PRIIT PIKAMÄE
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2021. február 10.[1]

C-546/19. sz. ügy

BZ
kontra
Westerwaldkreis

(a Bundesverwaltungsgericht [szövetségi közigazgatási bíróság, Németország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Határellenőrzések, menekültügy és bevándorlás – Bevándorlási politika – Harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak visszatérése – 2008/115/EK irányelv – Hatály – Harmadik országbeli állampolgárral szemben a büntetőjogi felelősségét megállapító ítéletet követően elrendelt beutazási tilalom – Közrendi és közbiztonsági okok – A kiutasítási határozat hatályon kívül helyezése – A beutazási tilalom jogszerűsége”

1. A jelen ügyben a Bírósághoz a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország) fordult egy – a harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv[2] értelmezésére vonatkozó – újabb előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel.

2. A kérdést előterjesztő bíróság által a jelen ügyben felvetett kérdések lehetővé teszik a Bíróság számára, hogy a 2008/115 irányelvben előírt, a minden tagállam területére érvényes, a beutazást és a tartózkodást megakadályozó „beutazási tilalomra” vonatkozó két szemponttal kapcsolatban szükséges pontosításokat megadja. Konkrétabban a Bíróságot először is arra kérik, hogy határozza meg a tagállamok számára a kizárólag a nemzeti jogszabályok által szabályozott beutazási tilalmak elfogadása tekintetében biztosított mozgástér terjedelmét, másodszor pedig a szóban forgó irányelv által a beutazási tilalom és a kiutasítási határozat között teremtett jogi kapcsolatot.

[1] Eredeti nyelv: francia.

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

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A 2008/115 irányelv

3. A 2008/115 irányelv „Tárgy” című 1. cikke előírja:

„Ez az irányelv megállapítja a tagállamok által alkalmazandó, a harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatéréséről szóló közös normákat és eljárásokat, összhangban a közösségi jog általános elveiként szereplő alapvető jogokkal és a nemzetközi joggal, beleértve a menekültek védelmét és az emberi jogi kötelezettségeket.”

4. Ezen irányelv „Alkalmazási kör” című 2. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) Ez az irányelv a valamely tagállam területén illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandó.

(2) A tagállamok dönthetnek úgy, hogy nem alkalmazzák ezt az irányelvet azokra a harmadik országbeli alábbi állampolgárokra [helyesen: azokra a harmadik országbeli állampolgárokra]:

[…]

b) akiket a nemzeti jogszabályok szerint büntetőjogi szankcióként vagy büntetőjogi szankció következményeként utasítanak ki, vagy akik kiadatási eljárás alatt állnak.”

5. Az említett irányelv „Fogalommeghatározások” című 3. cikke kimondja:

„Ezen irányelv alkalmazásában a következő fogalommeghatározások érvényesek:

[…]

4. »kiutasítási határozat«: közigazgatási vagy bírósági határozat vagy intézkedés, amely valamely harmadik országbeli állampolgár tartózkodásának jogszerűtlenségét [helyesen: jogellenességét] 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;

[…]”

6. A 2008/115 irányelv „Kiutasítási határozat” című 6. cikke (1) bekezdésének szövege a következő:

„(1) A tagállamok a (2)–(5) bekezdésben említett kivételek sérelme nélkül a területükön illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozóan kiutasítási határozatot adnak ki.”

7. Ezen irányelv „A kitoloncolás elhalasztása” című 9. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„(1) A tagállamok elhalasztják a kitoloncolást

a) ha az megsértené a visszaküldés tilalmának elvét […].”

8. Az említett irányelv „Beutazási tilalom” című 11. cikke az alábbiakat írja elő:

„(1) 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.

(2) A beutazási tilalom időtartamát minden egyes eset idevágó [helyesen: sajátos] körülményeinek alapos megfontolása alapján kell meghatározni, és az elméletileg [helyesen: főszabály szerint] nem haladja meg az öt évet. Mindazonáltal túllépheti az öt évet, ha a harmadik országbeli állampolgár a közrendre, a közbiztonságra vagy a nemzetbiztonságra nézve komoly fenyegetést jelent.

[…]”

2. Az 1987/2006/EK rendelet

9. A Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról szóló, 2006. december 20-i 1987/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet[3] 24. cikkének (1)–(3) bekezdése kimondja:

„(1) A beutazási vagy tartózkodási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló harmadik országbeli állampolgárra vonatkozó adatokat az illetékes közigazgatási hatóságok vagy bíróságok által – egyedi elbírálás alapján és a nemzeti jogban megállapított eljárási szabályoknak megfelelően – hozott határozatban elrendelt nemzeti figyelmeztető jelzés alapján viszik be. Az e határozatok elleni jogorvoslati eljárást a nemzeti jogszabályok szerint kell lefolytatni.

[3] HL 2006. L 381., 4. o.; helyesbítés: HL 2015. L 23., 19. o.

(2) A figyelmeztető jelzést abban az esetben kell bevinni, ha az (1) bekezdésben említett határozat meghozatalára a közrendet, a közbiztonságot vagy a nemzetbiztonságot fenyegető olyan veszély alapján került sor, amelyet a harmadik országbeli állampolgárnak egy tagállam területén való jelenléte idézhet elő. Ilyen helyzet különösen az alábbi esetekben fordul elő:

a) olyan harmadik országbeli állampolgár esetében, akit valamely tagállamban legalább egy évi szabadságvesztés-büntetéssel büntetendő bűncselekmény miatt ítéltek el;

b) harmadik országbeli állampolgár esetében, akiről megalapozottan feltehető, hogy súlyos bűncselekményeket követett el, vagy egyértelmű jelek mutatnak arra, hogy ilyen bűncselekményeket szándékozik elkövetni valamelyik tagállam területén.

(3) A figyelmeztető jelzés abban az esetben is bevihető, ha az (1) bekezdésben említett határozat azon a tényen alapul, hogy a harmadik országbeli állampolgárok beutazására vagy tartózkodására vonatkozó nemzeti jogszabályok be nem tartása miatt a harmadik országbeli állampolgárral szemben vissza nem vont vagy fel nem függesztett, kiutasítással, a beutazás megtagadásával vagy kitoloncolással járó intézkedést hoztak, amely a beutazás vagy adott esetben a tartózkodás tilalmáról rendelkezik vagy ezzel jár együtt.”

B. A német jog

10. A Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (a külföldieknek a szövetségi területen való tartózkodásáról, munkavállalásáról és integrációjáról szóló törvény) (BGB1 2008 I., 162. o.) alapügy tényállására alkalmazandó változata (a továbbiakban: AufenthG) magában foglal egy „Beutazási és tartózkodási tilalom” című 11. §-t, amely a következőképpen szól:

„(1) Az a külföldi, akit kiutasítottak, visszaküldtek vagy kitoloncoltak, nem léphet ismét a szövetségi területre, ott nem tartózkodhat és nem biztosítható számára tartózkodási engedély, még abban az esetben sem, ha a jelen törvény alapján arra jogosult lenne.

(2) A beutazási és tartózkodási tilalom időtartamát hivatalból kell meghatározni. A tilalom időtartama a külföldi állampolgár távozásával kezdődik. Kiutasítás esetén a tilalom időtartama a kiutasító határozat meghozatalával egyidőben kerül meghatározásra. Egyéb esetekben a kiutasítás – kitoloncolás terhe mellett történő – elrendelésével egyidőben, de legkésőbb a kitoloncoláskor vagy visszaküldéskor kerül meghatározásra […].

(3) A beutazási és tartózkodási tilalom időtartama mérlegelési jogkörbe tartozó döntés. A tilalom időtartama csak akkor haladhatja meg az öt évet, ha a külföldit a büntetőjogi felelősséget megállapító ítéletet követően utasították ki, vagy ha komoly fenyegetést jelent a közbiztonságra és a közrendre. A tilalom időtartama nem haladhatja meg a tíz évet.

[…]”

11. Az AufenthG-nek „Az államterület elhagyására vonatkozó kötelezettség” című 50. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) A külföldi állampolgár köteles az ország területét elhagyni, ha nem rendelkezik vagy már nem rendelkezik a szükséges tartózkodási engedéllyel […].

(2) A külföldi haladéktalanul, vagy – amennyiben számára a terület elhagyására határidőt állapítottak meg – a határidő lejárta előtt köteles elhagyni a szövetségi államterületet.

[…]”

12. Az AufenthG-nek „A tartózkodás jogszerűségének vége; a korlátozások fenntartása” című 51. §-a (1) bekezdésének 5. pontja a következőket írja elő:

„(1) A tartózkodási engedély érvényét veszti a következő esetekben: […]

5. a külföldi kiutasítása esetén, […]”

13. Az AufenthG „Kiutasítás” című 53. §-ának (1) bekezdése értelmében:

„Azt a külföldit, akinek tartózkodása veszélyt jelent a közbiztonságra és a közrendre, a demokratikus és szabad alkotmányos rendre vagy a Németországi Szövetségi Köztársaság bármely más fontos érdekére, ki kell utasítani, ha az adott ügy valamennyi körülményét figyelembe véve, a távozásához fűződő érdek, valamint a Németországi Szövetségi Köztársaság területén maradáshoz fűződő érdekének mérlegelése alapján úgy tűnik, hogy a távozásához fűződő közérdek elsőbbséget élvez.”

