DEAN SPIELMANN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2025. január 30.[1]

C-636/23. sz. [Al Hoceima] és C-637/23. sz. [Boghni][i] egyesített ügyek

W
kontra
Belgische Staat (C-636/23)
(a Raad voor Vreemdelingenbetwistingen [külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság, Belgium] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)
és
X
kontra
État belge, képviseli a secrétaire d'État à l'Asile et la Migration (C-637/23)

(a Conseil du contentieux des étrangers [külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság, Belgium] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Határellenőrzések, menekültügy és bevándorlás – Bevándorlási politika – Harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak visszatérése – 2008/115/EK irányelv – Kiutasítási határozat – 7. cikk – Önkéntes távozás – Önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításának hiánya – 13. cikk – Hatékony jogorvoslathoz való jog – A jogellenesség következményei a kiutasítási határozatra – 11. cikk – Beutazási tilalom elrendelése a kiutasítási határozat meghozatala óta eltelt jelentős időtartamot követően"

1. A jelen ügyekben a Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság, Belgium) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv[2] értelmezésére vonatkozó előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordult a Bírósághoz.

2. Az előterjesztő bíróság által feltett kérdések elsősorban a 2008/115 irányelv 7. cikkében foglalt „önkéntes távozásra" vonatkoznak. A Bíróságtól tehát azt kérik, hogy adja meg a szükséges felvilágosítást az olyan harmadik országbeli állampolgár jogi helyzetének meghatározásához, aki kiutasítási határozat címzettje, és akinek nem állapítottak meg önkéntes távozásra vonatkozó határidőt. A meghozandó ítéletében a Bíróságnak lehetősége lesz határozni többek között először is arról, az önkéntes távozásra vonatkozó határidő-megállapítás megtagadásának jogorvoslat útján

[1] Eredeti nyelv: francia.

[i] A jelen ügyek neve fiktív. E nevek nem egyeznek az eljárásban részt vevő egyetlen fél valódi nevével sem.

[2] HL 2008. L 348., 98. o.

feltétlenül vitathatónak kell-e lennie; másodszor arról, hogy valamely kiutasítási határozaton alapuló beutazási tilalom még akkor is elrendelhető-e, ha e határozat meghozatala óta jelentős idő telt el; és harmadszor arról, hogy az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapítása hiányának jogellenessége milyen következményekkel jár azon kiutasítási határozat jogi sorsára nézve, amelyből e megállapítás hiányzik.

Jogi háttér

Az uniós jog

3. A 2008/115 irányelv „Fogalommeghatározások” című 3. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Ezen irányelv alkalmazásában a következő fogalommeghatározások érvényesek:

[…]

4. „kiutasítási határozat”: közigazgatási vagy bírósági határozat vagy intézkedés, amely valamely harmadik országbeli állampolgár tartózkodásának jogszerűtlenségét megállapítja vagy kimondja, és visszatérési kötelezettséget állapít meg vagy mond ki;

[…]

6. „beutazási tilalom”: a kiutasítási határozatot kísérő közigazgatási vagy bírósági határozat vagy intézkedés, amely meghatározott időtartamra megtiltja a tagállamok területére való beutazást és a tagállamok területén való tartózkodást;

[…]”

4. Ezen irányelv „Önkéntes távozás” című 7. cikkének (1), (2) és (4) bekezdése a következőket írja elő:

„(1) A kiutasítási határozat a (2) és (4) bekezdésben említett kivételek sérelme nélkül megfelelő, hét naptól harminc napig terjedő határidőt állapít meg az önkéntes távozásra. A tagállamok nemzeti jogszabályaikban előírhatják, hogy ilyen határidőt kizárólag az érintett harmadik országbeli állampolgár kérelme alapján biztosítanak. Ebben az esetben a tagállamok tájékoztatják az érintett harmadik országbeli állampolgárokat az ilyen irányú kérelem benyújtásának lehetőségéről.

A fent említett határidő nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgárok előbb távozzanak.

(2) A tagállamok a konkrét eset egyedi körülményeinek, mint például a tartózkodás időtartamának, a beiskolázott gyermekeknek, valamint egyéb családi és társadalmi kötelékeknek a figyelembevételével szükség esetén megfelelő időtartammal meghosszabbítják az önkéntes távozás határidejét.

[…]

(4) Amennyiben fennáll a szökés veszélye, vagy ha a jogszerű tartózkodás iránti kérelmet elutasították, mivel az nyilvánvalóan megalapozatlan volt vagy azt csalárd módon nyújtották be, továbbá amennyiben az érintett személy veszélyezteti a közrendet, a közbiztonságot vagy a nemzetbiztonságot, a tagállamok eltekinthetnek az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításától, vagy hét napnál rövidebb határidőt is megállapíthatnak."

5. Az említett irányelv „Kitoloncolás" című 8. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) Amennyiben nem került sor a 7. cikk (4) bekezdésének megfelelően önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapítására, vagy a visszatérési kötelezettséget az érintettek nem teljesítették a 7. cikk alapján önkéntes távozásra megadott határidőn belül, a tagállamok minden szükséges intézkedést meghoznak a kiutasítási határozat végrehajtásához.

(2) Ha valamely tagállam a 7. cikknek megfelelően önkéntes távozásra vonatkozó határidőt állapított meg, a kiutasítási határozat csak e határidő letelte után hajtható végre, kivéve, ha ezen időszak alatt a 7. cikk (4) bekezdésében említett veszély merül fel."

6. Ugyanezen irányelv 11. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„A kiutasítási határozatokkal együtt beutazási tilalmat kell elrendelni:

a) ha az önkéntes távozásra nem állapítottak meg határidőt, vagy

b) ha a visszatérési kötelezettség teljesítésére nem került sor.

Egyéb esetekben a kiutasítási határozatok párosulhatnak beutazási tilalommal."

7. A 2008/115 irányelv „Jogorvoslatok" című 13. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőképpen szól:

„(1) Az érintett harmadik országbeli állampolgár számára biztosítani kell a hatékony jogorvoslathoz való jogot, hogy illetékes bíróság vagy közigazgatósági hatóság, vagy pártatlan és a függetlenség biztosítékával rendelkező tagokból álló illetékes szerv előtt fellebbezéssel élhessen a kiutasításhoz kapcsolódó, a 12. cikk (1) bekezdésében említett határozatok ellen, vagy kérhesse azok felülvizsgálatát.

(2) Az (1) bekezdésben említett hatóságnak vagy szervnek hatáskörében áll felülvizsgálni a kiutasításhoz kapcsolódó, a 12. cikk (1) bekezdésében említett határozatokat, beleértve a határozatok végrehajtásának ideiglenes felfüggesztését, kivéve, ha a nemzeti jog értelmében az ideiglenes felfüggesztés már érvényben van."

