



Határozatok Tára

MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2022. november 24.¹

C-528/21. sz. ügy

M. D.

kontra

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága

(a Fővárosi Törvényszék [Magyarország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség – Határok, menekültügy és bevándorlás – Valamely tagállam területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár – 2008/115/EK irányelv – Beutazási és tartózkodási tilalom – Harmadik országbeli állampolgár, aki egy kiskorú uniós polgár szülője – A közrendre és a nemzetbiztonságra jelentett veszély – A Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 25. cikke – Konzultációs kötelezettség – 1987/2006/EK rendelet – A schengeni térségbe való beléptetés tilalmát elrendelő figyelmeztető jelzésekről vezetett listára való felvétel”

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapját többek között az a kétség képezi, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal (beleértve az Európai Unió Alapjogi Chartáját, a továbbiakban: Chartát is) a valamely tagállam területére való beutazásnak és ott-tartózkodásnak az ezen állam hatóságai által valamely harmadik országbeli állampolgárral szemben elrendelt tilalma², amennyiben – első ránézésre úgy tűnik, hogy – nem vizsgálták meg az érintett személyes körülményeit, különösen azt a körülményt, hogy e személy az e tagállamban élő kiskorú uniós polgár apja.

2. E kérdés folyamatként két kapcsolódó probléma merül fel:

– A 2008/115/EK irányelv³ alkalmazhatósága olyan esetben, amikor a harmadik országbeli állampolgár a beutazási tilalom elrendelésének időpontjában a tagállam területén kívül tartózkodik.

¹ Eredeti nyelv: spanyol

² A továbbiakban erre mint „beutazási tilalomra” fogok hivatkozni, további kiegészítések nélkül.

³ A harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 348., 98. o.).

- Az az arányosság, amely az 1987/2006/EK rendelet⁴ alapján a „figyelmeztető jelzésnek” a második generációs schengeni információs rendszerbe (a továbbiakban: SIS II) a beutazás és a tartózkodás megtagadása céljából való bevitelét feltételektől teszi függővé.

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény⁵

3. 25. cikke (2) bekezdésének megfelelően:

„Ha kiderül, hogy az a külföldi, aki egy Szerződő Fél által kiadott érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezik, beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt áll, a figyelmeztető jelzést kiadó Szerződő Fél konzultál a tartózkodási engedélyt kiadó Szerződő Féllel annak megállapítása végett, hogy van-e elegendő ok a tartózkodási engedély visszavonására.

Ha a tartózkodási engedélyt nem vonják vissza, a figyelmeztető jelzést kiadó Szerződő Fél visszavonja a figyelmeztető jelzést, az érintett külföldit azonban felveheti a nemzeti figyelmeztető jelzésekről vezetett listájára.”

2. Az 1987/2006 rendelet

4. A 21. cikk („Arányossági záradék”) a következőképpen szól:

„A figyelmeztető jelzés kiadása előtt a tagállamnak el kell döntenie, hogy az adott eset kellően megalapozott, a tárgyra vonatkozó és jelentős-e ahhoz, hogy indokolja a figyelmeztető jelzés SIS II-be történő bevitelét.

[...]”.

⁴ A Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról szóló, 2006. december 20-i európai parlamenti és tanácsi rendeletnek (HL 2006. L 381., 4. o.; helyesbítések: HL 2015. L 23., 19. o.) a 2018. november 28-i (EU) 2018/1861 európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2018. L 312., 14. o.) módosított változata, annak hatálybalépésétől kezdve: 63. cikk, és a 66. cikk (5) bekezdésének második albekezdése. A teljes körű alkalmazás időpontjától kezdve hatályát fogja veszíteni (65. cikk és a 66. cikk (5) bekezdésének első albekezdése), ami még nem következett be.