14. Az AufenthG 54. §-a (1) bekezdésének 1. pontja előírja:

„(1) Az 53. cikk (1) bekezdése értelmében vett, a külföldi kiutasításához fűződő érdek különösen fontos:

1. ha a külföldit jogerős határozattal szabadságvesztés-büntetésre ítélték […]”

15. Az AufenthG „Kitoloncolás” című 58. §-ának (1) és (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A külföldit ki kell toloncolni, ha az államterület elhagyására vonatkozó kötelezettsége végrehajtható, ha számára nem biztosítottak határidőt az államterület elhagyására, vagy ezen határidő lejárt, és ha az államterület elhagyására vonatkozó kötelezettségének önkéntes teljesítése nem biztosított, vagy annak ellenőrzése közbiztonsági vagy közrendi okokból szükségesnek tűnik. […]

(2) […] Egyéb esetekben a terület elhagyására vonatkozó kötelezettség csak akkor válik végrehajthatóvá, ha maga a tartózkodási engedély kiadásának megtagadása, vagy más olyan közigazgatási aktus, amelynek értelmében a külföldi az 50. § (1) bekezdésének megfelelően az ország területét elhagyni köteles, végrehajthatóvá válik.

[…]”

16. Az AufenthG-nek „A kitoloncolás ideiglenes felfüggesztése” című 60a. §-ának (2)–(4) bekezdése így rendelkezik:

„(2) A külföldi kitoloncolását fel kell függeszteni, amíg a kitoloncolás ténybeli vagy jogi okokból lehetetlen, és amíg a külföldi számára ideiglenes tartózkodási engedély nem biztosított. […]

(3) A külföldi kitoloncolásának felfüggesztése nem érinti az államterület elhagyására vonatkozó kötelezettségét.

(4) Azon külföldi részére, akivel szemben a kitoloncolás felfüggesztésére került sor, igazolást kell kiállítani.

[…]”

II. A tényállás, az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

17. BZ – akinek állampolgársága tisztázatlan – Szíriában született és 1990 óta Németországban tartózkodik. Bár az országot az említett időpont óta köteles lett volna elhagyni, mégis e tagállamban maradt az AufenthG 60a. §-án alapuló megtűrt jogállás alapján, amelyet számára rendszeresen meghosszabbítottak.

18. 2013. március 17-én BZ-t terrorizmus támogatásával kapcsolatos bűncselekmények miatt három év, négy hónap szabadságvesztés-büntetésre ítélték. 2014 márciusában a büntetése még hátralévő tartamának végrehajtását felfüggesztették.

19. E büntetőjogi felelősséget megállapító ítélet következtében a Westerwaldkreis (westerwaldi körzeti hatóság) a 2014. február 24-i határozatával BZ-nek az AufenthG 53. §-ának (1) bekezdése alapján elrendelt kiutasításáról rendelkezett (a továbbiakban: kiutasító határozat). A határozat a szövetségi területre vonatkozó, hat évre szóló beutazási és tartózkodási tilalmat is elrendelt, amelyet utóbb a távozás időpontjától számított – legfeljebb 2023. július 21-ig tartó – négy évre csökkentettek. A westerwaldi körzeti hatóság egyidejűleg BZ kitoloncolását kilátásba helyező kiutasító határozatot hozott.

20. BZ e határozatokkal szemben ellentmondással élt. Az ellentmondást elbíráló fórum előtti meghallgatás során a westerwaldi körzet a kitoloncolást kilátásba helyező kiutasítási határozatot hatályon kívül helyezte. Az ellentmondás további része elutasításra került.

21. BZ ezért a Verwaltungsgericht Koblenz (koblenzi közigazgatási bíróság, Németország) előtt keresetet indított a kiutasító határozat és a szövetségi területre vonatkozó beutazási és tartózkodási tilalom megsemmisítése iránt, amelyet a bíróság ítéletében elutasított. BZ ezen ítélettel szemben fellebbezést nyújtott be az Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalzhoz (rheinland-pfalzi közigazgatási felsőbíróság, Németország).

22. Ezután a Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (szövetségi bevándorlási és menekültügyi hivatal, Németország) a 2017. július 21-i határozatával elutasította BZ menedékjog iránti kérelmét mint a nemzeti jog alapján nyilvánvalóan megalapozatlant. E hatóság egyidejűleg megállapította, hogy BZ nem toloncolható ki Szíriába, mivel a kitoloncolás tilalmának az AufenthG-nak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én aláírt egyezmény (kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény) 3. cikkével összefüggésben értelmezett 60. §-ában előírt feltételei ezen ország tekintetében fennállnak.

23. Az Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (rheinland-pfalzi közigazgatási felsőbíróság) a 2018. április 5-i ítéletével elutasította a BZ által benyújtott fellebbezést. Emiatt BZ felülvizsgálati kérelmet terjesztett a kérdést előterjesztő bíróság elé.

24. A kérdést előterjesztő bíróság jelzi, hogy korábban már elutasított egy ilyen, BZ-vel szemben hozott kiutasító határozat elleni keresetet, amely így jogerőre emelkedett, és a felülvizsgálati eljárást szétválasztva, azt kizárólag a kiutasító határozathoz kapcsolódó beutazási és tartózkodási tilalom időtartamát az esetleges távozás időpontjától számított négy évre – legkésőbb 2023. július 21-re – csökkentő határozatra vonatkozó részében folytatva.

25. A kérdést előterjesztő bíróságnak a német jogra vonatkozó magyarázataiból kitűnik, hogy az AufenthG 53. §-a alapján hozott kiutasító határozat nem vezet szükségszerűen az érintett külföldi kitoloncolásához. A kérdést előterjesztő bíróság szerint ugyanis azon személyek, akiknek a tartózkodása a közbiztonságot veszélyezteti, kiutasíthatók, még akkor is, ha a célországban fennálló helyzet miatt a német államterületről való kitoloncolásuk nem lehetséges. Ebben az esetben a kiutasítási intézkedés elfogadása azzal a következménnyel jár, hogy egyrészt az AufenthG 51. §-a (1) bekezdése 5. pontjának megfelelően megszünteti az érintett külföldi személy tartózkodási engedélyének érvényességét, másrészt pedig az AufenthG 11. §-ának (1) bekezdése alapján megtiltja a beutazást és tartózkodást, valamint a külföldi részére új tartózkodási engedélynek a kiutasítási időtartam lejárta előtt történő kiállítását.

26. Ebben az összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal az, hogy a nemzeti jog szerint még a kitoloncolást kilátásba helyező kiutasítási határozat hiányában is elrendelhető a beutazási és tartózkodási tilalom. E tekintetben e bíróság kifejti, hogy a német jog szerint a kiutasító határozat önmagában nem minősül a 2008/115 irányelv 3. cikkének 4. pontja értelmében vett „kiutasítási határozatnak”, ezzel szemben annak minősítendő a kitoloncolást kilátásba helyező kiutasító határozat.

27. A kérdést előterjesztő bíróságnak különösen azzal kapcsolatban merülnek fel kétségei, hogy a harmadik országbeli állampolgárral szemben a „nem a migrációval összefüggő” okokból, különösen a kiutasító határozattal együttesen elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom a 2008/115 irányelv hatálya alá tartozik-e. Igenlő válasz esetére a kérdést előterjesztő bíróság azt a kérdést teszi fel, hogy a beutazási és tartózkodási tilalmat nem lehet-e az ezen irányelv követelményeivel összhangban állónak tekinteni, amennyiben az e tilalommal együtt meghozott, kitoloncolást kilátásba helyező kiutasító határozatot az azt elrendelő hatóság hatályon kívül helyezte.

28. Amennyiben úgy kellene tekinteni, hogy a kiutasítási határozat hatályon kívül helyezése szükségképpen az e határozathoz kapcsolódó beutazási tilalom jogellenességét vonja maga után, a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy ugyanez a helyzet fennáll-e akkor, ha a kiutasítási határozatot megelőző közigazgatási kiutasító határozat már jogerőssé vált.

29. E körülmények között határozott úgy a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság), hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) a) Kiterjed-e a [2008/115] irányelv hatálya a harmadik országbeli állampolgárral szemben »nem a migrációval összefüggő« okokból elrendelt beutazási tilalomra legalábbis akkor, ha a tagállam nem élt az említett irányelv 2. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerinti lehetőséggel?

b) Az első kérdés a) pontjában foglalt kérdésre adandó nemleges válasz esetén: akkor sem tartozik-e az ilyen beutazási tilalom a 2008/115 irányelv hatálya alá, ha a harmadik országbeli állampolgár már a vele szemben hozott – a beutazási tilalommal kísért – kiutasító határozattól függetlenül is jogellenesen tartózkodik, és ezért főszabály szerint az irányelv hatálya alá tartozik?

c) »Nem a migrációval összefüggő« okokból elrendelt beutazási tilalomnak minősül-e a közbiztonsági és közrendi okokból (a jelen esetben: a terrorizmus elleni küzdelem céljával kizárólag általános megelőzési okokból) elrendelt kiutasítással összefüggő beutazási tilalom?

2) Ha az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a szóban forgó beutazási tilalom a 2008/115 irányelv hatálya alá tartozik:

a) Azzal jár-e a kiutasítási határozat (a jelen esetben: a kitoloncolást kilátásba helyező kiutasítási határozat) közigazgatási hatóság általi hatályon kívül helyezése, hogy jogellenessé válik az e határozattal egyidejűleg elrendelt, a 2008/115 irányelv 3. cikkének 6. pontja értelmében vett beutazási tilalom?

b) Akkor is beáll-e ez a jogkövetkezmény, ha a kiutasítási határozatot megelőző közigazgatási kiutasító határozat jogerős(sé vált)?”