A belga jog

8. A 2008/115 irányelv 3. cikkének 4. és 6. pontját átültető, 1980. december 15-i wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblij, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (a külföldieknek az ország területére történő beutazásáról, tartózkodásáról, letelepedéséről és

kiutasításáról szóló törvény, a továbbiakban: a külföldiek jogállásáról szóló törvény) [3] 1. cikkének 6° és 8° pontja a következőképpen szól:

„6° kiutasítási határozat: valamely külföldi tartózkodásának jogszerűtlenségét és visszatérési kötelezettséget megállapító határozat;

[…]

8° beutazási tilalom: a kiutasítási határozatot esetlegesen kísérő határozat, amely meghatározott időtartamra megtiltja a Királyság területére vagy valamennyi tagállam – beleértve a Királyság – területére való beutazást, és a Királyság területén vagy valamennyi tagállam – beleértve a Királyság – területén való tartózkodást […]”

9. E törvénynek a 2008/115 irányelv 6. cikkének (1) bekezdését átültető 7. cikke az első albekezdésének 1° és 3° pontjában a következőképpen rendelkezik:

„Nemzetközi szerződés kedvezőbb rendelkezéseinek sérelme nélkül azt a külföldit, aki a Királyságban való, három hónapnál hosszabb idejű tartózkodásra vagy az ott való letelepedésre nem jogosult, és nem is rendelkezik engedéllyel, a [minister die bevoegd is voor de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (a külföldieknek az ország területére történő beutazásával, tartózkodásával, letelepedésével és kiutasításával kapcsolatos hatáskörrel rendelkező miniszter) [4]] vagy megbízottja arra kötelezheti, – illetve az 1°, 2°, 5°, 9°, 11° vagy 12° pont szerinti esetekben arra kell, hogy kötelezze –, hogy meghatározott határidőn belül hagyja el az ország területét:

1° ha a 2. cikkben előírt okmányok nélkül marad a Királyságban;

[…]

3° ha magatartása alapján úgy ítélik meg, hogy veszélyeztetheti a közrendet vagy a nemzetbiztonságot […]”

10. Az említett törvény 39/56. cikkének első albekezdése a következőképpen szól:

„A 39/2. cikkben hivatkozott kereseteket a külföldi sérelem vagy érdek igazolása esetén terjesztheti a (Raad voor Vreemdelingenbetwistingen [külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság] [5]) elé.”

11. Ugyanezen törvény 74/11. cikke átülteti a 2008/115 irányelv 11. cikkének (1) bekezdését, és többek között előírja, hogy a beutazási tilalom időtartamát az adott eset összes releváns körülményének figyelembevételével kell meghatározni.

12. A külföldiek jogállásáról szóló törvény 74/14. cikke többek között úgy rendelkezik, hogy a kiutasítási határozat harminc napos határidőt állapít meg az ország területének elhagyására, és a harmadik országbeli állampolgár által a miniszterhez vagy megbízottjához benyújtott, indokolással ellátott kérelem alapján az ország területének elhagyására biztosított határidő meghosszabbodik, amennyiben bizonyítást nyer, hogy az önkéntes visszatérés a meghatározott

[3] *Belgisch Staatsblad*, 1980. december 31., 14584. o.

[4] Lásd a külföldiek jogállásáról szóló törvény 1. cikkének 2° pontját.

[5] Lásd a külföldiek jogállásáról szóló törvény 39/1. cikkét.

határidőn belül nem valósítható meg. Szükség esetén ez a határidő a harmadik ország állampolgára által a miniszterhez vagy megbízottjához benyújtott, indokolt kérelem alapján meghosszabbítható a helyzetére vonatkozó egyedi körülmények – mint a tartózkodás időtartama, beiskolázott gyermekek, az önkéntes távozás megszervezésének befejezése, valamint egyéb családi és társadalmi kötelékek – figyelembevétele érdekében. A harmadik országbeli állampolgár az önkéntes távozásra vonatkozó határidő lejártáig nem toloncolható ki. E határidő alatt a szökés kockázatának elkerülése érdekében a harmadik ország állampolgára megelőző intézkedések teljesítésére kötelezhető. A határidőtől el lehet térni, amennyiben fennáll a szökés veszélye, ha a harmadik országbeli állampolgár nem tartotta be a megállapított megelőző intézkedést, vagy a harmadik országbeli állampolgár veszélyezteti a közrendet vagy a nemzetbiztonságot. Ebben az esetben a kiutasítási határozat hét napnál rövidebb határidőt állapít meg, vagy egyáltalán nem állapít meg határidőt.”

Az alapeljárások, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás

A C-636/23. sz. ügy

13. A felperes, W – nyilatkozata szerint – marokkói állampolgár. 2015. január 3-án a Staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Administratieve Vereenvoudiging (menekültügyi és migrációs államtitkár, Belgium) megbízottja kiutasítást elrendelő határozatot hozott és hároméves beutazási tilalmat rendelt el vele szemben. 2019. május 22-én W nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be a belga hatóságokhoz. 2019. június 7-én W-t a Correctionnele Rechtbank Antwerpen (antwerpeni büntetőbíróság, Belgium) kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmény miatt tizennyolc hónap szabadságvesztés-büntetésre ítélte, amelyből kilenc hónapot öt évre felfüggesztett. 2019. július 9-én a Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (a menekültekkel és hontalanokkal foglalkozó főbiztos hivatala, Belgium)a menekült jogállás megadását és a kiegészítő védelmi jogállás megadását megtagadó határozatot hozott.

14. 2019. július 18-án a belga hatóságok kiutasítást elrendelő határozatot bocsátottak ki és nyolc évre szóló beutazási tilalmat rendeltek el W-vel szemben. E határozatokról ugyanezen a napon értesítették. Az önkéntes távozásra nem állapítottak meg határidőt. Ami az ilyen határidő hiányának indokait illeti, a kiutasítást elrendelő határozatban az szerepel, hogy fennáll W szökésének veszélye, és hogy veszélyt jelent a közrendre és a nemzetbiztonságra.

15. A 2019. augusztus 19-én benyújtott keresetlevélben W a 2019. július 18-án hozott, kiutasítást elrendelő határozat és a beutazási tilalom ellen felfüggesztés és megsemmisítés iránti keresetet terjesztett elő a kérdést előterjesztő bírósághoz.

16. 2019. november 19-én a kérdést előterjesztő bíróság megsemmisítette a szóban forgó kiutasítást elrendelő határozatot és beutazási tilalmat, helyt adva W azon érvelésének, amely szerint az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításának mellőzéséről szóló határozat alapjául szolgáló indokok jogellenesek voltak. A szökés veszélyére vonatkozó indokot illetően ez a bíróság úgy ítélte meg, hogy a szökés veszélyének értékelését az érintett helyzetének egyedi vizsgálatára kell alapítani, és a külföldiek jogállásáról szóló törvényben foglalt tárgyilagos kritériumnak való megfelelés puszta ténye nem elegendő. Ami a W által a közrend tekintetében

okozott veszélyt illeti, az említett bíróság megállapította, hogy önmagában az a körülmény, hogy W-t kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmény miatt elítélték, nem jelent kellően konkrét indokolást az ilyen veszély fennállásának megállapításához.

17. Mivel úgy vélte, hogy az önkéntes távozás határidejének megjelölése a kiutasítást elrendelő határozat alapvető vagy lényeges eleme, a kérdést előterjesztő bíróság a kiutasítást elrendelő határozatot teljes egészében megsemmisítette.

18. Az État belge (a belga állam) felülvizsgálati kérelmet terjesztett a Raad van State (államtanács, Belgium) elé a kérdést előterjesztő bíróságnak a kiutasítást elrendelő határozatot megsemmisítő döntése ellen, egyetértve a beutazási tilalomnak az előterjesztő bíróság általi megsemmisítésével.

19. A Raad van State (államtanács) a 2022. szeptember 1-jei ítéletében hatályon kívül helyezte a kérdést előterjesztő bíróság azon határozatát, amely megsemmisítette a kiutasítást elrendelő határozatot, megállapítva többek között, hogy az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításának hiánya egyszerű végrehajtási intézkedés, amely nem változtatja meg az érintett külföldi állampolgár jogi helyzetét, mivel az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításáról vagy mellőzéséről szóló döntés nem érinti az ország területén való jogellenes tartózkodás elsődleges megállapítását.

20. Következésképpen a kérdést előterjesztő bíróság abban a helyzetben van, hogy a Raad van State (államtanács) ítéletének megfelelően kell határoznia W-nek a kiutasítást elrendelő határozat elleni jogorvoslatáról.