⁵ 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, 1990. június 19-én Schengenben aláírt egyezménynek (a továbbiakban: SMVE) a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezménynek, valamint az 562/2006/EK rendeletnek a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízummal rendelkező személyek mozgása tekintetében történő módosításáról szóló, 2010. március 25-i (EU) 265/2010 európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2010. L 85., 1. o.) módosított változata. A határforgalom-ellenőrzés terén a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozásáról, működtetéséről 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 64. cikke hatályon kívül helyezi az SMVE 25. cikkét, amelynek helyébe ugyanezen rendelet 27–30. cikke lép; lásd még a (29) preambulumbekendést. Az említett 64. cikk hatálybalépésének időpontja megegyezik a rendelet teljeskörű alkalmazásának időpontjával, a 66. cikke (2) és (5) bekezdésének megfelelően. A tárgyaláson a Bizottság megerősítette, hogy ennek az alkalmazásnak a feltételei még nem teljesültek.

5. A 24. cikk („A beutazás vagy tartózkodás megtagadása esetén kiadandó figyelmeztető jelzés feltételei”) 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 vizsik be. Az e határozatok elleni jogorvoslati eljárást a nemzeti jogszabályok szerint kell lefolytatni.

(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. [...]

(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.”

3. A 2008/115 irányelv

6. A (6) preambulumbekkezdés kimondja:

„A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a harmadik országbeli állampolgárok illegális [helyesen: jogellenes] tartózkodását tisztességes és átlátható eljárással szüntessék meg. Az EU általános jogelveinek megfelelően az ezen irányelv értelmében meghozott határozatokat eseti alapon és tárgyilagos kritériumok szerint kell elfogadni, ami azt vonja maga után, hogy az illegális [helyesen: jogellenes] tartózkodás pusztán tényén kívül egyéb szempontokat is figyelembe kell venni. [...]

7. A (14) preambulumbekkezdés értelmében:

„A nemzeti kiutasítási intézkedések hatályát európai szintre kell kiterjeszteni a minden tagállam területére érvényes, a beutazást és a tartózkodást megakadályozó beutazási tilalom megállapításával. [...]

8. A 3. cikk („Fogalommeghatározások”) 2. pontja szerint „illegális [helyesen: jogellenes] tartózkodás” alatt értendő az „olyan harmadik országbeli állampolgár jelenléte valamely tagállam területén, aki a Schengeni határ-ellenőrzési kódex⁶ 5. cikkében meghatározott beutazási feltételeknek vagy az adott tagállamban érvényes egyéb beutazási, tartózkodási vagy letelepedési feltételeknek nem vagy már nem felel meg”.

⁶ Az 5. cikk tartalmazza a harmadik országok állampolgárainak a tagállamok területére bármely 180 napos időszakban 90 napot meg nem haladó időtartamú tartózkodás céljából történő belépésének feltételeit. Jelenleg a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanács rendelet (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) (HL 2016. L 77., 1. o.) 6. cikke.

9. A 3. cikk 6. pontja a „beutazási tilalom” fogalmát az alábbiak szerint határozza meg: „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”.

10. Az 5. cikknek („A visszaküldés tilalma, a gyermek mindenképp felett álló érdeke, családi élet és egészségi állapot”) megfelelően:

„Az irányelv végrehajtása során a tagállamok megfelelő figyelmet fordítanak

a) a gyermek mindenképp felett álló érdekeire,

b) a családi életre,

[...]”.

11. A 11. cikk („Beutazási tilalom”) (1) bekezdésének megfelelően:

„(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.”

B. A nemzeti jog

12. A jelen ügyben a következő rendelkezések relevánsak:

- A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (a *Magyar Közlöny* 2007/1. száma; a továbbiakban: Szmtv.) 33. és 42. §-a.
- A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a *Magyar Közlöny* 2007/2. száma, a továbbiakban: Harmtv.) 43., 44. és 45. §-a

13. A 2019. január 1-jétől hatályos, az egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXXXIII. törvény (a *Magyar Közlöny* 2018/133. száma; a továbbiakban: Módtv.2.) 17. §-a az Szmtv.-t egy 94. §-sal egészítette ki, amelynek megfelelően:

„[...]