III. A Bíróság előtti eljárás

30. E kérdésekkel kapcsolatban a német és a holland kormány, valamint az Európai Bizottság terjesztett elő írásbeli észrevételeket.

31. 2020. április 23-án a Bíróság az alapeljárás jogi hátterére vonatkozó tájékoztatást kért a kérdést előterjesztő bíróságtól. Ez utóbbi 2020. május 6-án kelt válasza 2020. május 27-én érkezett meg a Bírósághoz.

32. 2020. október 8-án a Bíróság pervezető intézkedés címén valamennyi érdekelt félhez egy írásban megválaszolandó kérdést intézett. Az e kérdésre adott írásbeli észrevételeket az előírt határidőn belül benyújtották.

IV. Elemzés

33. A német kormány az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés elfogadhatatlanságára hivatkozott. Mivel számomra úgy tűnik, hogy ezen érv hallgatólagosan utal a második kérdésre is, az elemzésemet az elfogadhatóság értékelésével kezdem (A. rész), majd az egyes előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések érdemi vizsgálatára összpontosítok (B. rész).

A. Az elfogadhatóságról

34. A német kormány írásbeli észrevételeiben azt állítja, hogy ellentétben azzal, ami az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, a Németországi Szövetségi Köztársaság élt a 2008/115 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének b) pontjában biztosított azon lehetőséggel, hogy

ezen irányelvet nem alkalmazza azokra a harmadik országbeli állampolgárokra, akiket a nemzeti jogszabályok szerint büntetőjogi szankcióként vagy büntetőjogi szankció következményeként utasítanak ki.

35. A német kormány ezen állítás alátámasztásául felhívja a Bíróság figyelmét arra, hogy a 2008/115 irányelvet átültető német törvény indokolása az AufenthG 11. §-ával kapcsolatban – amely a 2008/115 irányelv 11. cikkét ülteti át – a következő szövegrészt tartalmazza: „Az új negyedik mondatban előírt, az általános ötéves időtartamtól való eltérések a 2008/115 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének b) pontján (e tekintetben az irányelv hatályának a büntetőjogilag elítélt személyekkel szembeni korlátozásáról van szó) és az említett irányelv 11. cikke (2) bekezdésének második mondatán alapulnak (komoly fenyegetés a közbiztonságra és a közrendre)”.

36. E tekintetben megjegyzem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság a Bíróság által hozzá intézett információkérést követően fenntartotta az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban kifejtett, a német jogra vonatkozó értelmezését, amely szerint a Németországi Szövetségi Köztársaság a 2008/115 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének b) pontja alapján nem döntött arról, hogy *teljes egészében* kizárja ezen irányelv hatálya alól azokat a harmadik országbeli állampolgárokat, akiket a nemzeti jogszabályok szerint büntetőjogi szankcióként vagy büntetőjogi szankció következményeként utasítanak ki.

37. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanis megjegyzi, hogy az indokolásnak a német kormány által idézett szövegrésze az AufenthG alapügy tényállására alkalmazandó változata 11. §-ának (3) bekezdésére utal, amely szerint a beutazási tilalom időtartama csak akkor haladhatja meg az öt évet, „ha a külföldit *büntetőjogi felelősséget megállapító ítéletet követően* utasították ki vagy komoly fenyegetést jelent a közbiztonságra vagy a közrendre”[4]. Így e bíróság szerint e szövegrészből – a büntetőjogi felelősséget megállapító ítéletet követően kiutasított harmadik országbeli állampolgárok vonatkozásában – az tűnik ki, hogy a német jogalkotó – amikor a 2008/115 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének b) pontjára hivatkozott – *eseti alapon* kívánt eltérni az irányelvnek a beutazási tilalom érvényességi idejét öt évre korlátozó 11. cikkének (2) bekezdésében írt különös szabálytól, és az eltérést csak a közrendre, a közbiztonságra vagy a nemzetbiztonságra nézve komoly fenyegetés esetén engedi meg.

38. Márpedig az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Bíróság – az előzetes döntéshozatal iránti eljárás során a Bíróság és a nemzeti bíróságok közötti hatáskörmegosztás keretén belül – azon ténybeli és szabályozási hátteret köteles figyelembe venni, amelybe a *kérdést előterjesztő bíróság által meghatározott* előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések illeszkednek. Ez azt jelenti, hogy a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet – a német kormánynak a kérdést előterjesztő bíróság nemzeti jogra vonatkozó értelmezését érintő bírálatai ellenére – a nemzeti jog azon értelmezésének fényében kell vizsgálni,[5] amely szerint a német jogalkotó, a 2008/15 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének b) pontjára hivatkozáskor, nem kívánta kizárni az irányelv teljes hatálya alól a büntetőeljárásban való elítélésüket követően kiutasított harmadik országbeli állampolgárokat.[6]

[4] Kiemelés tőlem.

[5] Lásd: 2016. június 21-i New Valmar ítélet (C-15/15, EU:C:2016:464, 25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[6] Azon kérdést illetően, hogy a 2008/115 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének b) pontja lehetővé teszi-e a tagállamok számára az eseti alapon történő eltérést, a kérdést előterjesztő bíróság véleményem szerint jogosan állítja, hogy e kérdés nem meghatározó az alapeljárás kimenetele szempontjából, mivel a nemleges válasz jogi szempontból kizárólag azzal járna, hogy az ötéves időtartamnál hosszabb beutazási tilalom nem alkalmazható.

39. Az, hogy – amint azt a német kormány hangsúlyozta – a Filev és Osmani ítéletben [7] a Bíróság a német szabályozásnak egy ellentétes értelmezését fogadta el, véleményem szerint nem vezethet eltérő következtetésre. Az ezen ítélet alapjául szolgáló ügyben ugyanis a Bíróság – a jelen indítvány előző pontjában ismertetett ítélkezési gyakorlat értelmében – kötve volt a nemzeti jognak az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjesztő Amtsgericht Laufen (laufeni helyi bíróság, Németország) általi értelmezéséhez.

40. Mivel a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdések relevanciája tehát nem vonható kétségbe, úgy vélem, hogy e kérdéseket elfogadhatóaknak kell tekinteni.

B. Az ügy érdeméről

1. Előzetes észrevételek

41. Mindenekelőtt a releváns jogi háttérnek a Bíróságtól kért értelmezés szempontjából lényeges vonásait kell felvázolni.

42. A 2008/115 irányelv célja a közös normákon alapuló hatékony visszatérési és hazatelepülési politika létrehozása annak érdekében, hogy az érintett személyek emberséges módon, alapvető jogaik és méltóságuk teljes mértékű tiszteletben tartása mellett térhessenek vissza. [8]

43. E cél érdekében az említett irányelv pontosan meghatározza a harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak visszatérésére vonatkozó, a tagállamok által alkalmazandó, jogi biztosítékokkal ellátott eljárást, és meghatározza az ezen eljárás különböző szakaszai lefolytatásának rendjét.

44. Közelebbről, az említett irányelv előírja, hogy egy harmadik országbeli állampolgár valamely tagállam területén történő jogellenes tartózkodása a tagállam számára kötelezettséget teremt, hogy az említett állampolgárral szemben „kiutasítási határozatot” [9] hozzon. E határozat az érintett állampolgárra „visszatérési kötelezettséget” ró, azaz számára a származási országába, egy tranzit országba vagy más harmadik országba történő távozási kötelezettséget [10] teremt és adott esetben megfelelő határidőt állapít meg, amelyen belül az említett állampolgárnak önkéntesen el kell hagynia az ország területét. [11] Amennyiben az önkéntes távozásra nem állapítottak meg határidőt, vagy a visszatérési kötelezettség teljesítésére nem került sor, a tagállamok minden szükséges intézkedést meghoznak a kiutasítási határozat végrehajtása [12] érdekében.

45. A kiutasítási határozatokkal együtt „beutazási tilalmat” lehet – vagy bizonyos esetekben kell – elrendelni. Jóllehet e tilalmat egyetlen tagállam fogadja el, e tagállam a címzett számára – a 2008/115 irányelv 3. cikkének 6. pontjában szereplő fogalommeghatározás szerint – *az összes tagállam területére* történő beutazást és a tagállamok területén való tartózkodást megtiltja. Ily módon a nemzeti kiutasítási intézkedések hatályát „európai szintre” terjeszti ki. [13]

7 2013. szeptember 19-i ítélet (C-297/12, EU:C:2013:569).

8 Lásd a 2008/115 irányelv (2) és (11) preambulumbekezdését.

9 A 2008/115 irányelv 6. cikkének (1) bekezdése.

10 A 2008/115 irányelv 3. cikkének 3. és 4. pontja.

11 A 2008/115 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése. Az ugyanezen rendelkezés (4) bekezdésében meghatározott esetekben a tagállamok eltekinthetnek az ilyen határidő megállapításától (lásd a jelen indítvány 18. lábjegyzetét).

12 A 2008/115 irányelv 8. cikkének (1) bekezdése.

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

46. Annak érdekében, hogy az európai szint ne maradjon csupán elméleti, az említett irányelv azt is előírja, hogy amennyiben egy tagállam tartózkodási engedély vagy tartózkodásra jogosító egyéb engedély megadását mérlegeli olyan harmadik országbeli állampolgár számára, akire egy másik tagállam által elrendelt beutazási tilalom vonatkozik, a tagállam e másik tagállammal – utóbbi érdekeinek figyelembevétele céljából – konzultálni köteles.[14] Egy ilyen konzultációs eljárás kezdeményezése feltételezi a más tagállamok által elrendelt beutazási tilalmak előzetes ismeretét, ami annyiban lehetséges, amennyiben az e beutazási tilalmakra vonatkozó információk az 1987/2006 rendelet 24. cikkének (3) bekezdése alapján a Schengeni Információs Rendszer második generációjába bevitt nemzeti figyelmeztető jelzések tárgyát képezhetik.[15]

47. Pontosan a beutazási tilalom képezi a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdések tárgyát, így azt javaslom az alábbiakban megvizsgálni.