21. E körülmények között a Raad voor Vreemdelingenbenbetwistingen (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) A 2008/115 irányelv 7. cikkének (4) bekezdését, 8. cikkének (1) és (2) bekezdését és 11. cikkének (1) bekezdését – együttesen vagy külön-külön –, a 2008/115 irányelv 13. cikkével és az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 47. cikkével összefüggésben úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az, ha az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításának mellőzését puszta végrehajtási intézkedésnek 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 a 2008/115 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 meg 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 a [Charta] 47. cikkében biztosított hatékony jogorvoslathoz való jog annak lehetőségét, hogy a kiutasítási határozattal szembeni kereset keretében vitatni lehessen az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításának mellőzéséről szóló 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) bekezdésében 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 a 2008/115 irányelv 7. cikkének [(1) bekezdése] szerinti, arra vonatkozó lehetőséggel, hogy határidő csak az érintett állampolgár kérelme alapján kerüljön megállapításra?”

A C-637/23. sz. ügy

22. X állítása szerint két éve érkezett Belgiumba, ahol nyilatkozata alapján a fiútestvérénél tartózkodik. Azt állítja, hogy algériai állampolgár.

23. 2023. január 27-én X-et egy külföldiek ellenőrzésére vonatkozó igazgatási jelentést követően megfosztották szabadságától.

24. 2023. január 28-án kiutasítást elrendelő határozatot közöltek vele, amelyhez kitoloncolás és idegenrendészeti őrizet, valamint két évre szóló beutazási tilalom kapcsolódott. Ebben a határozatban az szerepel, hogy az önkéntes távozásra nem állapítottak meg határidőt, mivel X tekintetében fennáll a szökés veszélye. E határidő megállapításának megtagadását többek között a következőkkel indokolják:

„Az érintett a jogellenes belépését követően, a jogellenes tartózkodása alatt vagy az e törvényben előírt határidőn belül nem nyújtott be tartózkodási engedély vagy nemzetközi védelem iránti kérelmet.

Az érintett azt állítja, hogy két éve tartózkodik Belgiumban. A közigazgatási iratokból nem tűnik ki, hogy tartózkodását a jogszabályban előírt módon megpróbálta volna jogszerűvé tenni.

Az érintett a hatóságokkal való kapcsolatai során nem működik együtt, vagy nem működött együtt.

Az érintett a [jogszabályi] határidőn belül nem jelentkezett az önkormányzatnál, és semmilyen bizonyítékkal nem szolgált arra vonatkozóan, hogy szállodában lakik.”

25. X szabadlábra helyezését a 2023. február 6-i ítélet rendelte el, amit a fellebbezési eljárásban a 2023. február 21-i ítélet helybenhagyott.

26. 2023. február 6-án benyújtott keresetlevelével X a 2023. január 28-án hozott, kitoloncolás útján történő kiutasítást elrendelő határozat és a beutazási tilalom felfüggesztése és megsemmisítése iránti keresetet terjesztett a kérdést előterjesztő bíróság elé.

27. A kitoloncolás útján történő kiutasítást elrendelő határozatot illetően X a kérdést előterjesztő bíróság előtt lényegében arra hivatkozik, hogy a belga államnak a szökés veszélyének megállapítása előtt egyedi vizsgálatot kell végeznie. X azzal is érvel, hogy nem elegendő a külföldiek jogállásáról szóló törvényben szereplő kritériumokra utalni, hanem azt is meg kell indokolni, hogy e kritériumok mennyiben alkalmazandók az egyedi esetre. X szerint a jogi aktus indokolása és a közigazgatási iratok nem teszik érthetővé, hogy a belga állam miért hivatkozott a szökés veszélyére az e törvényben előírt rendes harminc napos határidő alkalmazásának mellőzése érdekében. Ami a beutazási tilalmat illeti, X úgy véli, hogy ez a jogi aktus sem tartalmaz megfelelő és kielégítő indokolást azon részét érintően, amely X szökésének a veszélyén alapul.

28. A kérdést előterjesztő bíróság előtti tárgyaláson az ország területének elhagyására vonatkozó határidő megállapítását mellőző határozat jellegére vonatkozó kérdésre X azzal érvel, hogy mivel ez a határozat joghatásokat vált ki, többek között ami az őrizetbe vételt és a beutazási tilalmat illeti, nem tekinthető puszta végrehajtási intézkedésnek, és ezért bíróság előtt megtámadhatónak kell lennie. A belga állam a maga részéről arra hivatkozik, hogy az ország területének elhagyására vonatkozó határidő megállapítását mellőző határozat ellen nem lehet jogorvoslattal élni.

29. Ugyanezen a tárgyaláson arra a kérdésre, hogy fennáll-e a kitoloncolására vonatkozó határozat megtámadásához fűződő érdek, a belga állam úgy véli, hogy X szabadlábra helyezésére figyelemmel ez az érdek megszűnt, X pedig e tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság bölcsességére hagyatkozik. E tekintetben ez utóbbi úgy véli, hogy X szabadlábra helyezése következtében a jogorvoslat – a kitoloncolásra vonatkozó döntésre irányuló részben – okafogyottá vált.

30. E körülmények között a Conseil du contentieux des étrangers (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) A 2008/115 irányelv 7. cikkének (4) bekezdését, 8. cikkének (1) és (2) bekezdését és 11. cikkének (1) bekezdését – együttesen vagy külön-külön – a 2008/115 irányelv 13. cikkével és a [Charta] 47. cikkével összefüggésben úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az, ha az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításának mellőzését puszta végrehajtási intézkedésnek 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?

Egyebekben a 2008/115 irányelv 13. cikkében és a [Charta] 47. cikkében biztosított, hatékony jogorvoslathoz való jog magában foglalja-e azt, hogy a kiutasítási határozattal szembeni jogorvoslat 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?

2) Az első kérdésre adandó igenlő válasz esetén úgy kell-e értelmezni a 2008/115 irányelv 7. cikkének (1) bekezdésében szereplő »megfelelő […] határidőt állapít meg« kifejezést, illetve 3. cikkének 4. pontjában szereplő »és visszatérési kötelezettséget« kifejezést, hogy a távozási kötelezettség keretében a határidőre vonatkozó rendelkezés, [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?

   Ha a Bíróság úgy határoz, hogy a határidő megállapításának mellőzése nem minősül a kiutasítási határozat lényeges elemének, és amennyiben az érintett tagállam a 2008/115 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése keretében nem élt azzal a lehetőséggel, hogy határidő csak az érintett állampolgár kérelme alapján kerüljön megállapításra, milyen gyakorlati hatályt és milyen végrehajthatóságot kell tulajdonítani a 2008/115 irányelv 3. cikkének 4. pontja értelmében vett, a határidőre vonatkozó részétől megfosztott kiutasítási határozatnak?”

31. X, a C-637/23. sz. ügyben az alapügy felperese, a német, a belga és a cseh kormány, valamint az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket terjesztett elő.

Elemzés

32. Az egyértelműség érdekében a jelen ügyekben az előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket oly módon kell csoportosítani, hogy az ugyanazon jogi problémára vonatkozó kérdések vizsgálatára együttesen kerüljön sor.

33. A C-636/23. sz. ügyben előterjesztett első kérdés és a második kérdés harmadik része, valamint a C-637/23. sz. ügyben előterjesztett első kérdés arra vonatkozik, hogy az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapítása hiányának bíróság előtt megtámadhatónak kell-e lennie.

34. A C-636/23. sz. ügyben előterjesztett második kérdés tárgya a kiutasítási határozat és az azzal párosuló beutazási tilalom között fennálló kapcsolat, valamint közelebbről, hogy valamely tagállam jogosult-e beutazási tilalmat elrendelni abban az esetben, is, ha jelentős idő telt el azon kiutasítási határozat elfogadása óta, amely nem állapított meg önkéntes távozásra vonatkozó határidőt.

35. A C-636/23. sz. ügyben előterjesztett harmadik kérdés és a C-637/23. sz. ügyben előterjesztett második kérdés arra vonatkozik, hogy az önkéntes távozást érintő határidő megállapítása hiányának jogellenessége milyen következményekkel jár azon kiutasítási határozat jogi sorsára nézve, amelyből e megállapítás hiányzik.