A magyar állampolgár családtagjaként érvényes tartózkodási kártyával vagy állandó tartózkodási kártyával rendelkező harmadik országbeli állampolgár tartózkodási kártyáját vagy állandó tartózkodási kártyáját vissza kell vonni

[...]

b) ha a harmadik országbeli állampolgár tartózkodása sérti Magyarország közrendjét, köz- vagy nemzetbiztonsági érdekét.

[...]”.

II. A tényállás,⁷ az eljárás és az előzetes döntéshozatalra terjesztett kérdések

14. M. D. szerb-koszovói állampolgár, aki 2002-ben érkezett Magyarországra. Azóta élettársával és kiskorú gyermekével – akik mindketten magyar állampolgárok –, valamint édesanyjával élt együtt ebben az országban. Anyagilag mindannyian tőle függenek.

15. M. D. jól beszél magyarul. Magyarországon céggel, ingatlannal, gépjárművekkel rendelkezik. Szlovákiában is rendelkezik telephellyel, ahol emiatt vállalkozási célú tartózkodási engedéllyel rendelkezett.⁸

16. 2003. május 31. óta tartózkodási engedéllyel rendelkezett Magyarországon, amelyet több alkalommal meghosszabbítottak. Ezt követően, kiskorú magyar állampolgár gyermekére tekintettel, 2021. május 20-ig érvényes tartózkodási kártya került kiállításra a számára.

17. 2018. június 12-én állandó tartózkodási kártya kiállítását kérte Magyarországon.

18. E kérelmet az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatóságának (Magyarország) elsőfokú közigazgatási hatósága elutasította.⁹

19. E határozat az Alkotmányvédelmi Hivatal (Magyarország) véleményén alapult, amely szerint M. D. valódi, közvetlen és súlyos veszélyt jelentett a nemzetbiztonságra, és így el kellett hagynia az országot.¹⁰

20. 2018. augusztus 27-én az idegenrendészet megállapította, hogy M. D. tartózkodási joga megszűnt, amit ugyanezen közigazgatási hatóság 2018. november 26-án másodfokon is megerősített.

21. 2019. május 28-án a Fővárosi Törvényszék (Magyarország) hatályon kívül helyezte a 2018. november 26-i határozatot¹¹, és az idegenrendészeti hatóságokat olyan új eljárásra kötelezte, amelyben az eset összes körülményét mérlegelni kell, elsődlegesen figyelembe véve, hogy M. D. és élettársa Magyarországon egy háztartásban él a kiskorú, magyar állampolgár gyermekükkel.

⁷ A tényállás ismertetése megfelel a kérdést előterjesztő bíróság által adott leírásnak. Nem tartalmaz más elemeket azokon kívül, amelyekre a magyar kormány a tárgyaláson hivatkozott, viszont ezek nem szerepelnek az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban.

⁸ Ez az engedély 2019. február 26-tól kezdődően két éves időtartamra szólt. A kérdést előterjesztő bíróság szerint ezt az engedélyt az M. D.-re vonatkozó, a jogvita tárgyát képező beutazási tilalmon alapuló figyelmeztető jelzés SIS II-be történő bevezetése következtében „nem lehetett” meghosszabbítani.

⁹ A továbbiakban: idegenrendészet.

¹⁰ Engedély nélküli módon történő határátlépéshez segítséget nyújtva elkövetett embercsempészés büntette miatt 1 év (végrehajtásában felfüggesztett) börtönbüntetésre ítélték.

¹¹ A hatályon kívül helyezés joghatásai a 2018. augusztus 27-i határozatra is kiterjedtek. A bíróság hangsúlyozta, hogy az idegenrendészet nem bizonyította, hogy teljesülnek a Szmtv. 33. §-ában foglalt feltételek, azaz hogy valódi, közvetlen, súlyos és jelen idejű veszély áll fenn, amikor határozatát az Alkotmányvédelmi Hivatal véleményére alapította, amely nem szakhatóságként járt el az ügyben.