2. Az első kérdésről

48. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a valamely harmadik országbeli állampolgárral szemben egy korábbi, büntetőjogi felelősséget megállapító ítélet alapján hozott kiutasítási határozattal egyidejűleg elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom a 2008/115 irányelv hatálya alá tartozik-e.

49. Először is meg kell jegyezni, hogy – amint az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik – a kérdést előterjesztő bíróság kétségei a Bizottság „visszatérési kézikönyve”[16] 11. pontjának szövegéből erednek, amelynek értelmében a 2008/115 irányelv kizárólag a tagállamok migrációs szabályainak – vagyis a harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó szabályok – megsértéséhez kapcsolódó beutazási tilalmakra alkalmazandó („kiutasítással összefüggő tilalmak”), míg az említett irányelv nem érinti a „nem a migrációval összefüggő okokból elrendelt” beutazási tilalmat. E második kategória – az EUSZ V. címének 2. fejezete alapján elfogadott korlátozó intézkedésnek minősülő beutazási tilalmakon felül – magában foglalja az olyan harmadik országbeli állampolgárokkal szemben elrendelt beutazási tilalmat, akik súlyos bűncselekményt követtek el, vagy akikről észszerűen feltételezhető, hogy ilyen bűncselekmény elkövetése szándékukban áll. Így a kérdést előterjesztő bíróság szerint az alapügyben szóban forgó tilalom e kategóriába tartozik és ennélfogva a 2008/115 irányelv hatályán kívül eshet.

50. Másként fogalmazva, a Bíróságnak azon értelmezés pontosságáról kell határoznia, amely szerint a 2008/115 irányelv kizárólag a migrációs szabályok megsértése miatt elrendelt tilalmak esetén alkalmazandó, míg az e kategórián kívül eső – így különösen a tagállamok közrendjének és közbiztonságának védelmét célzó – tilalmak továbbra is a tagállamok hatáskörébe tartoznak.

[14] Lásd a 2008/115 irányelv 11. cikkének (4) bekezdését, amely e tekintetben utal a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény (HL 2000. L 239., 19. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 2. kötet, 9. o.) 25. cikkére.

[15] Meg kell jegyezni, hogy e rendeletet hatályon kívül helyezte a határforgalom-ellenőrzés terén a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozásáról, működéséről és használatáról, a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény módosításáról, valamint az 1987/2006/EK rendelet módosításáról és hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. november 28-i (EU) 2018/1861 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2018. L 312., 14. o.), amely 2021. december 28-tól lesz alkalmazandó. A 2018/1861 rendelet 24. cikkének (1) bekezdése, amely az 1987/2006 rendelet 24. cikkének helyébe kíván lépni, a tagállamok számára azt a *kötelezettséget írja elő*, hogy a SIS-be minden olyan esetben figyelmeztető jelzést vezessenek be, amikor a 2008/115 irányelvvel összhangban álló rendelkezések alapján egy jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárral szemben beutazási tilalmat rendeltek el.

[16] A tagállamok illetékes hatóságai által a visszatéréssel kapcsolatos feladatok ellátása során használandó közös „visszatérési kézikönyv” létrehozásáról szóló, 2017. november 16-i (EU) 2017/2338 bizottsági ajánlás (HL 2017. L 339., 83. o.).

51. Mindenekelőtt megjegyzendő, hogy a 2008/115 irányelv 3. cikkének 6. pontja a „beutazási tilalmat” úgy 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”, amely folytán nem enged teret egy olyan értelmezésnek, amely szerint az említett cikkben az uniós jogalkotó kizárólag a migrációs szabályok megsértésével indokolt intézkedésekre kívánt utalni. Véleményem szerint ezt ezen irányelv 11. cikkének (1) bekezdése sem engedi meg, mivel e rendelkezés csupán azon feltételek megállapítására szorítkozik, amelyek mellett a kiutasítási határozatokkal együtt beutazási tilalmat kell (vagy lehet) elrendelni, anélkül, hogy bármilyen utalás történne az ilyen tilalom elrendelésére okot adó indokokra.

52. Ami a 2008/115 irányelv rendszerének vizsgálatát illeti, egyetértek a kérdést előterjesztő bíróság értelmezésével, amely szerint az irányelvben egyetlen olyan tényező sem merül fel, amely a hatályának – a „visszatérési kézikönyv”11. pontjában vázolt – korlátozása mellett szólna.

53. E tekintetben azokra a rendelkezésekre kell hivatkozni, amelyekkel az említett irányelv a saját hatályát meghatározza.

54. A 2008/115 irányelv 2. cikkének (1) bekezdése rögzíti, hogy az irányelv a tagállamok területén *jogellenesen tartózkodó* harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandó, mivel – az irányelv 3. cikkének 2. pontja értelmében – „illegális [helyesen: jogellenes] tartózkodásnak” minősül „az olyan harmadik országbeli állampolgár jelenléte valamely tagállam területén, aki 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)[17]] 5. cikkében meghatározott beutazási feltételeknek vagy az adott tagállamban érvényes egyéb beutazási, tartózkodási vagy letelepedési feltételeknek nem vagy már nem felel meg”. Márpedig, a szövegezésük általános jellegére tekintettel e rendelkezések nem hagynak semmilyen kétséget afelől, hogy az uniós jogalkotó nagyon tágan kívánta meghatározni az említett irányelv hatályát, amennyiben azt írta elő, hogy az e rendelkezésekben szabályozott tartózkodás jogellenessége nem kizárólag a migrációs szabályok („a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 5. cikkében meghatározott beutazási [feltételek] vagy az adott tagállamban érvényes egyéb beutazási […] feltételek”) megsértéséből ered, hanem az azoktól eltérő, *más* szabályok („az adott tagállamban érvényes egyéb […] tartózkodási vagy letelepedési feltételek”) megsértéséből is.

55. Amint a fentiekben jeleztem, a 2008/115 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének b) pontja lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy úgy döntsenek, hogy nem alkalmazzák ezt az irányelvet azokra a harmadik országbeli állampolgárokra, akiket – többek között – a nemzeti jogszabályok alapján büntetőjogi szankcióként vagy büntetőjogi szankció következményeként utasítanak ki. Így e cikk szükségszerűen azon előfeltevésből indul ki, hogy a nemzeti büntetőjog súlyos megsértéséből is eredhet a 2008/115 irányelv alkalmazására okot adó jogellenes tartózkodás. Meg kell állapítani ugyanis, hogy egy ilyen rendelkezés teljesen felesleges lett volna abban az esetben, ha az ezen irányelv alkalmazása szempontjából releváns jogellenes tartózkodás csak a migrációs szabályok megsértéséhez kapcsolódhatna. Ebből következik, hogy kiutasítási határozatot, valamint az azt kísérő beutazási tilalmat a közrend vagy a közbiztonság védelméhez kapcsolódó célok érdekében szintén el lehet fogadni.

[17] HL 2006. L 105., 1. o.; helyesbítés: HL 2015. L 57., 19. o.

56. E következtetés számomra még inkább helytállónak tűnik akkor, ha figyelembe vesszük a 2008/115 irányelv egyéb rendelkezéseit, mint például a 6. cikk (2) bekezdését,[18] a 7. cikk (4) bekezdését,[19] a 11. cikk (2) és (3) bekezdését, valamint a 12. cikk (1) bekezdésének második albekezdését.[20] E rendelkezések ugyanis bizonyítják, hogy a közrend, a közbiztonság és a nemzetbiztonság védelmére irányuló intézkedések nincsenek kivonva az irányelv által létrehozott harmonizált szabályozás hatálya alól, ezen intézkedések célja kizárólag az, hogy a tagállamoknak lehetőséget biztosítsanak az e cikkekben foglalt szabályoktól való eltérésre.[21]

57. Különösen, a beutazási tilalom vonatkozásában a 2008/115 irányelv 11. cikkének (2) bekezdése rögzíti, hogy bár annak időtartama főszabály szerint nem haladhatja meg az öt évet, a tagállamok ezt meghaladó időtartamú beutazási tilalmat vezethetnek be arra az esetre, ha a harmadik országbeli állampolgár a közrendre, a közbiztonságra vagy a nemzetbiztonságra nézve komoly fenyegetést jelentene. Ezenkívül ezen irányelv 11. cikkének (3) bekezdése lényegében úgy rendelkezik, hogy a tagállamok nem rendelhetnek el beutazási tilalmat az emberkereskedelem áldozatává vált és az e jogcímen tartózkodási jogot kapott személyekkel szemben, amennyiben e személyek nem jelentenek veszélyt a közrendre, a közbiztonságra vagy a nemzetbiztonságra.