36. Ezeket ebben a sorrendben tárgyalom az elemzés releváns jogi háttere főbb jellemzőinek ismertetése után.

Az elemzés jogi hátteréről

37. A 2008/115 irányelv célja egy közös normákon alapuló hatékony visszatérési és hazatelepülési politika létrehozása annak érdekében, hogy az érintett személyek emberséges módon, és emberi jogaik, valamint méltóságuk teljes mértékű tiszteletben tartása mellett térhessenek vissza. [6]

38. Az El Dridi ítélet az ezen irányelv által meghatározott jogi keret lényeges jellemzőit a következőképpen foglalja össze. [7]

39. Ez az irányelv pontosan meghatározza a harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak visszatérésére az egyes tagállamok által alkalmazandó, jogi biztosítékokkal ellátott eljárást, és megállapítja ezen eljárás egymást követő, különböző szakaszai lefolytatásának a sorrendjét.

40. Az említett irányelv 6. cikke a tagállamok számára elsődlegesen azon kötelezettséget írja elő, hogy a területükön jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozóan kiutasítási határozatot adjanak ki. Ezen első szakaszban elsőbbséget kell adni a kiutasítási határozatból eredő kötelezettség önkéntes teljesítésének. E tekintetben a 2008/115 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy e határozat megfelelő, hét naptól harminc napig terjedő határidőt állapít meg az önkéntes távozásra.

41. A tagállamok mindazonáltal eltekinthetnek az ilyen határidő megállapításától vagy hét napnál rövidebb határidőt is megállapíthatnak az ezen irányelv 7. cikkének (4) bekezdésében kifejezetten felsorolt különleges körülmények között, nevezetesen amennyiben fennáll a szökés veszélye, vagy ha a tartózkodás iránti kérelmet elutasították, mivel az nyilvánvalóan megalapozatlan volt vagy azt csalárd módon nyújtották be, továbbá amennyiben az érintett személy veszélyezteti a közrendet, a közbiztonságot vagy a nemzetbiztonságot.

42. Amennyiben valamely tagállam eltekintett az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításától, valamint abban a helyzetben is, ha a visszatérési kötelezettséget nem teljesítették az önkéntes távozásra megadott határidőn belül, a 2008/115 irányelv 8. cikkének (1) és (4) bekezdése előírja e tagállam számára a kitoloncolás arányos módon és az alapvető jogok tiszteletben tartása mellett történő végrehajtásának kötelezettségét, minden szükséges intézkedést meghozva, beleértve adott esetben a kényszerítő intézkedéseket is. [8]

43. Ennélfogva a 2008/115 irányelv által bevezetett visszatérési eljárás szakaszainak egymást követő sorrendje a kiutasítási határozat végrehajtása érdekében meghozandó intézkedések fokozatosságának felel meg, a fokozatosság attól az intézkedéstől, amely a legnagyobb szabadságot biztosítja az érintettnek, vagyis határidőt ad az önkéntes távozására, halad azon intézkedések felé, amelyek leginkább korlátozzák a szabadságát, vagyis a különleges fogdában való őrizet, mindamellett, hogy az arányosság elvét mindezen szakaszok során biztosítani kell. [9]

6 Lásd a 2008/115 irányelv (2) preambulumbekezdését.

7 2011. április 28-i ítélet (C-61/11 PPU, a továbbiakban: El Dridi ítélet, EU:C:2011:268;).

8 Lásd: El Dridi ítélet, 34–38. pont.

9 Lásd: El Dridi ítélet, 41. pont.

A C-636/23. sz. ügyben előterjesztett első kérdésről és a második kérdés harmadik részéről, valamint a C-637/23. sz. ügyben előterjesztett első kérdésről

44. E kérdésekkel az előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy a 2008/115 irányelv 13. cikkét a Charta 47. cikkével összefüggésben úgy kell-e értelmezni, hogy az megköveteli, hogy az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításának hiánya bírósági felülvizsgálat keretében vitatható legyen. [10]

45. E kérdéseket az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokban szereplő azon megállapítás indokolja, hogy a belső jog értelmében a kérdést előterjesztő bíróság kizárólag az olyan jogorvoslati kérelmek elbírálására rendelkezik hatáskörrel, amelyeket „határozatok" ellen nyújtanak be, amelyek fogalmába bármely olyan egyedi jogi aktus tartozik, amely egy fennálló jogi helyzet megváltoztatására, vagy a megváltoztatásának a megakadályozására irányul. E tekintetben e bíróság megjegyzi, hogy az ügyet hozzá visszautaló ítéletben a Raad van State (államtanács) megállapította, hogy az önkéntes távozásra vonatkozó határidő semmiben sem változtatja meg a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár jogállását, az ilyen állampolgárnak pusztán védelmet biztosítanak a kényszerítő intézkedések ellen. Így arra keresi a választ, hogy úgy kell-e tekinteni, hogy az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításának hiánya pusztán végrehajtási intézkedésnek minősül, amely nem képezheti bírósági felülvizsgálat tárgyát.

46. Először is emlékeztetni kell arra, hogy a 2008/115 irányelv 13. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a harmadik országbeli állampolgár számára biztosítani kell a hatékony jogorvoslathoz való jogot, hogy fellebbezéssel élhessen a kiutasításhoz kapcsolódó határozatok, nevezetesen a kiutasítási határozatok, a beutazási tilalomról szóló határozatok és a kitoloncolásról szóló határozatok ellen, vagy kérhesse azok felülvizsgálatát.

47. Mivel ez a rendelkezés csupán a hatékony jogorvoslathoz való jog megerősítésére szorítkozik, nem tartalmaz pontosítást a kiutasítási határozat azon elemeit illetően, amelyeknek szükségszerűen vitathatónak kell lenniük bírósági felülvizsgálat útján.

48. Úgy tűnik azonban számomra, hogy a 2014. december 11-i Boudjlida ítélet [11] meghatározta ezeket az elemeket.

49. A Bíróság a kiutasítási határozat meghozatalát megelőző meghallgatáshoz való jog tartalmára vonatkozó kérdésre lényegében azt állapította meg, hogy minden harmadik országbeli állampolgárnak joga van ahhoz, hogy meghallgassák a tartózkodása jogellenességéről és azokról az okokról, amelyek a nemzeti jog alapján indokolhatják, hogy az illetékes nemzeti hatóság eltekintsen a kiutasítási határozat meghozatalától, valamint az ilyen határozat tartalmáról.

50. Közelebbről, ez a jog a Bíróság szerint magában foglalja, hogy lehetővé tegye az érintett számára, hogy kifejtse az álláspontját a tartózkodása jogszerűségéről és a 2008/115 irányelv 6. cikkének (2) és (3) bekezdésében szereplő kivételek esetleges alkalmazásáról, egyes alapvető

[10] Emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 267. cikkel bevezetett együttműködési eljárás keretében a Bíróság feladata, hogy a nemzeti bíróságnak az előtte folyamatban lévő ügy eldöntéséhez hasznos választ adjon. Ennek érdekében a Bíróságnak adott esetben át kell fogalmaznia az elé terjesztett kérdéseket. Lásd különösen: 2022. augusztus 1-jei TL (Tolmács és az iratok fordításának hiánya) ítélet (C-242/22 PPU, EU:C:2022:611, 42. és 43. pont). A jelen ügyben az előterjesztő bíróság számára hasznos válasz adásához elsősorban a 2008/115 irányelv 13. cikkét („Jogorvoslatok") kell értelmezni, mivel a jelen előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekben hivatkozott egyéb cikkek csak az e kérdések megválaszolásához kifejtett érvelés keretében relevánsak. Ezért azt javaslom a Bíróságnak, hogy ezeket a kérdéseket kizárólag ezen irányelv 13. cikkére való hivatkozással fogalmazza át.