22. 2019. augusztus 29-én a megismételt eljárás eredményeként az idegenrendészet megtagadta M. D. számára a tartózkodási kártya kiállítását. Hangsúlyozta, hogy a 2019. január 1. óta bekövetkezett jogszabályi változásokra tekintettel az eljárásra az Szmtv. 94. §-a (4) bekezdésének b) pontja alapján került sor.¹² Ezenkívül kiemelte, hogy nem térhetett el az Alkotmányvédelmi Hivatal mint szakhatóság állásfoglalásától, és nem rendelkezett mérlegelési jogkörrel.

23. M. D. az idegenrendészet határozatával szemben keresetet indított a Fővárosi Törvényszék előtt. E bíróság elutasította a keresetet, mivel úgy ítélte meg, hogy az idegenrendészeti hatóságoknak ki kell kérniük a szakhatóság állásfoglalását, amely köti őket.

24. A Kúria (Magyarország) helybenhagyta a Fővárosi Törvényszék ítéletét. A szakhatósági állásfoglalás alapjául szolgáló, minősített iratokra tekintettel elfogadta, hogy M. D. magyarországi tartózkodása valódi és közvetlen veszélyt jelentene a nemzetbiztonságra. Ennélfogva a személyes körülményeinek értékelése sem vezethetett volna eltérő válaszhoz.

25. M. D. 2020. szeptember 24-én elhagyta Magyarország területét.¹³

26. 2020. október 14-én az idegenrendészet három évre szóló beutazási tilalmat rendelt el vele szemben, és elrendelte az e tilalomra vonatkozó figyelmeztető jelzés SIS II-ben történő elhelyezését.

27. A tilalom azon alapul, hogy:

- M. D. magyarországi tartózkodása veszélyt jelent ezen ország nemzetbiztonságára.¹⁴
- Az Alkotmányvédelmi Hivatal a 2020. szeptember 30-i javaslatában M. D. kiutasítását és tíz évre szóló beutazási és tartózkodási tilalom elrendelését javasolta vele szemben.

28. M. D. a beutazási tilalommal szemben keresetet indított a Fővárosi Törvényszék előtt. Arra hivatkozott, hogy az idegenrendészet megsértette a tényállás-feltárási, a mérlegelési és az indokolási kötelezettségét, valamint a határozatában hivatkozott jogszabályokat, és hogy kizárólag egy másik hatóság javaslatára támaszkodott. A nemzeti jogszabályokon kívül, az álláspontjának alátámasztása érdekében a 2008/115 irányelv 11. cikkére is hivatkozott.

29. Az idegenrendészet a kereset elutasítását kérte. Arra hivatkozott, hogy határozata a Harmtv. 43. §-án alapult, amely egy olyan kógens rendelkezés, amely önálló beutazási tilalom elrendelését írja elő azon külföldön tartózkodó harmadik országbeli állampolgárral szemben, akinek a beutazása és az országban tartózkodása sérti a nemzetbiztonságot, és ennélfogva megállapítja a nemzetbiztonság terén illetékes szervek javaslatainak kötelező jellegét is. Ezenkívül, mivel M. D. (családi kapcsolatra tekintettel kiadott) tartózkodási engedélyét időközben visszavonták, jogszabályi kötelezettsége sem lett volna mérlegelni a családi körülményeit.

¹² Részbeni átvételét lásd a jelen indítvány 14. pontjában.

¹³ Később megpróbált visszatérni Magyarországra. A határon végzett Covid-ellenőrzés miatt fény derül arra, hogy a felperes nem léphet be az országba, a beutazási tilalom miatt. A magyar kormány szerint jelenlegi tartózkodási helye nem ismert.

¹⁴ Hozzátette, hogy kiutasításának elrendelését (*sic*) arányos korlátozásnak tekintették annak ellenére, hogy ebben az időszakban érvényes szlovák tartózkodási engedéllyel rendelkezett.

