezzék az SMVE 23. cikke (3) bekezdésének alkalmazására. [22] Habár ezt a javaslatot nem fogadták

19 – A 2008/115 irányelv 3. cikkének 4. pontja.

20 – A 2008/115 irányelv 3. cikkének 5. pontja.

21 – 2003. november 6-i javaslat a tagállamok illetékes hatóságaira vonatkozó, a tagállamok külső határainak harmadik országbeli állampolgárok által történő átlépésekor az úti okmányok rendszeres bélyegzésének követelményéről, valamint a schengeni megállapodás végrehajtásáról szóló schengeni egyezmény és a Közös Kézikönyv rendelkezéseinek e célból történő módosításáról szóló tanácsi rendeletre, COM (2003) 664 végleges, a Hivatalos Lapban nyilvánvalóan nem tették közzé.

22 – 2004. március 30-i 7858/04 tanácsi dokumentum, http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st07/st07858.en04.pdf, 4. o., 10. lábjegyzet.

el, az SMVE 6b. cikke (3) bekezdésének végül elfogadott szövegváltozata már semmiféle utalást nem tartalmaz az SMVE 23. cikkének (3) bekezdésére.

54. Következésképpen az SMVE 23. cikkének alkalmazhatóságát az SMVE 6b. cikke, illetve a határ-ellenőrzési kódex 11. cikke szerinti vélelem eseteiben az általános értelmezési szabályok alapján kell meghatározni. A két utóbb említett rendelkezés (3) bekezdései ebben az összefüggésben nem írnak elő az SMVE 23. cikkétől való eltérést, hanem mindössze tisztázzák, hogy a tartózkodási időtartam túllépésének vélelme igazolhatja a kiutasítást. [23]

55. Mindazonáltal Ausztria felfogásával ellentétben az SMVE 23. cikkének (3) bekezdéséből nem derül ki, hogy a tagállamok közösségi jogi szempontból kötelesek a kitoloncolásra. Sokkal inkább helyesen hangsúlyozza a Bizottság az SMVE 23. cikkében szereplő korlátozásokat.

56. Mindenekelőtt a kitoloncolás nem a főszabály, hanem a kivétel. Az (1) és (2) bekezdés ugyanis abból indul ki, hogy a harmadik országbeli állampolgár önként utazik ki. Ez a kitoloncolással szemben az enyhébbik eszköz, és Spanyolország érvelésének értelmében megfelel a nemzeti joghelyzetnek is.

57. Mindenekelőtt azonban a 23. cikk (3) bekezdése nem tartalmaz a kitoloncolásra vonatkozó jogalapot, hanem a nemzeti jogra utal. A nemzeti jog felépítésére vonatkozó meghatározott követelmények nem láthatók. Ehelyett az SMVE 23. cikke (3) bekezdésének második mondata kifejezetten megengedi a tagállamoknak, hogy engedélyezzék a harmadik országbeli állampolgárok számára a tartózkodást, ha a nemzeti jog nem engedi meg a kitoloncolást. Ez a szabályozás szükségképpen feltételezi, hogy a tagállamok a kitoloncolás alól kivételeket állapíthatnak meg, azonban nem tartalmaz korlátozást a tagállami szabadság tekintetében ilyen kivételek meghatározása kapcsán. Akkor pedig nem állhat fenn a kitoloncolásra vonatkozó kötelezettség.

58. Egyébiránt az SMVE 23. cikkének korlátozott hatálya is az ellen szól, hogy azt a kiutasításra vagy kitoloncolásra vonatkozó

23 – Ez az értelmezés egyébiránt azt is biztosítja, hogy a határ-ellenőrzési kódex 11. cikke a 2008/115 irányelvvel szemben nem tartalmaz felesleges különös szabályokat. Sokkal inkább a jövőben figyelembe kell venni az irányelv előírásait a tartózkodási időtartam túllépésének vélelmezésén alapuló kiutasítás esetén is.

kötelező szabályként értelmezzük. A rendelkezés pusztán alapelveket és minimumkövetelményeket tartalmaz, amelyeknek lényegében szükségük van arra, hogy a nemzeti jog kitöltse azokat tartalommal.