[11] 2014. december 11-i ítélet (C-249/13, a továbbiakban: Boudjlida ítélet, EU:C:2014:2431,).

jogainak tiszteletben tartásáról, amire az illetékes nemzeti hatóság ezen irányelv 5. cikke alapján köteles, valamint a visszatérése módjairól, azaz a távozásra vonatkozó határidőről és ennek önkéntes vagy kötelező jellegéről. [12]

51. A Bíróság továbbá megállapította, hogy a kiutasítási határozat meghozatalát megelőző meghallgatáshoz való jognak lehetővé kell tennie az illetékes nemzeti hatóság számára, hogy az iratokat úgy dolgozza fel, hogy az ügy teljes ismeretében tudjon határozatot hozni, illetve azt megfelelően meg tudja indokolni, annak érdekében, hogy az érintett adott esetben *érvényesen tudja gyakorolni a jogorvoslathoz való jogát*. [13] Ebből tehát nyilvánvaló, hogy azok a szempontok, ezek között a távozásra vonatkozó határidő és ennek önkéntes vagy kötelező jellege, amelyek tekintetében az érintettet meg kell hallgatni, bírósági felülvizsgálat keretében is hivatkozhatók.

52. Ebből következik, hogy minden jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárnak joga van a meghallgatáshoz, többek között az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapítása vagy annak meghosszabbítása tekintetében, és abban az esetben, ha ezt a határidőt nem állapítják meg, joga van a közigazgatási szerv által végzett értékelés vitatására az említett jogorvoslat útján.

53. Az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításának jogorvoslattal nem támadható „végrehajtási intézkedésként” való minősítése, amely az ellenkező álláspont alapja, azon a megállapításon alapul, amely szerint az említett határidő megállapításának vagy mellőzésének ténye nem befolyásolja az érintett tartózkodásának jogellenes jellegét. Márpedig úgy tűnik számomra, hogy a *jogállásra* gyakorolt hatás nem releváns kritérium annak meghatározása szempontjából, hogy a kiutasítási határozat ezen eleme jogorvoslat útján vitatható-e. Ugyanis bár igaz, hogy a harmadik országbeli állampolgár az önkéntes visszatérésre megállapított időszak folyamán jogellenesen tartózkodó marad, [14] ettől még az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításának hiánya biztos és kétségtelenül súlyos következményekkel jár ezen állampolgár *jogi helyzetére* nézve.

54. Először is, az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításának hiánya a 2008/115 irányelv 8. cikkének (2) bekezdése alapján a kiutasítási határozat azonnali végrehajthatóságát vonja maga után, ami így az ezen irányelv 14. cikkének (1) bekezdésében felsorolt, a visszatérésig fennálló biztosítékoktól való megfosztással jár. [15] Másodszor, e határidő megállapításának hiánya az érintett tagállamra vonatkozóan azt a kötelezettséget keletkezteti, hogy az említett irányelv 11. cikkének (1) bekezdése szerinti beutazási tilalmat rendeljen el. Összegezve, amennyiben a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárnak nem biztosítottak határidőt az önkéntes távozásra, nemcsak bármikor kitoloncolható ezen ország területéről, hanem beutazási tilalmat is elrendelnek vele szemben.

55. Kétségtelen, hogy a kiutasítási határozat olyan rendelkezésével van dolgunk, amellyel szemben a bírósági felülvizsgálatot feltétlenül el kell ismerni. Ha ugyanis a Charta 47. cikke kimondja, hogy mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz, akkor ebből számomra az következik, hogy a jogellenesen

[12] Lásd különösen: Boudjlida ítélet, 47–51. pont.

[13] Lásd: Boudjlida ítélet, 59. pont.

[14] Lásd: 2018. június 19-i Gnandi ítélet (C-181/16, EU:C:2018:465, 47. pont).

[15] E rendelkezés értelmében: „A 16. és 17. cikkek hatálya alá eső helyzet kivételével a tagállamok a harmadik országbeli állampolgárok tekintetében a lehetőségekhez mérten biztosítják az alábbi elvek figyelembevételét a 7. cikknek megfelelően az önkéntes távozásra engedélyezett időszak alatt […]: a) fenn kell tartani a család egységét a területükön tartózkodó családtagokkal; b) biztosítani kell a sürgősségi egészségügyi ellátást és a betegségek alapvető kezelését; c) a kiskorúak számára – tartózkodásuk időtartamától függően – biztosítani kell az iskoláztatást; d) figyelmet kell fordítani a kiszolgáltatott személyek különleges igényeire.”

tartózkodó harmadik országbeli állampolgár – a 2008/115 irányelv 13. cikkében foglalt feltételek mellett – szintén megalapozottan hivatkozhat az ahhoz fűződő jogainak a megsértésére, hogy ne toloncolják ki és ne rendeljenek el vele szemben beutazási tilalmat, amely jogsértés abból ered, hogy az illetékes nemzeti hatóság megtagadta az önkéntes távozásra vonatkozó határidőnek az említett állampolgár tekintetében való megállapítását.[16]

56. Az általam javasolt értelmezést véleményem szerint semmiképpen sem érvényteleníti a belga kormány által az írásbeli észrevételeiben előadott azon érvelés, amely szerint ez az értelmezés a kizárólag az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapítása hiányának vitatására irányuló, az eljárás elhúzódását célzó jogorvoslatokat tenne lehetővé, miközben az alapul szolgáló visszatérési kötelezettség észszerűen nem vitatható. Az ilyen érvelés úgy tűnik, hogy azon az elképzelésen alapul, amely szerint az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításának hiánya nem lehet jogorvoslat tárgya, azzal az indokkal, hogy az nincs hatással az érintett harmadik országbeli állampolgár jogállására, amit a korábbi megállapításaimban már igyekeztem megcáfolni.

57. A fentiekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a C-636/23. sz. ügyben előterjesztett első kérdésre és a második kérdés harmadik részére, valamint a C-637/23. sz. ügyben előterjesztett első kérdésre azt a választ adja, hogy a 2008/115 irányelv 13. cikkét a Charta 47. cikkével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy az arra kötelez, hogy az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításának hiánya bírósági felülvizsgálat keretében vitatható legyen.

A C-636/23. sz. ügyben előterjesztett második kérdésről

58. E kérdéssel az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy – a C-636/23. sz. ügyben előterjesztett első kérdésre adandó igenlő válasz esetén – úgy kell-e értelmezni a 2008/115 irányelv 3. cikkének 6. pontját és 11. cikkének (1) bekezdését, hogy azokkal ellentétes, ha az illetékes nemzeti hatóság akár jelentős idő elteltével is beutazási tilalmat rendel el olyan kiutasítási határozat alapján, amellyel az önkéntes távozásra nem állapítottak meg határidőt.

59. E kérdést az indokolja, hogy az alapügyben egyrészt a kérdést előterjesztő bíróság megsemmisítette a kiutasítási határozatot és az e határozaton alapuló beutazási tilalmat, másrészt azonban az e bíróság ítéletével szemben benyújtott felülvizsgálati kérelem, amelynek a Raad van State (államtanács) helyt adott, kizárólag a kiutasítási határozat és nem a beutazási tilalom megsemmisítésére vonatkozott, utóbbinak tehát az előterjesztő bíróság általi megsemmisítése jogerős. Ebből az következik, hogy az egyetlen határozat, amely mostanra megmaradt, az a kiutasítási határozat, amelyben megtagadták az önkéntes távozásra vonatkozó határidőt.

60. E körülmények között, és mivel az önkéntes távozásra vonatkozó legfeljebb harminc napos határidő már lejárt, a jelen ügyben az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításának hiánya ellen irányuló jogalaphoz fűződő érdek értékeléséhez válaszolni kell arra a kérdésre, hogy az illetékes nemzeti hatóság elrendelhet-e még beutazási tilalmat.