30. E körülmények között a Fővárosi Törvényszék négy kérdést terjesztett a Bíróság elé előzetes döntéshozatal céljából, amelyek közül az első kettőt idézem:

- „1) Akként kell-e értelmezni a 2008/115/EK irányelv 5. és 11. cikkét, illetve az EUMSZ 20. cikkét a Charta 7., 20., 24. és 47. cikkével összefüggésben, hogy azokkal ellentétes az a tagállami gyakorlat, mely a korábban indult eljárásokban elrendelt megismételt eljárásokra is alkalmazni rendeli azon jogszabály módosítást, melynek következtében az uniós polgár harmadik országbeli állampolgár családtagja sokkal hátrányosabb eljárási rezsim alá kerül, olyannyira, hogy az addigi, a tartózkodásának időtartalmára tekintettel elért, még közrendi, közbiztonsági és nemzetbiztonsági okból sem kiutasítható jogállását elveszti, majd ugyanazon ténybeli helyzet és nemzetbiztonsági ok alapján elutasítják az állandó tartózkodási kártya iránti kérelmét, visszavonják a részére kiállított tartózkodási kártyát, majd beutazási és tartózkodási tilalmat rendelnek el vele szemben, anélkül hogy bármelyik eljárásban mérlegelnék a személyi és családi körülményeit, e körben pedig különösen azon tényt, hogy kiskorú magyar állampolgár eltartottja is van, mely döntések következményeként vagy a család egysége bomlik fel, vagy a harmadik országbeli állampolgár az uniós állampolgár családtagjai, köztük kiskorú gyermeke köteles lenne elhagyni a tagállam területét?
- 2) Akként kell-e értelmezni a 2008/115 irányelv 5. és 11. cikkét, illetve az EUMSZ 20. cikkét a Charta 7. és 24. cikkével összefüggésben, hogy azokkal ellentétes az a tagállami gyakorlat, amelynek keretében a beutazási és tartózkodási tilalom elrendelése előtt arra hivatkozással, hogy az uniós polgár harmadik országbeli állampolgárságú családtagjának tartózkodása valódi, közvetlen és súlyos veszélyt jelent az ország nemzetbiztonságára, nem vizsgálják a harmadik ország állampolgárának személyi és családi körülményeit?”

III. A Bíróság előtti eljárás

31. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 2021. augusztus 26-án érkezett a Bírósághoz. A Bíróság úgy döntött, hogy a kérelmet elsőbbségi eljárásban bírálja el.

32. A cseh és a magyar kormány, valamint az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket.

33. 2022. március 25-én a Bíróság felvilágosítást kért a kérdést előterjesztő bíróságtól, amely a kérelmet továbbította az alapeljárás feleinek. A megküldött kérdésekre mind M. D., mind az idegenrendészet megküldte a válaszát.

34. 2022. szeptember 21-én tárgyalás tartására került sor, amelyen a magyar kormány és a Bizottság vett részt.

IV. Elemzés

35. A Bíróság útmutatása alapján a jelen indítvány csak az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első két kérdéssel foglalkozik.

36. E kérdéseket együttesen fogom kezelni, tekintettel azok közös vonásaira. A kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy az EUMSZ 20. cikket, valamint a 2008/115 irányelvnek a Charta 7., 20., 24. és 47. cikkével összefüggésben értelmezett 5. és 11. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes, ha valamely tagállam visszavonja a tartózkodási jogot egy olyan harmadik országbeli állampolgártól, aki egy olyan uniós polgár

családtagja, aki korábban még nem gyakorolta a szabad mozgás jogát, és beutazási tilalmat rendel el vele szemben – figyelemmel arra, hogy a magatartása valódi, közvetlen és súlyos veszélyt jelent a nemzetbiztonságra –, anélkül hogy személyes és családi körülményeit vizsgálnák, annak ellenére, hogy van egy kiskorú gyermeke, aki ennek a tagállamnak az állampolgára.

37. A kérdést előterjesztő bíróság jelzi, hogy az előző szabályozás hatályban léte alatt indult eljárás végén olyan jogszabályváltozás alkalmazására került sor, amely kedvezőtlen a harmadik országbeli állampolgárokra nézve. Úgy vélem, hogy ez az időbeli hatállyal kapcsolatos körülmény az uniós jog szempontjából nincs kihatással a válaszra. Ezenkívül a fent leírt tényállás szerint a jogszabályváltozást a tartózkodási kártya kiadásának megtagadása érdekében alkalmazták, ami az ismertetett bírósági határozatok értelmében jogerős határozatot képez.