58. Az előkészítő munkálatok – álláspontom szerint – megerősítik, hogy az uniós jogalkotónak egyáltalán nem állt szándékában a 2008/115 irányelv hatályának a jogellenes tartózkodásra vonatkozó indokokon alapuló korlátozása. Véleményem szerint a Bizottság ezt az elképzelést nem is fejezhette volna ki annál egyértelműbben, mint ahogyan azt az irányelvjavaslatban[22] és a SEC(2005) 1175 bizottsági szolgálati munkadokumentumban[23] tette. Az első dokumentumban ugyanis arra hivatkozott, hogy annak „célja […] a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandó valamennyi horizontális szabály meghatározása, *függetlenül a tartózkodásuk indokának jogellenességétől* (például a vízum vagy tartózkodási engedély lejárata, a tartózkodási engedély visszavonása vagy hatályon kívül helyezése, a menedékjog iránti kérelmet elutasító jogerős határozat, a menekült jogállás visszavonása, jogellenes beutazás)”[24], míg a második dokumentumban kifejtette, hogy a javasolt irányelvet nemcsak akkor kellene alkalmazni, ha a harmadik országbeli állampolgár tartózkodása azért jogellenes, mert nem felel meg a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 5. cikkében (jelenleg: a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 6. cikke) meghatározott beutazási feltételeknek, hanem akkor is, ha a

[18] A 2008/115 irányelv 6. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „A valamely tagállam területén illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó és egy másik tagállam által kibocsátott érvényes tartózkodási engedéllyel vagy tartózkodásra jogosító egyéb engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgároknak haladéktalanul távozniuk kell az engedélyt kibocsátó tagállam területére. Amennyiben az érintett harmadik országbeli állampolgár nem teljesíti ezt a kötelezettséget, vagy ha *a közrend érdekében vagy nemzetbiztonsági okokból* szükséges a harmadik országbeli állampolgár azonnali távozása, az (1) bekezdés alkalmazandó.” (Kiemelés tőlem.)

[19] A 2008/115 irányelv 7. cikkének (4) bekezdése előírja: „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.” (Kiemelés tőlem.)

[20] A 2008/115 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének szövege a következő: „A kiutasítási határozatok, és – amennyiben elrendelik – a beutazási tilalomról és a kitoloncolásról szóló határozatok meghozatalára írásban, a tényállás ismertetésével és jogi indokolással, valamint a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségek feltüntetésével kerül sor.
A tényállásra vonatkozó tájékoztatás korlátozható, amennyiben a nemzeti jog lehetővé teszi a tájékoztatáshoz való jog korlátozását, különösen a *nemzetbiztonság és -védelem, illetve a közbiztonság védelme érdekében*, valamint a bűncselekmények megelőzésének, nyomozásának, felderítésének és üldözésének biztosítása érdekében.” (Kiemelés tőlem.)

[21] Ebben az értelemben lásd: a Frankfurt am Main város ügyre vonatkozó indítványom (C-18/19, EU:C:2020:130, 40. pont).

[22] A harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó javaslat (SEC(2005) 1057, (COM(2005) 391 final – 2005/0167 (COD), 4. rész, I. fejezet).

[23] Commission staff working document – Detailed comments on Proposal for a European Parliament and Council Directive on common standards on procedures in Member States for returning illegally staying third country nationals (COM(2005) 391 final).

[24] Kiemelés tőlem.

tartózkodása más okból jogellenes, és példálódzó jelleggel idézte azon esetet, amikor a harmadik országbeli állampolgár elveszíti a tartózkodási engedélyét és egyidejűleg vele szemben *súlyos bűncselekmény elkövetése miatt* kiutasítási eljárás indul.

59. Kétségtelen, hogy a Bizottság az említett javaslatban elismerte, hogy vizsgálta azon kérdést, hogy a „nemzetbiztonsággal és a közrenddel összefüggő okokból történő kitoloncolás" fogalmát az irányelvjavaslatban szintén harmonizálni kellett volna-e. Elismerte azt is, hogy e kérdésre nemleges választ adott, többek között azért, mert egy ilyen összehangolást nem egy, a jogellenes tartózkodás megszüntetéséről és a visszatérésről szóló irányelv keretében, hanem inkább a beutazási és tartózkodási feltételeket szabályozó, valamint a jogszerű jelenlét vagy tartózkodás megszüntetéséről szóló irányelv keretében kell megvalósítani. Ugyanakkor a Bizottság ezt követően kifejtette, hogy ez nem jelenti azt, hogy egy olyan harmadik országbeli állampolgár helyzete, akinek jogszerű tartózkodása közrendi vagy nemzetbiztonsági okok miatt ért végett, ne tartozna a javasolt irányelv hatálya alá. Éppen ellenkezőleg, ezáltal e személy jogellenesen tartózkodó állampolgárrá válna és e jogállása – anélkül, hogy azt később részletezni kellene – a szóban forgó irányelv alkalmazásával járna. [25]

60. A 2008/115 irányelv 3. cikke 6. pontjának és 11. cikkének teleologikus értelmezése is azt sugallja véleményem szerint, hogy az irányelvet főszabály szerint olyan széles hatállyal ruházták fel, hogy az nem korlátozódhat kizárólag a migrációs szabályok megsértésével indokolt beutazási tilalmakra. Ugyanis – amint arra a kérdést előterjesztő bíróság helyesen emlékeztet – az „európai szintre", amelyet az e rendelkezésekben előírt beutazási tilalom a nemzeti kiutasítási intézkedések hatásaihoz fűz, az említett rendelkezések célja ad magyarázatot, amely nem más, mint az illegális bevándorlás megelőzése és annak elkerülése, hogy jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok a tagállami szabályozások közötti eltérésekből származó előnyöket kihasználva megkerülhessék a tartózkodásuknak véget vető nemzeti intézkedéseket. Márpedig álláspontom szerint e célokkal nem egyeztethető össze a személyi kör azon személyek tekintetében történő korlátozása, akikkel szemben beutazási tilalom rendelhető el, ahogyan az a „visszatérési kézikönyvben" szerepel.

61. Az eljárás jelen szakaszában ugyanakkor el kell ismerni, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által felvetett legfontosabb kétségek úgy tűnik, azon kérdésre vonatkoznak, hogy az 1987/2006 rendelet rendelkezéseire tekintettel helytálló-e egy olyan értelmezés, mint amelyet a jelen indítványban javaslok.

62. Emlékeztetni kell ugyanis arra, hogy a „visszatérési kézikönyv" 11. pontja a „nem a migrációval összefüggő okokból elrendelt" beutazási tilalmak között – amelyek így nem tartoznak a 2008/115 irányelv hatálya alá – kifejezetten megemlíti az azon harmadik országbeli állampolgárokkal szemben elrendelt beutazási tilalmakat, akik súlyos bűncselekményt követtek el, vagy akikről észszerűen feltételezhető, hogy ilyen bűncselekményt elkövetése szándékukban áll. E 11. pont e jogcímen a közrendet, a közbiztonságot vagy a nemzetbiztonságot fenyegető veszélyen alapuló beutazási és tartózkodási tilalomra utal, amelyet az 1987/2006 rendelet 24. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 24. cikkének (2) bekezdése tartalmaz. Ezt a magam részéről kiegészítem azzal, hogy az említett rendelet 24. cikkének (3) bekezdése szabályozza az olyan harmadik országbeli állampolgárokkal szemben elrendelt beutazási és tartózkodási tilalmakat, akikkel szemben „kiutasítással, a beutazás megtagadásával vagy kitoloncolással járó intézkedést" hoztak, és amely tilalmak „[az ezen] állampolgárok beutazására vagy tartózkodására vonatkozó nemzeti jogszabályok be nem tartás[án]" alapulnak.

[25] Lásd a javaslat 3. szakaszának 12. pontját.

63. Így a 2008/115 irányelv hatálybalépését megelőzően elfogadott 1987/2006 rendelet 24. cikkéből az következik, hogy a közrendet, a közbiztonságot vagy a nemzetbiztonságot fenyegető veszélyen alapuló beutazási és tartózkodási tilalmakat, valamint a kiutasítással, a beutazás megtagadásával vagy a kitoloncolással érintett harmadik országbeli állampolgárokkal szemben elrendelt, említett tilalmakat *külön* kategóriákba tartozókként kezelik, mivel mindegyikre sajátos jogi szabályozás vonatkozik (a SIS rendszerbe történő figyelmeztető jelzés bevitele csak az előbbiek esetében kötelező). Az 1987/2006 rendelet helyett 2021. december 28-tól alkalmazandó 2018/1861 rendelet 24. cikkének (1) bekezdése átveszi a két kategóriára osztott szerkezetet és az 1987/2006 rendelet 24. cikkének tartalmát,[26] továbbá megállapítja, hogy a beutazási tilalmak második kategóriáját immár a 2008/115 irányelv szabályozza („a [2008/115] irányelv szerinti eljárásokkal összhangban kiadott beutazási tilalom valamely harmadik országbeli állampolgár vonatkozásában”).[27]

64. Úgy tűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság arra keres választ, hogy ebből azt a következtetést kell-e levonni, hogy a közrendet, a közbiztonságot vagy a nemzetbiztonságot fenyegető veszélyen alapuló *összes* beutazási tilalom kívül esik a 2008/115 irányelv hatályán, és így – amint azt a holland kormány írásbeli észrevételeiben állítja – arra csak a nemzeti jog alapján alkalmazandó jogi szabályozás vonatkozik.

65. Kétségtelen, hogy mivel a 2008/115 irányelv a schengeni vívmányok továbbfejlesztését jelenti, azt e vívmányok szükségszerű egységességének figyelembevételével kell értelmezni,[28] amely vívmányok kétségkívül magukban foglalják az 1987/2006 rendelet rendelkezéseit. Mindazonáltal számomra úgy tűnik, hogy az e rendelet 24. cikke (2) bekezdésének – a jelen indítvány előző pontjában említett – értelmezése a rendelkezés személyi hatályának téves értelmezésén alapul.