[16] Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a Raad van State (államtanács) azt, hogy a kizárólag a beutazási tilalom ellen benyújtott kereset keretében hivatkozni lehessen az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításának hiánya elleni jogalapra, többek között azért nem fogadja el, mert egy másik határozat elleni jogalapról van szó. Ha nem ismernek el jogorvoslatot, az a kérdést előterjesztő bíróság szerint olyan helyzetekhez vezethet, amelyekben maga a beutazási tilalom meghozatalának jogalapja nem vitatható eredményesen. A magam részéről annak kiemelésére szorítkozom, hogy ezen jogalapot a beutazási tilalommal szembeni kereset keretében is lehetővé kellene tenni, mivel a 2008/115 irányelv 13. cikkének (1) bekezdésében előírt, a beutazási tilalomra vonatkozó határozatok elleni hatékony jogorvoslatnak szükségszerűen lehetővé kell tennie ezek jogszerűségének vitatását. Lásd e tekintetben: 1987. október 15-i Heylens és társai ítélet (222/86, EU:C:1987:442, 15. pont).

61. A Bíróságnak tehát a kiutasítási határozatot a beutazási tilalommal – a 2008/115 irányelv keretében – összekötő jogi kapcsolatot kell értékelnie.

62. Amint a kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, ezen értékelés tekintetében a 2008/115 irányelv 3. cikkének 6. pontja és 11. cikkének (1) bekezdése releváns. Az első a „beutazási tilalmat" akként határozza meg, hogy az „a kiutasítási határozatot *kísérő* közigazgatási vagy bírósági határozat vagy intézkedés, amely meghatározott időtartamra megtiltja a tagállamok területére való beutazást és a tagállamok területén való tartózkodást"[17]. Másként fogalmazva, az ilyen határozat a címzett számára a beutazás és a tartózkodás minden tagállam területére érvényes megtiltására irányul, és ezáltal a nemzeti kiutasítási intézkedések hatályát „európai szintre" terjeszti ki.[18] A második cikk úgy rendelkezik, hogy „a kiutasítási határozatokkal együtt beutazási tilalmat kell elrendelni: a) ha az önkéntes távozásra nem állapítottak meg határidőt, vagy b) ha a visszatérési kötelezettség teljesítésére nem került sor", ehhez hozzátéve, hogy „[e]gyéb esetekben a kiutasítási határozatok *párosulhatnak* beutazási tilalommal"[19].

63. Még közelebbről a kérdést előterjesztő bíróság e rendelkezések Westerwaldkreis ítéletből következő értelmezését kéri.[20]

64. Emlékeztetni kell arra, hogy az ezen ítélet alapjául szolgáló ügyben a Bírósághoz azzal a kérdéssel fordultak, hogy a valamely tagállam által olyan harmadik országbeli állampolgárral szemben elrendelt beutazási tilalom hatályban tartása, aki e tagállam területén tartózkodik, és akivel szemben jogerőssé vált kiutasítási határozatot hoztak, összeegyeztethető-e a 2008/115 irányelvvel, amennyiben az ezen állampolgárral szemben visszavonták a kiutasítási határozatot.

65. Amint azt a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, a Bíróság az említett ítélet 52. pontjában megállapította, hogy a fent említett rendelkezések szövegéből következik, hogy a „beutazási tilalom" a kiutasítási határozat kiegészítésére irányul.

66. A magam részéről nem gondolom, hogy a „kiegészíteni„ ige használata arra utalna, hogy a beutazási tilalmat csak *egyidejűleg* vagy *csak rövid határidő után* lehet az önkéntes távozásra vonatkozó határidőt megállapítását megtagadó kiutasítási határozathoz kapcsolni. Ez véleményem szerint nyilvánvalóvá válik, ha az előző pontban említett mondatrészt visszahelyezzük a szövegösszefüggésébe.

67. A Bíróság ugyanis az 52. pont folytatásában pontosította, hogy a beutazási tilalom a kiutasítási határozat kiegészítésére irányul „megtiltva az érintett számára, hogy […] a 'kiutasítását' és így tehát a tagállamok területéről való távozását követő meghatározott ideig újból beutazzon e területre, és ott ezt követően tartózkodjon", hozzátéve, hogy „[k]övetkezésképpen a beutazási tilalom csak attól az időponttól fejti ki hatását, amikor az érintett ténylegesen elhagyja a tagállamok területét". Így a Bíróság ugyanezen ítélet 54. pontjában kimondta, hogy „amennyiben […] a beutazási tilalom csak a kiutasítási határozat önkéntes vagy kitoloncolással történő végrehajtását követően fejtheti ki saját joghatásait, e kiutasítási határozat visszavonását követően a tilalom nem tartható hatályban".

17 Kiemelés tőlem.

18 Lásd a 2008/115 irányelv (14) preambulumbekezdését.

19 Kiemelés tőlem.

20 2021. június 3-i ítélet (C-546/19, EU:C:2021:432).

68. Ebből következik, hogy a „kiegészíteni” igét valójában a kiutasítási határozathoz tartozó „járulékos elem„ értelemben használják, és olyan *tárgyi kapcsolatra* utal, amely szerint e határozat – főszabály szerint – a beutazási tilalom érvényességének szükséges előfeltételét jelenti.[21] Az időbeli kapcsolat szükségessége azonban nem vezethető le ezen ítéletből.

69. Mindenesetre nem állítható, hogy a vonatkozó rendelkezések ilyen időbeli kapcsolatot követelnek meg a kiutasítási határozat és a beutazási tilalom között. Ilyen megállapítás ugyanis nem alapulhat a 2008/115 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének a) pontján, amely az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapítása hiányának következményeként elfogadott beutazási tilalom esetéről rendelkezik. Az említett megállapításnak vélhetően ellentmond továbbá a 11. cikk (1) bekezdésének b) pontja, amely arra a helyzetre vonatkozik, amikor a visszatérési kötelezettségnek az önkéntes távozásra vonatkozó – a kiutasítási határozatban megállapított – határidőn belül nem tettek eleget, és amikor ennek következtében beutazási tilalmat fogadtak el. Mivel a beutazási tilalmat a kiutasítási határozathoz képest egy későbbi szakaszban rendelik el, ez utóbbi eset szükségszerűen azt jelenti, hogy a kiutasítási határozat és a beutazási tilalom között nem kell egyidejűségi kapcsolatnak lennie.[22]

70. Ebből következik, hogy az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapítását mellőző kiutasítási határozattal párosuló beutazási tilalom elrendelését érintően az illetékes nemzeti hatóságra semmilyen időbeli korlát nem vonatkozik. E hatóság tehát akkor is elrendelheti azt, ha a kiutasítási határozat meghozatala óta jelentős idő telt el.

71. A fentiekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a C-636/23. sz. ügyben előterjesztett második kérdésre azt a választ adja, hogy a 2008/115 irányelv 3. cikkének 6. pontját és 11. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes, ha az illetékes nemzeti hatóság akár jelentős idő elteltével is beutazási tilalmat rendel el olyan kiutasítási határozat alapján, amellyel az önkéntes távozásra nem állapítottak meg határidőt.

A C-636/23. sz. ügyben előterjesztett harmadik kérdésről és a C-637/23. sz. ügyben előterjesztett második kérdésről

72. E kérdésekkel az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2008/115 irányelv 7. cikkét és 3. cikkének 4. pontját úgy kell-e értelmezni, hogy az önkéntes távozásra vonatkozó határidővel kapcsolatos rendelkezés a kiutasítási határozat olyan lényeges elemének minősül, hogy az e határidőt érintő jogellenesség megállapítása esetén a kiutasítási határozat teljes egészében érvénytelenné válik. Nemleges válasz esetén és abban az esetben, ha az érintett tagállam nem élt a 2008/115 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése szerinti azon lehetőséggel, hogy ilyen határidőt csak az érintett állampolgár kérelmére állapítanak meg, az előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy milyen gyakorlati hatállyal és milyen végrehajthatósággal rendelkezik a határidőre vonatkozó rendelkezését nélkülöző kiutasítási határozat.