A. Az elfogadhatóságról

38. Pontosán ez utóbbi tényező vezette a magyar kormányt arra, hogy tagadja a kérdések és az alapügy tárgya közötti kapcsolat fennállását. A magyar kormány azt állítja, hogy a kérdések és a jogvita tárgya olyan rendelkezésekre vonatkozik, amelyeket egy korábbi, már jogerősen befejezett eljárás során alkalmaztak, és amely eltért a jelenleg folyamatban lévő eljárástól. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tehát véleménye szerint hipotetikus.¹⁵

39. Hozzáteszi, hogy az eredeti kereset egy Magyarországra való beutazásra és ott-tartózkodásra vonatkozó *önálló* határozat ellen irányul, amelyre a 2008/115 irányelv és a Charta nem alkalmazandó, így e rendelkezések értelmezése nem szükséges a jogvita elbírálásához.

40. A magyar kormány kifogásának van némi alapja, mivel – amint azt hangsúlyoztam – azok a nemzeti határozatok, amelyekben elrendelték, hogy M. D. Magyarországon többé nem szerezhethet vagy tarthat meg olyan tartózkodási engedélyt, amellyel korábban rendelkezett, jogerőre emelkedtek, anélkül hogy az érintett bíróságok előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztettek volna elő azok megerősítésekor.¹⁶

41. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés a jogvita szempontjából irreleváns: amennyiben a jogvita a Magyarországra való beutazási tilalom érvényessége alapján dől el,¹⁷ a kétségek jogosak, ideértve azt is, hogy vajon – amint azt kifejttem – a 2008/115 irányelv és a Charta (már amennyiben az attól függ) nem lett volna-e alkalmazandó.

¹⁵ Írásbeli észrevételeinek 10. pontja.

¹⁶ Nem fogom tehát vizsgálni M. D. tartózkodási jogának megvonását, annak ellenére, hogy néhány későbbi észrevételem talán hasznos lehet a Bíróság számára, ha úgy dönt, hogy mégis visszatér erre.

¹⁷ A megtámadott határozat a beutazási tilalomból és a SIS II-ben való elhelyezésből áll, de nem tűnik úgy, hogy ez utóbbi vitatott lenne, aminek tekintetében a kérdést előterjesztő bíróság nem ad közvetlenül hangot semmiféle kétségnek (a negyedik kérdésben közvetetten utal a SIS II-re). Mindenesetre a jelen indítvány végén elemezni fogom a SIS II-vel kapcsolatos problémákat.

B. A 2008/115 irányelv alkalmazhatóságáról

42. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések megfogalmazásából arra lehet következtetni, hogy a kérdést előterjesztő bíróság számára a 2008/115 irányelv alkalmazhatósága nem kétséges. Ezzel szemben a Bizottság és a magyar kormány – részben egybehangzó okokból – vitatja, hogy e jogszabály a végzésben leírt helyzetre irányadó lehetne:

- A Bizottság szerint a 2008/115 irányelvet az olyan harmadik országbeli állampolgárokra kell alkalmazni, akiknek valamely tagállamban való tartózkodása jogellenes. Nem ez a helyzet egy olyan személy esetében, aki a beutazási tilalom elrendelésének időpontjában nem tartózkodik ebben a tagállamban.¹⁸
- A magyar kormány ugyanígy érvel.¹⁹ Hozzáteszi, hogy az elrendelt tilalom indokolása nem kapcsolódik a bevándorláshoz, és megfelel a Visszatérési Kézikönyvnek,²⁰ amelynek tizenegyedik pontjára, álláspontjának alátámasztásaként, hivatkozik.²¹ A beutazási tilalom önálló²², és mint ilyenre, a nemzeti jog vonatkozik rá.

43. Véleményem szerint az olyan harmadik országbeli állampolgárra, akinek jelenléte valamely tagállamban jogszerű, és a számára korábban megadott tartózkodási engedély visszavonása alapján válik jogellenessé, a 2008/115 irányelv rendelkezéseit kell alkalmazni.