66. Úgy vélem ugyanis, hogy az 1987/2006 rendelet 24. cikkének (2) bekezdésében előírt, a közrendet, a közbiztonságot vagy a nemzetbiztonságot fenyegető veszélyen alapuló beutazási és tartózkodási tilalmak kizárólag az elrendelésük pillanatában az érintett tagállam területén *kívül* tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra vonatkoznak. Ez magyarázatot ad arra, hogy miért kezelik e tilalmakat a 2008/115 irányelv hatálya alá tartozóktól eltérő kategóriaként: hogyan képzelhető el e szóban forgó állampolgárokkal szemben a kiutasítási eljárás kezdeményezése, amennyiben nem tartózkodnak jogellenesen az említett tagállam területén.

67. Ezzel szemben az 1987/2006 rendelet 24. cikkének (2) bekezdése – amint azt a holland kormány állítja – nem vonatkozik az alapügyben szereplőhöz hasonló – azaz a *már* valamely tagállam területén tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokkal szemben közrendi vagy közbiztonsági okokból elrendelt – beutazási és tartózkodási tilalmakra. Az ilyen beutazási és

[26] Az egyetlen érdemi módosítás a figyelmeztető jelzés SIS-be történő bevitelére vonatkozó kötelezettségnek a 2008/115 irányelvben előírt eljárásoknak megfelelően elrendelt beutazási tilalmakra való kiterjesztése. Lásd többek között a határforgalom-ellenőrzés terén a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozásáról, működéséről és használatáról, az 515/2014/EU rendelet módosításáról, valamint az 1987/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatot (COM(2016) 882 final – 2016/0408 (COD), 4. o.). Lásd még a jelen indítvány 15. lábjegyzetét.

[27] A 2018/1861 rendelet 24. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „A tagállamok a következő feltételek valamelyikének a teljesülése esetén visznek be beutazási és tartózkodási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzést: a) a tagállam – az érintett harmadik országbeli állampolgár személyes körülményeinek, valamint a vele szemben elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom következményeinek elemzését is tartalmazó egyedi elbírálás alapján – megállapította, hogy az említett harmadik országbeli állampolgár jelenléte a területén veszélyt jelent a tagállam közrendjére, közbiztonságára vagy nemzetbiztonságára nézve, és ennélfogva a tagállam a nemzeti jogával összhangban álló bírósági vagy közigazgatási határozatot fogadott el a beutazás és tartózkodás megtagadásáról, valamint kiadta a beutazási és tartózkodási tilalmat elrendelő nemzeti figyelmeztető jelzést, vagy b) a tagállam a [2008/115] irányelv szerinti eljárásokkal összhangban beutazási tilalmat adott ki valamely harmadik országbeli állampolgár vonatkozásában.”

[28] 2010. október 26-i Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (C-482/08, EU:C:2010:631, 48. pont).

tartózkodási tilalmak elrendelése ugyanis azt feltételezi, hogy az említett állampolgárok tartózkodása jogellenes, következésképpen a kiutasításukról kell határozni. A „kiutasítással összefüggő” tilalmakról van tehát szó, amelyeket a 2008/115 irányelv szabályoz.

68. Összefoglalva, a tagállamok továbbra is hatáskörrel rendelkeznek arra, hogy beutazási tilalmat írjanak elő a közrendre, a közbiztonságra vagy a nemzetbiztonságra veszélyt jelentő személyekkel szemben, különösen, ha őket valamely tagállamban legalább egy év szabadságvesztés-büntetéssel büntetendő bűncselekmény miatt elítélték, feltéve, ha e személyek az említett tilalom elrendelésekor az érintett tagállam területén kívül tartózkodnak. Ezzel szemben a tagállamok kötelesek tiszteletben tartani a 2008/115 irányelvben előírt harmonizált szabályokat, így először is a közrendre, a közbiztonságra vagy a nemzetbiztonságra veszélyt jelentő, már a területükön tartózkodó személyekkel szemben a beutazási tilalom előírásakor kötelesek kiutasítási határozatot elfogadni.[29] Ezen irányelv alkalmazandó, kivéve, ha – azokban az esetekben, ha a közrend, a közbiztonság vagy a nemzetbiztonság elleni fenyegetés vagy veszély abból ered, hogy az érintett személyekkel szemben súlyos büntetőjogi szankciót szabtak ki vagy kiadatási eljárás alatt állnak – az érintett tagállam élt a 2008/115 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének b) pontjában számára biztosított lehetőséggel.[30]

69. Tehát az érintett harmadik országbeli állampolgárok kiutasításának szükségességével való összefüggés különbözteti meg a 2008/115 irányelv hatálya alá tartozó beutazási tilalmakat azon beutazási tilalmaktól, amelyek kizárólag a nemzeti jogon alapulnak, nem pedig e tilalmak elrendelésének oka. Írásbeli észrevételeiben maga a Bizottság is elismeri, hogy a „visszatérési kézikönyv” 11. pontja összetévesztésre ad okot, amennyiben a „nem a migrációval összefüggő okokból” elrendelt beutazási tilalmakra hivatkozik ahelyett, hogy a helyes, – „a nem a kiutasítással összefüggő” beutazási tilalmak – kifejezést használná.

70. A fentiekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre azt a választ adja, hogy a valamely harmadik országbeli állampolgárral szemben a korábbi büntetőjogi felelősséget megállapító ítélet alapján hozott kiutasítási határozattal egyidejűleg elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom a 2008/115 irányelv hatálya alá tartozik.

3. A második kérdésről

71. Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy a 2008/115 irányelvvel ellentétes-e a valamely harmadik országbeli állampolgárral szemben egy korábbi, a büntetőjogi felelősséget megállapító ítélet alapján hozott, a jogerős kiutasító határozattal egyidejűleg elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom hatályban tartása, amennyiben a közigazgatási kiutasító határozatot hatályon kívül helyezték.

[29] A beutazási tilalom e két kategóriája közötti különbségtétel a francia jogrendre, különösen a code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile-ra (a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról, valamint a menedékjogról szóló törvénykönyv) történő hivatkozás alapján szemléltethető. A „közigazgatási beutazási tilalom” elnevezésű első kategóriáról e törvénykönyv L214–2. cikke rendelkezik, amely szerint „[bármely harmadik országbeli állampolgár] – amennyiben szokásos tartózkodási helye nem Franciaországban van, és *nem tartózkodik az állam területén* – közigazgatási beutazási tilalommal sújtható, amennyiben Franciaországban való jelenléte súlyosan veszélyeztetné Franciaország közrendjét, belső biztonságát vagy nemzetközi kapcsolatait” (kiemelés tőlem). A második, „a francia államterületre visszatérés tilalma” elnevezésű kategóriát az említett törvénykönyv L511–1. cikke szabályozza, amely szerint „[a] közigazgatási hatóság a francia államterület elhagyására kötelezheti az olyan külföldi állampolgárt, aki nem az Európai Unió valamely tagállamának állampolgára […], amennyiben az alábbi esetek valamelyikébe tartozik: […] 7º Ha az olyan külföldi magatartása, aki több mint három hónapja nem jogszerűen tartózkodik Franciaországban, fenyegetést jelent a közrendre”.

[30] Például a Francia Köztársaság e lehetőséggel élt a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról, valamint a menedékjogról szóló törvénykönyv L541–1. cikkében előírt, „francia területre vonatkozó beutazási és tartózkodási tilalmat”, azaz egy olyan büntetést illetően, amelyet az igazságügyi hatóság szabhat ki egy olyan külföldivel szemben, akinek bűntett vagy vétség elkövetése miatti bűnösségét megállapították, és amely büntetést a francia büntető törvénykönyv 131–30., 131–30–1. és 131–30–2. cikke szabályozza.

72. E kérdés – amint az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban a nemzeti jogi háttér ismertetéséből kitűnik – a német nemzeti szabályozás sajátosságaiból ered, amelyek a következőképpen foglalhatók össze: i. a kiutasító intézkedés nem minősül a 2008/115 irányelv értelmében vett „kiutasítási határozatnak”, mivel utóbbinak a német államterület elhagyására kitoloncolás terhe mellett történő kötelezés minősül; ii. minden kiutasító intézkedés azzal a hatással jár, hogy a külföldi állampolgár tartózkodását jogellenessé teszi, és ezáltal számára a német államterület elhagyására vonatkozó elvont kötelezettséget teremt; iii. a beutazási és tartózkodási tilalom *ipso iure* nemcsak a kitoloncolást kilátásba helyező összes kiutasítási határozathoz, hanem az összes kiutasító intézkedéshez is kapcsolódik. A kérdést előterjesztő bíróságot e tényezők azon kérdés felvetésére vezették, hogy a beutazási tilalomnak a kiutasítási határozat jogi sorsát kell-e osztania, és ez utóbbi hatályon kívül helyezését követően egyáltalán fennmaradhat-e.

73. A kérdést előterjesztő bíróság, miután kiemelte, hogy a 2008/115 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének szövege – amely szerint a kiutasítási határozatokkal együtt beutazási tilalmat kell (első mondat) vagy lehet (második mondat) „elrendelni” – e kérdés megválaszolását nem teszi lehetővé, kifejti, hogy az, hogy az említett irányelv 3. cikkének 6. pontja a beutazási tilalmat a „kiutasítási határozatot kísérő” közigazgatási vagy bírósági határozatként vagy intézkedésként határozza meg, álláspontja szerint nem feltétlenül jelenti, hogy a kiutasítási határozat hatályon kívül helyezése az azt kísérő beutazási tilalmat megalapozatlanná teszi. A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben arra keresi a választ, hogy az e két jogi aktus közötti időbeli kapcsolat az említett irányelvre tekintettel anyagi jogi kapcsolódást is jelent-e, ami azonban lehetőséget adna egy olyan értelmezésre, amely szerint a kiutasítási határozat hatályon kívül helyezését követően a beutazási tilalom jogellenessé válik.