[21] A ténybeli háttér sajátosságai magyarázzák, hogy a Bíróság – a 2023. április 27-i M. D. (A Magyarországra való beutazás tilalma) ítéletben (C-528/21, EU:C:2023:341) – miért hagyta figyelmen kívül azt a tényt, hogy a beutazási tilalom elrendelését megelőzően az érintett harmadik országbeli állampolgárral szemben nem hoztak kiutasítási határozatot. Először is, ezen állampolgárral szemben a beutazási tilalmat azon határozat meghosszabbításaként fogadták el, amellyel egy tagállam az e tilalom alapjául szolgálóval azonos okból visszavonta tőle az ugyanezen tagállam területére vonatkozó tartózkodási jogát, és másodszor az említett állampolgár e tilalom elfogadását megelőzően elhagyta ezen állam területét, hogy egy másik tagállamba utazzon. A Bíróság értelmezését annak szükségszerű elkerülése vezérelte, hogy a tagállamok könnyen megkerülhessék azokat a szabályokat, amelyek a 2008/115 irányelv alapján az ilyen tilalom elrendelésére vonatkoznak. Az olyan harmadik országbeli állampolgár esetében ugyanis, akivel szemben megtagadták a tartózkodási jogot, vagy azt visszavonták, elegendő lenne megvárni, hogy a beutazási tilalom elrendelését megelőzően távozzon a tagállam területéről, és ezen állampolgár máris automatikusan kikerülhetne az említett szabályok hatálya alól.

[22] Lásd: Pikamäe főtanácsnok indítványa a C-546/19. sz. Westerwaldkreis ügyben (C-546/19, EU:C:2021:105, 74. pont).

73. Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy a 2008/115 irányelv anélkül alakítja ki az önkéntes távozás jogi szabályozását, és az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításának megtagadásából eredő, az érintett harmadik országbeli állampolgár jogi helyzetére vonatkozó következményeket, hogy mindazonáltal kifejezetten megjelölné a kiutasítási határozat sorsát abban az esetben, ha az ilyen megtagadás jogellenes.

74. A kérdést előterjesztő bíróság szerint ezek a következmények az önkéntes távozásra vonatkozó határidő jogi jellegétől függenek. Amint ez a bíróság megjegyzi, a Bíróság ítélkezési gyakorlata az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ítéletben e tekintetben nagyon hasznos támpontokat nyújt.[23] Ami azt a kérdést illeti, hogy valamely korábbi kiutasítási határozatban szereplő célországot módosító határozatot új kiutasítási határozatnak kell-e minősíteni, a Bíróság először is megállapította, hogy a 2008/115 irányelv 3. cikkének 4. pontjában foglalt „kiutasítási határozat” fogalmából kitűnik, hogy a visszatérési kötelezettség megállapítása vagy kimondása *a kiutasítási határozat két alkotóelemének egyikét képezi*, és egy ilyen kötelezettség nem képzelhető el célország meghatározása nélkül. Ezt követően ebből arra a következtetésre jutott, hogy a korábbi kiutasítási határozatban említett célország módosítása e lényeges pont olyan módosítása, hogy úgy kell tekinteni, hogy a nemzeti illetékes hatóság ezzel új kiutasítási határozatot fogadott el.[24]

75. Felmerül tehát a kérdés, hogy – ennek az ügynek az analógiájára – abban az esetben, ha a nemzeti bíróság az önkéntes távozásra vonatkozó határidővel kapcsolatos rendelkezés jogellenességét állapítaná meg, és az illetékes nemzeti hatóság köteles volna e határidővel kapcsolatban új rendelkezésről határozni, ez a kiutasítási határozat (visszatérési kötelezettség) valamely alapvető elemének módosítását jelentené-e, és e hatóság részéről ezért új kiutasítási határozat elfogadását kívánná-e meg.

76. Más szavakkal, azt kell megvizsgálni, hogy – a célország megjelöléséhez hasonlóan – az önkéntes távozásra vonatkozó határidővel kapcsolatos rendelkezés a visszatérési kötelezettség szerves részét képezi-e, és így e határozat jogellenessége a kiutasítási határozat egészének érvénytelenségét vonja-e maga után.

77. A következő megfontolások alapján e kérdésre igenlő választ javasolok.

78. Először is meg kell jegyezni, hogy a 2008/115 irányelv 3. cikkének 3. pontjában szereplő „kiutasítás” fogalma kifejezetten utal a visszatérés önkéntes vagy kötelező jellegére. E meghatározás szerint a „visszatérési kötelezettség” célja, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgár *önkéntes teljesítéssel vagy kitoloncolással visszatérjen* a célországba, ami arra enged következtetni, hogy a visszatérési kötelezettség szerves részét képezi az a megállapítás, amellyel az illetékes nemzeti hatóság – adott esetben e célból határidő biztosításával – az önkéntes távozás engedélyezéséről határoz.

79. Ezenkívül fontos megállapítani, hogy az önkéntes távozásra vonatkozó határidővel kapcsolatos rendelkezés *hozzájárul* a 2008/115 irányelv általános célkitűzéséhez.

80. A Bíróság már kimondta ugyanis, hogy a 2008/115 irányelv 7. cikke annak előírásával, hogy főszabály szerint a tagállamoknak a jogellenesen területükön tartózkodó harmadik országok állampolgárai számára határidőt kell biztosítaniuk az önkéntes távozásra, többek között annak

[23] 2020. május 14-i ítélet (C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

[24] Lásd: 2020. május 14-i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ítélet (C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 114–116. pont).

biztosítását célozza, hogy ezen állampolgárok alapvető jogait tartsák tiszteletben a kiutasítási határozat végrehajtása során. A Bíróság szerint e cikk célja az említett irányelv általános célkitűzésébe illeszkedik, amely – amint az annak (2) és (11) preambulumbekezdéséből kitűnik – egy közös normákon és jogi biztosítékokon alapuló hatékony visszatérési és hazatelepülési politika létrehozása annak érdekében, hogy az érintett személyek emberséges módon és alapvető jogaik és méltóságuk teljes mértékű tiszteletben tartása mellett térhessenek vissza. [25]

81. Ebből arra következtetek, hogy a „visszatérési kötelezettség” fogalmát, mint a kiutasítási határozat alapvető elemét oly módon kell értelmezni, hogy az a visszatérési politika hatékonysága és az érintettek alapvető jogainak tiszteletben tartása közötti egyensúlyt tükrözze. Bármely olyan értelmezés, amely szerint az önkéntes távozásra vonatkozó határidővel kapcsolatos rendelkezés nem képezi a visszatérési kötelezettség szerves részét, véleményem szerint veszélyeztetné az ilyen egyensúlyt, és így ellentétes lenne a 2008/115 irányelv célkitűzésével.

82. A belga és a német kormánnyal ellentétben úgy tűnik számomra, hogy ezt a következtetést nem érvényteleníti a 2008/115 irányelv 7. cikke (1) bekezdésének második és harmadik mondata, amelyek szerint „[a] tagállamok nemzeti jogszabályaikban előírhatják, hogy ilyen határidőt kizárólag az érintett harmadik országbeli állampolgár kérelme alapján biztosítanak. Ebben az esetben a tagállamok tájékoztatják az érintett harmadik országbeli állampolgárokat az ilyen irányú kérelem benyújtásának lehetőségéről.” Még ha ugyanis valamely tagállam élt is az irányelv által számára biztosított lehetőséggel (ami a jelen ügyben nem áll fenn), az önkéntes távozásra vonatkozó határidővel kapcsolatos rendelkezés ebben az esetben is szerepelne a kiutasítási határozatban, akkor is, ha az érintett állampolgár nem nyújtott be kérelmet. Ilyen esetben e rendelkezés arról adna tájékoztatást, hogy az önkéntes távozásra vonatkozó határidő nem kerül megállapításra, mivel az ilyen határidővel kapcsolatos értékelésre vonatkozó eljárási feltétel nem teljesül.

83. Ebből következik, hogy az említett rendelkezés jogellenessége kihatna a visszatérési kötelezettségre, és közvetetten a kiutasítási határozat egészére.