59. Ezt mutatja különösen az SMVE 23. cikkének az időközben kibocsátott 2008/115 irányelvvel történő összehasonlítása. Utóbbi nagyon sok részletesebb szabályt tartalmaz azon harmadik országbeli állampolgárokkal való bánásmódról, akik a schengeni térségben tartózkodnak, habár nem vagy már nem felelnek meg a tartózkodási feltételeknek. Ennek ellenére az irányelv 4. cikke kifejezetten biztosítja a tagállamok számára azt a szabadságot, hogy még kedvezőbb rendelkezéseket alkalmazzanak.

60. A kitoloncolásra vonatkozó kötelezettség hiányával szemben nem lehet a minden schengeni államnak a harmadik országbeli állampolgárok jogellenes tartózkodásának megszüntetésére vonatkozó közös érdekére sem hivatkozni. Sokkal inkább abból kell kiindulni, hogy az SMVE 23. cikkének a nemzeti jogra történő utalása a tagállamok közötti nagymérvű bizalmon és szolidaritáson nyugszik. Ez más területeken is indokolja a súlyos döntések kölcsönös elismerését, [24] és a jogellenes tartózkodások megszüntetésére vonatkozó közösségi jogi kötelezettség szükségessége ellen szól. Sokkal inkább abból kell kiindulni, hogy a tagállamok ilyen kötelezettség nélkül is megteszik a szükséges intézkedéseket.

61. Egyébiránt nem tűnik úgy, hogy Spanyolország ne lenne méltó erre a bizalomra. A spanyol kormány által nyújtott információk szerint ugyanis a pénzbírsághoz nem kötődik a jogellenes tartózkodás eltűrése. Épp ellenkezőleg, a harmadik országbeli állampolgárt jogszabály kötelezi arra, hogy 15 napon belül utazzon ki. Amennyiben ez nem történik meg, új szankciós eljárás indul a tartózkodási feltételek nemteljesítésével továbbra is megvalósuló tartózkodás miatt. Mivel pénzbírságot már kiszabtak, ez a kitoloncolási eljárást indítja el.

62. Így az SMVE 23. cikkének (3) bekezdésével nem ellentétesek a jelenlegihez hasonló nemzeti szabályok, amelyek értelmében pénzbírság kiszabásával helyettesíthető azon harmadik országbeli állampolgár kiutasítása, aki az Európai Unióban a beutazásra és/vagy tartózkodásra jogosító dokumentum nélkül tartózkodik.

24 – Lásd a C-187/01. és 385/01. sz., Gözütok és Brügge egyesített ügyekben 2003. február 11-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-1345. o.) 33. pontját a kettős büntetés tilalmának alapjaként a büntetőítéletek kölcsönös elismerése tekintetében, és a C-303/05. sz. Advocaten voor de Wereld ügyben 2007. május 3-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-3633. o.) 57. pontját kiadatás esetén a kettős büntethetőségről való lemondás tekintetében.

V – Végkövetkeztetések

63. Ezért a Bíróságnak azt javaslom, hogy a következőképpen határozzon:

1. A Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 6b. cikkének (3) bekezdése és a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet azonos szövegű 11. cikkének (3) bekezdése nem kötelez arra, hogy a harmadik országbeli állampolgárokat a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 6b. cikkének (1) bekezdésében, illetve a rendelet 11. cikkének (1) bekezdésében szabályozott, a tartózkodási feltételek hiányára vonatkozó vélelem alapján kiutasítsák.

2. A Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 23. cikkének (3) bekezdésével nem ellentétesek a jelenlegihez hasonló nemzeti szabályok, amelyek értelmében pénzbírság kiszabásával helyettesíthető azon harmadik országbeli állampolgár kiutasítása, aki az Európai Unióban a beutazásra és/vagy tartózkodásra jogosító dokumentum nélkül tartózkodik.