74. Számomra a 2008/115 irányelv 3. cikke 6. pontja és 11. cikke (1) bekezdése koherens értelmezésének biztosítása érdekében szükségesnek tűnik egy pontosítást tenni. Nem hiszem, hogy a „kiutasítási határozatot kísérő” tagmondatnak a szóban forgó két jogi aktus közötti időbeli kapcsolat vagy akár egyidejűség kifejezése lenne a célja, amint azt – úgy tűnik – a kérdést előterjesztő bíróság elfogadottnak tekinti. E tekintetben ugyanis ki kell emelni, hogy a 2008/115 irányelv 11. cikkének (1) bekezdése alapján azon két eset egyike, amikor a tagállamok kötelesek beutazási tilalmat elrendelni, akkor áll fenn, amikor a kiutasítási határozatban az önkéntes távozásra megállapított határidőn belül a visszatérési kötelezettséget nem teljesítették (b) pont). Márpedig, mivel ilyen esetben a beutazási tilalmat a kiutasítási határozathoz képest egy *későbbi* szakaszban rendelik el, álláspontom szerint az e két jogi aktus közötti egyidejű kapcsolat szükségessége nem tartozhat bele a beutazási tilalom meghatározásába.

75. E megállapítás arra engedhetne következtetni, hogy egy ilyen meghatározás megfogalmazása ügyetlen, és hogy a „kísér” ige használatával az uniós jogalkotó a 2008/115 irányelv hatálya alá tartozó beutazási tilalmak és a kiutasítási határozatok közötti eltérő jellegű kapcsolat szükségességét, többek között egy olyan anyagi jogi kapcsolatot kívánt előírni, ami önmagában azzal jár, hogy a beutazási tilalom hatálya a kiutasítási határozat hatályon kívül helyezését követően nem tartható fenn.

76. Véleményem szerint e feltételezést támasztja alá a Bíróságnak az Ouhrami ügyben hozott ítélete.[31] A Bíróság ugyanis – a 2008/115 irányelv 11. cikke (2) bekezdésének értelmezésére és különösen az azon időpontra vonatkozó válaszában, amelytől kezdve a beutazási tilalom időtartamát számítani kell – rámutatott, hogy a 2008/115 irányelv 3. cikkének 6. pontját és

[31] 2017. július 26-i ítélet (C-225/16, EU:C:2017:590).

11. cikkének (1) bekezdését a 3. cikkének 4. pontjával együttesen úgy kell értelmezni, hogy a beutazási tilalom „a kiutasítási határozat *kiegészítésére* irányul, megtiltva az érintett számára, hogy a […] a tagállamok területéről való távozását követő meghatározott ideig újból beutazzon e területre, és ott ezt követően tartózkodjon”[32], végül, hogy „[a]z ilyen tilalom hatályosulása ekképpen *feltételezi*, hogy az érintett előzőleg elhagyta az említett területet”[33]. Márpedig a szöveg alapján úgy vélem, hogy a Bíróság által használt kifejezések azt jelentik, hogy e kiutasítási határozatot a beutazási tilalom érvényességének *szükséges előfeltételeként* kell tekinteni. Mindenesetre számomra az említett következtetés tűnik ki a Bíróság által a szóban forgó rendelkezés rendszertani értelmezésével kapcsolatban később kifejtettekből, amelyek szerint a 2008/115 irányelv *egyértelmű különbséget tesz* az eljárás azon szakasza között, amely a visszatérési kötelezettség önkéntes vagy kitoloncolással történő teljesítéséig tart és amely során a kiutasítási határozat szabályozza az érintett személy jogellenes tartózkodását, valamint az eljárás ezt következő szakasza között, amely során a beutazási tilalom vált ki jogkövetkezményeket, amelyek a tagállamok területére történő beutazás és egy újabb jogellenes beutazást követő tartózkodás tilalmában nyilvánulnak meg.[34]

77. Mindazonáltal meg kell állapítani, hogy a német kormány írásbeli észrevételei kissé eltérően értelmezik ezt az ítéletet. E kormány szerint bár igaz, hogy a beutazási tilalom a harmadik országbeli állampolgár jogellenes tartózkodásából eredő, a terület elhagyására vonatkozó kötelezettség végrehajtásától kezdve vált ki jogkövetkezményeket, azonban az is igaz, hogy e kötelezettséget nem feltétlenül a 2008/115 irányelv 6. cikkének (1) bekezdésében előírt kiutasítási határozat állapítja meg. A kiutasítási határozat ugyanis – távol állva attól, hogy minden esetben a tartózkodás jogellenességének alkotóeleme legyen – az említett kormány szerint e jogellenesség megállapítására szorítkozik.

78. Amennyiben a tartózkodás jogellenességét nem kell szükségszerűen kiutasítási határozatban megállapítani, úgy – a német kormány szerint – a beutazási tilalom elrendelésére még akár a kiutasítási határozat hatályon kívül helyezése esetén is lehetőség van, mivel a beutazási tilalom a maga sajátos jogkövetkezményeit abban az esetben is kiválthatja, ha a harmadik országbeli állampolgár a német államterület önkéntes elhagyásával teljesíti az AufenthG 50. §-a szerint őt terhelő kötelezettséget.

79. Nem tudok egyetérteni ezzel az érvvel. Ez az értelmezés ugyanis nem felel meg sem a 2008/115 irányelv logikájának, sem szellemének.

80. Ami ezen irányelv logikáját illeti, az irányelv kétségkívül lehetővé teszi, hogy a tagállamok szabadon előírják, hogy a kiutasítás elrendelésével jogellenessé válik a harmadik országbeli állampolgár tartózkodása és ezáltal ezen állampolgárt egy olyan általános és elvont jogi kötelezettség terheli a szóban forgó tagállam területének elhagyására, mint amely az AufenthG 50. §-ából következik. Mindazonáltal, amint megállapítást nyer a tartózkodás jogellenessége, az említett irányelv az érintett tagállam számára nem engedi meg, hogy az említett állampolgár jelenlétét eltűrje, és arra várjon, hogy ez utóbbi az államterületet a saját akaratából elhagyja. Éppen ellenkezőleg, a tagállamnak ugyanezen irányelv 6. cikke (1) bekezdésének megfelelően ezen

[32] 2017. július 26-i Ouhrami ítélet (C-225/16, EU:C:2017:590, 45. pont). Kiemelés tőlem.

[33] 2017. július 26-i Ouhrami ítélet (C-225/16, EU:C:2017:590, 45. pont). Kiemelés tőlem.

[34] 2017. július 26-i Ouhrami ítélet (C-225/16, EU:C:2017:590, 46–49. pont). A közelmúltban a Bíróság erre az érvelésre támaszkodott a 2020. szeptember 17-i JZ ítéletben (Szabadságvesztés-büntetés beutazási tilalom esetén) (C-806/18, EU:C:2020:724, 32–34. pont).

állampolgárral szemben kiutasítási határozatot kell hoznia,[35] kivéve ha úgy dönt, hogy az érintett tartózkodását jogszerűvé teszi oly módon, hogy számára – ugyanezen irányelv 6. cikkének (4) bekezdése alapján – tartózkodási engedélyt vagy tartózkodásra jogosító egyéb engedélyt ad.[36] Amennyiben nem biztosítanak tartózkodási jogot, úgy a tagállamok a kiutasítási eljárás kezdeményezésére vonatkozó kötelezettség alól semmiképpen nem mentesülnek. E kötelezettség tehát a tagállamokat azon kérdéstől függetlenül terheli, hogy egy adott ügyben a kiutasítási határozat a tartózkodás jogellenességének alkotóeleme-e vagy pusztán deklaratív jelleggel bír.

81. Ami a 2008/115 irányelv szellemét illeti, az irányelv 6. cikkének (1) bekezdésében előírt kötelezettség – amint azt a Bizottság a „visszatérési kézikönyvben" kifejti – arra irányul, hogy csökkentse a szürke zónákat (az illegális bevándorlást), megelőzze a jogellenesen tartózkodó személyek kizsákmányolását és javítsa a jogbiztonságot minden érintett fél számára.[37] Márpedig egy olyan értelmezés, mint amelyet a német kormány javasol – amely szerint a beutazási tilalom érvénybe lépéséhez nem feltétlenül szükséges az, hogy az érintett a vele szemben hozott kiutasítási határozat meghozatalát követően elhagyta az államterületet, amennyiben elegendő, hogy ezt a nemzeti szabályozás által előírt valamely általános és absztrakt kötelezettségnek való megfelelés érdekében tette meg – véleményem szerint nyilvánvalóan sérti e célokat. A Bizottság által hivatkozott „szürke zónákat" ugyanis egy ilyen kötelezettséggel nem lehet hatékonyan csökkenteni, mivel – az ugyanazon határozatba foglalt visszatérési kötelezettségtől eltérően – e kötelezettség nem feltétlenül tartalmazza sem azt a határidőt, amelyen belül az érintett személy a tagállam területét elhagyni köteles, sem pedig a távozásának kitoloncolással történő végrehajtását abban az esetben, ha ez utóbbi nem történt meg.