84. Ezen értelmezés továbbá azzal az előnnyel jár, hogy jelentősen lecsökkenti annak veszélyét, hogy egyes tagállamokban az illetékes nemzeti hatóság olyan kiutasítási határozatot hajt végre, amelynek csak az önkéntes távozásra vonatkozó határidővel kapcsolatos rendelkezése jogellenes, mégpedig az ilyen határozat ellen benyújtott jogorvoslati kérelem kimenetelét megelőzően. Emlékeztetek ugyanis arra, hogy a 2008/115 irányelv 13. cikkének (2) bekezdésének értelmében a tagállamok *előírhatják*, hogy a kiutasítási határozat elleni jogorvoslat benyújtása e határozat végrehajtásának ideiglenes automatikus felfüggesztését vonja maga után, [26] de nem kötelesek ennek előírására, csupán azt kell biztosítaniuk, hogy az ügyben eljáró bíróság egyedi esetben rendelkezhessen az ilyen végrehajtás ideiglenes felfüggesztésével.

[25] Lásd: 2015. június 11-i ítélet, Zh. és O. (C-554/13, EU:C:2015:377, 47. és 48. pont). Az, hogy a kitoloncolás adott esetben sértheti az érintett méltóságát, a 2008/115 irányelv 8. cikke (4) bekezdésének olvasatából következik, amely szerint „[a]mennyiben a tagállamok végső megoldásként kényszerítő intézkedéseket alkalmaznak a kitoloncolásnak ellenálló harmadik országbeli állampolgár kitoloncolásának végrehajtásakor, ezen intézkedéseknek arányosnak kell lenniük, és az észszerű erőt nem léphetik túl. Az intézkedéseket a harmadik ország érintett állampolgára méltóságának és testi épségének teljes mértékű tiszteletben tartása mellett, illetve az alapvető jogokkal összhangban, a nemzeti jogszabályokban előírtaknak megfelelően kell végrehajtani.”

[26] Lásd különösen: 2021. május 5-i CPAS de Liège végzés (C-641/20, EU:C:2021:374, 22. pont). Ugyanakkor valamely kiutasítási határozat ellen előterjesztett jogorvoslatnak – ahhoz, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgár vonatkozásában biztosítsa a visszaküldés tilalmának elvéből és a Charta 47. cikkéből eredő követelmények tiszteletben tartását – automatikusan halasztó hatályúnak *kell* lennie, ammenyiben e határozat az érintett állampolgárt a Chartának a Genfi Egyezmény 33. cikkével összefüggésben értelmezett 18. cikkével ellentétes bánásmód tényleges veszélyének vagy a Charta 19. cikkének (2) bekezdésével ellentétes bánásmódnak teheti ki. Lásd ebben az értelemben: 2014. december 18-i Abdida ítélet (C-562/13, EU:C:2014:2453, 52. és 53. pont); 2015. december 17-i Tall ítélet (C-239/14, EU:C:2015:824, 57. és 58. pont).

85. Végül pontosítani kell, hogy a javasolt értelmezést nem kérdőjelezhetik meg a következő érvek. Először is a német kormány az írásbeli észrevételeiben megállapítja, hogy a 2008/115 irányelv 7. cikke (2) bekezdésének és 14. cikke (2) bekezdésének együttes olvasata szerint az önkéntes távozásra vonatkozó határidő egyszerű írásbeli igazolással meghosszabbítható, és ezen irányelv 8. cikkének (2) bekezdése szerint ugyanezen határidő a 7. cikkének (4) bekezdésében meghatározott veszélyek egyikének felmerülése esetén új kiutasítási határozat meghozatala nélkül lerövidíthető. E kormány szerint, ha az önkéntes távozásra vonatkozó határidő nem lett volna elválasztható a kiutasítási határozattól, akkor az említett határidő bármilyen módosításának egy új, módosított határidőt tartalmazó kiutasítási határozat meghozatalát kellett volna eredményeznie. Az első felvetés tekintetében véleményem szerint elegendő rámutatni arra, hogy az olyan módosítás, mint az önkéntes távozásra vonatkozó határidő meghosszabbítása, nem vonja maga után az e határidő megállapításának alapjául szolgáló feltételek teljesülésének az illetékes nemzeti hatóság általi újbóli értékelését. Ami a második felvetést illeti, nem értek egyet az említett kormány álláspontjával az új kiutasítási határozat meghozatala szükségességének hiányát illetően. Mivel ez az eset akkor áll elő, ha az illetékes nemzeti hatóság megállapítja a 2008/115 irányelv 7. cikkének (4) bekezdésében említett veszélyek egyikének fennállását, ez szükségszerűen az említett feltételek újraértékelését vonja maga után. Következésképpen úgy tűnik számomra, hogy új kiutasítási határozatot kell hozni.

86. Másodszor, álláspontja alátámasztására a német kormány a „visszatérési kézikönyv” 1.4. szakaszának első részére[27] hivatkozik, amely a következőképpen szól: „[a] ’kiutasítási határozat’ fogalommeghatározása két fő elemre összpontosít. A kiutasítási határozatnak tartalmaznia kell az alábbiakat: 1. a tartózkodás jogszerűségére vonatkozó megállapítás; valamint 2. a visszatérési kötelezettség előírása. A kiutasítási határozat további elemeket is tartalmazhat, például beutazási tilalmat, az önkéntes távozás határidejét, a visszatérési célország megjelölését.” E tekintetben csak arra emlékeztetek, hogy bár ez a kézikönyv fő eszközként szolgál a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszatérésével kapcsolatos feladatok ellátásában illetékes tagállami hatóságok számára, az ajánlás, amelynek mellékletét képezi, nem rendelkezik jogilag kötelező erővel.[28] Ez a magyarázata annak, hogy már két alkalommal előfordult, hogy a 2008/115 irányelv rendelkezéseinek a kézikönyvben ajánlott értelmezése nem találkozott a Bíróság egyetértésével.[29]

87. A fenti megfontolások fényében azt javaslom, hogy a Bíróság a C-636/23. sz. ügyben előterjesztett harmadik kérdésre és a C-637/23. sz. ügyben előterjesztett második kérdésre azt a választ adja, hogy a 2008/115 irányelv 7. cikkét és 3. cikkének 4. pontját úgy kell értelmezni, hogy az önkéntes távozásra vonatkozó határidővel kapcsolatos rendelkezés a visszatérési kötelezettség szerves részét képezi, így az e határidőt érintő jogellenesség megállapítása esetén a kiutasítási határozat teljes egészében érvénytelenné válik.

[27] A visszatérési kézikönyv 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 L 339., 83. o.) mellékletét képezi.

[28] Lásd: 2021. június 3-i Westerwaldkreis ítélet (C-546/19, EU:C:2021:432, 47. pont).

[29] Lásd: 2021. június 3-i Westerwaldkreis ítélet (C-546/19, EU:C:2021:432, 47. pont); 2020. május 14-i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ítélet (C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 114–116. pont).

Végkövetkeztetés

88. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság, Belgium) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

1) A harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 13. cikkét az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkével összefüggésben

   a következőképpen kell értelmezni:

   az arra kötelez, hogy az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításának hiánya bírósági felülvizsgálat keretében vitatható legyen.

2) A 2008/115 irányelv 3. cikkének 6. pontját és 11. cikkének (1) bekezdését

   a következőképpen kell értelmezni:

   azokkal nem ellentétes, ha az illetékes nemzeti hatóság akár jelentős idő elteltével is beutazási tilalmat rendel el olyan kiutasítási határozat alapján, amellyel az önkéntes távozásra nem állapítottak meg határidőt.

3) A 2008/115 irányelv 7. cikkét és 3. cikkének 4. pontját

   a következőképpen kell értelmezni:

   az önkéntes távozásra vonatkozó határidővel kapcsolatos rendelkezés a visszatérési kötelezettség szerves részét képezi, így az e határidőt érintő jogellenesség megállapítása esetén a kiutasítási határozat teljes egészében érvénytelenné válik.