82. Amennyiben a 2008/115 irányelv hatálya alá tartozó beutazási tilalom csak a kiutasítási határozat önkéntes vagy kitoloncolással történő végrehajtását követően fejtheti ki saját jogkövetkezményeit, úgy magától értetődik, hogy az említett határozat hatályon kívül helyezését követően a tilalom nem tartható hatályban.

83. Számomra úgy tűnik, hogy a jelen indítványban kifejtett azon álláspont, amely szerint a kiutasítási határozathoz képest a beutazási tilalom egy járulékos jellegű eszköz,[38] egyértelműen tükröződik a beutazási tilalomnak a szóban forgó irányelvben történő előírásának alapját képező célkitűzéseiben. A jelen indítványban már több alkalommal emlékeztettem arra, hogy a beutazási tilalom, azzal, hogy a valamennyi tagállam területére történő beutazást és tartózkodást kizárja, a „nemzeti kiutasítási intézkedések hatályának európai szintre"[39] történő kiterjesztését célozza. Hozzá kell tenni, hogy – amint azt a „visszatérési kézikönyv" 11. pontja lényegében kifejti – a

[35] Lásd e tekintetben Szpunar főtanácsnok Celaj ügyre vonatkozó indítványát (C-290/14, EU:C:2015:285, 50. pont), amely szerint „[a] 2008/115 irányelv 6. és azt követő cikkeiből eredő tagállami kötelezettségek tartósak, folyamatosak és megszakítás nélkül alkalmazandók abban az értelemben, hogy az említett cikkekben szereplő feltételek teljesülése esetén *automatikusan* felmerülnek" (kiemelés tőlem).

[36] Lásd a Bizottságnak a P-1687/10. sz. parlamenti kérdésre adott válaszát (HL 2011 C 138 E., 1. o.), amely a tagállamokra, így a Spanyol Királyságra rótt kötelezettség vonatkozásában a következőket állapítja meg: „It implies that Spanish authorities are not free any more – once they become aware of the presence of an illegally staying third-country national on their territory – to tolerate this situation without either initiating return procedures or launching procedures for granting a right to stay". („Ez azzal jár, hogy a spanyol hatóságok – attól kezdve, hogy tudomást szereztek az államterületen jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár jelenlétéről – e helyzetet a továbbiakban már nem tűrhetik el anélkül, hogy kiutasítás eljárást kezdeményeznének vagy a tartózkodási jog megadását célzó eljárásokat indítanának.") [nem hivatalos fordítás].

[37] Lásd a „visszatérési kézikönyv" 5. pontját, 100. o. Lásd még a P-1687/10. sz. parlamenti kérdésre a Bizottság által adott választ (HL 2011. C 138. E, 1. o.), amely szerint „[t]he obligation on Member States to either initiate return procedures or to grant a right to stay has been proposed by the Commission and was adopted by the European Parliament and Council in order to reduce »grey areas«, to prevent exploitation of illegally staying persons and to improve legal certainty for all involved".

[38] Lásd még Martucci, F. „La directive »retour«: la politique européenne d'immigration face a ses paradoxes", *Revue trimestrielle de droit de l'Union européenne*, 2009, 50. o., amely a 2008/115 irányelv 11. cikkének hatálya alá tartozó beutazási tilalmat a „kiutasítás járulékaként" határozza meg.

[39] 2008/115 irányelv, (14) preambulumbekezdés.

beutazási tilalom célja a kiutasítási eljárás hitelességének előmozdítása azzal, hogy a tagállamok migrációs szabályainak megsértése miatt kiutasított személyek felé jelzi, hogy meghatározott ideig nem kapnak engedélyt arra, hogy valamely tagállamba ismételten beutazzanak. E célkitűzések álláspontom szerint semmilyen kétséget nem hagynak afelől, hogy a 2008/115 irányelv hatálya alá tartozó beutazási tilalmat semmiképpen sem lehet elrendelni kiutasítási határozat hiányában, illetve az utóbbi határozat hatályon kívül helyezése esetén a tilalmat nem lehet fenntartani.

84. Ezenkívül nem értem, hogy e megállapítást hogyan módosíthatja a kérdést előterjesztő bíróság által említett azon körülmény, hogy a kiutasítási határozatot megelőző közigazgatási kiutasító határozat jogerőssé vált. Éppen ellenkezőleg, az, hogy – e körülményre tekintettel – csak az AufenthG 50. §-ában előírt, az alapeljárás felperesének távozására vonatkozó kötelezettség végrehajtása céljából hozott közigazgatási határozat hiányzik, csak azt hangsúlyozza, hogy a kiutasítási határozat jogilag már nem létezik, így az abból fakadó beutazási tilalom minden jogalapot nélkülöz.

85. E ponton ugyanakkor felmerülhet – a jelen eljárásban a feleknek írásban feltett – azon kérdés, hogy a kiutasítási határozat hatályon kívül helyezése mégis azzal jár-e, hogy az azt eredetileg kísérő beutazási tilalom „a kiutasítással össze nem függő tilalommá" válik, és emiatt nem tartozik a 2008/115 irányelv hatálya alá.

86. Ezzel kapcsolatban egyetértek a Bizottság által kifejtett nemleges véleménnyel. Amint arra a Bizottság emlékeztet – az alapügyben eredetileg a kiutasítási határozatot kísérő – beutazási és tartózkodási tilalom a 2008/115 irányelv hatálya alá tartozik, mivel azt egy jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárral szemben, éppen a jogellenes tartózkodása miatt rendelték el. Mivel e tényezőkre egy ilyen határozat egyszerű hatályon kívül helyezése semmiféle hatással nincs, számomra egyértelműnek tűnik, hogy a hatályon kívül helyezés – a nemzeti hatóságok egy újabb intézkedésének hiányában – nem eredményezheti az említett beutazási és tartózkodási tilalom jogi minősítésének módosulását. Ugyanis, a 2008/115 irányelv 11. cikke alapján elrendelt beutazási tilalmaktól eltérően, a nemzeti hatállyal rendelkező beutazási tilalmak alkalmazási feltételei között a tartózkodás jogellenessége nem szerepel.[40] E tekintetben a német hatóságoknak továbbra is lehetőségük van egy nemzeti hatályú beutazási tilalmat tartalmazó közigazgatási aktust elfogadni, amennyiben e tilalomnak – a visszatéréshez nem kapcsolódó – feltételei teljesülnek.

87. Egy záró megjegyzést kell még tenni. Nem hagyom figyelmen kívül, hogy a német hatóságokat az a törekvés vezette a kiutasítási határozatnak a beutazási és tartózkodási tilalom változatlanul hagyása mellett történő hatályon kívül helyezésére, hogy megakadályozzák, hogy az alapeljárás felperesének németországi tartózkodási joga megerősítést nyerjen.[41] Ugyanakkor a holland kormányhoz és a Bizottsághoz hasonlóan megjegyzem, hogy a 2008/115 irányelv a tagállamok számára biztosít egy olyan jogi eljárást, amely lehetővé teszi számukra az olyan helyzetek kezelését, mint amelyet az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének a) pontja szabályoz, amely azt írja elő, hogy a tagállamoknak el kell halasztaniuk a kitoloncolást, ha az megsértené a visszaküldés tilalmának elvét, ugyanakkor az említett irányelv (12) preambulumbekezdésének megfelelően az érintett személyek számára helyzetükről írásbeli igazolást kell kiállítani.[42] Ez az út lehetővé teszi a

[40] Lásd a jelen indítvány 68. pontját.

[41] Lásd a jelen indítvány 25. pontját.

[42] A 2008/115 irányelv (12) preambulumbekezdése értelmében: „[…] Annak érdekében, hogy hatósági ellenőrzések esetén igazolni tudják különleges helyzetüket, [a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok számára, akiket még nem lehet kitoloncolni], helyzetükről írásbeli megerősítést kell kiállítani […]."

nemzeti hatóságok számára annak biztosítását, hogy a kiutasítási határozatot egyszerűen felfüggesszék, és ily módon elkerüljék az ahhoz kapcsolódó beutazási tilalom hatályban tartásának jogszerűségével kapcsolatos bármely kétely fennállását. Mivel úgy tűnik, hogy az alapeljárás felperesének kitoloncolása az AufenthG 60a. §-ában előírt megtűrt jogállás alapján került felfüggesztésre, az a kérdés merül fel, hogy a német hatóságok e lehetőséggel éltek-e.

88. A fentiekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre azt a választ adja, hogy a 2008/115 irányelvvel ellentétes valamely harmadik országbeli állampolgárral szemben a büntetőjogi felelősséget megállapító korábbi ítélet alapján hozott közigazgatási kiutasító határozattal egyidejűleg elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom fenntartása, amennyiben a kiutasítási határozatot hatályon kívül helyezték. Ez akkor is érvényes, ha e közigazgatási kiutasító határozat jogerőssé vált.

V. Végkövetkeztetés

89. A fenti megfontolások fényében azt javaslom, hogy a Bíróság a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

1) Valamely harmadik országbeli állampolgárral szemben a büntetőjogi felelősséget megállapító korábbi ítélet alapján hozott közigazgatási kiutasító határozattal egyidejűleg elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom a harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv hatálya alá tartozik.

2) A 2008/115 irányelvvel ellentétes valamely harmadik országbeli állampolgárral szemben a büntetőjogi felelősséget megállapító korábbi ítélet alapján hozott közigazgatási kiutasító határozattal egyidejűleg elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom fenntartása, amennyiben a kiutasítási határozatot hatályon kívül helyezték. Ugyanez vonatkozik arra az esetre is, ha e közigazgatási kiutasító határozat jogerőre emelkedett.