44. A 2008/115 irányelv azonban semmilyen kifejezett utalást nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy milyen hatással van a rendelkezés alkalmazására az, ha a jogellenes helyzetben lévő külföldi elhagyja az ország területét.

45. Véleményem szerint a 2008/115 irányelv nem terjed ki erre az eshetőségre, mivel kizárólag a valamely tagállam területén jogellenesen *tartózkodó* harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandó,²³ a maga az irányelv által adott meghatározás szerint.

46. A harmadik országbeli állampolgár valamely tagállam területén való tartózkodására vonatkozó feltétel implicit módon az irányelv 2. cikkének (1) bekezdéséből következik, amelynek alkalmazási köre „a valamely tagállam területén illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra” terjed ki.

¹⁸ Írásbeli észrevételeinek 20. pontja.

¹⁹ Írásbeli észrevételeinek 43. pontja.

²⁰ 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.) melléklete.

²¹ Írásbeli észrevételeinek 41. pontja. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy a Bíróság az irányelv vonatkozó rendelkezését helyezi előtérbe, amely irányelv „nem módosítható a Bizottság ajánlásával, amelynek nincs kötelező ereje”: 2021. június 3-i Westerwaldkreis ítélet (C-546/19, EU:C:2021:432; a továbbiakban: Westerwaldkreis ítélet), 47. pont.

²² A magyar kormány észrevételeinek 42. és 43. pontjára tekintettel az „önálló” jelző abból ered, hogy nincs kiutasítási határozat.

²³ 2. cikk, (1) bekezdés. Nem tűnik úgy, hogy Magyarország úgy döntött volna, hogy az e cikk (2) bekezdésében említett esetekben nem alkalmazza az irányelvet a harmadik országbeli állampolgárokra.

47. A harmadik országbeli állampolgárok e területen való „jogellenes helyzete”²⁴ tehát megkerülhetetlen ahhoz, hogy a 2008/115 irányelv alkalmazása felmerülhessen. A „jogellenesnek” való minősítés szempontjából a jelenlét vagy annak időtartama nem releváns.²⁵

48. A 2008/115 irányelv arra kötelezi a tagállamokat, hogy lépjenek fel *a területükön*²⁶ jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokkal szemben. Amennyiben a területükön engedély nélküli tartózkodást észlelnek, mielőbb véget kell vetniük e helyzetnek.²⁷ Főszabály szerint a 6. cikk (1) bekezdése értelmében a kiutasítási határozatot²⁸ „a (2)–(5) bekezdésben említett kivételek sérelme nélkül” kell meghozni.²⁹

49. A félreértések abból adódhatnak, hogy valójában kétféle beutazási tilalom rendelhető el a harmadik országbeli állampolgárok tekintetében: a) a 2008/115/EK irányelv alapján hozott kiutasítási határozatokat kísérő tilalmak; és b) a nemzetbiztonsági vagy más hasonló okokból hozott, az említett irányelven kívül elrendelt tilalmak.

50. E két kategória közötti különbségtétel céljából célszerű nagy vonalakban ismertetni a 2008/115 irányelv hatálya alá tartozó beutazási tilalmakat és az annak hatályán kívül eső tilalmakat.

1. A 2008/115 irányelv hatálya alá tartozó beutazási tilalmak

51. A 2008/115 irányelv azon eszközök együttesét integrálja, amelyek a harmadik országbeli állampolgárok jogellenes bevándorlása elleni küzdelemre irányuló uniós politika végrehajtására irányulnak.

52. Az irányelv célja a kiutasításra, a kitoloncolásra, a kényszerítő intézkedések alkalmazására, az őrizetre és a beutazási tilalomra vonatkozó közös szabályok létrehozása annak biztosítása érdekében, hogy a harmadik országbeli állampolgárok jogellenes tartózkodását tisztességes és átlátható eljárások szerint szüntessék meg.³⁰

²⁴ A 2008/115 irányelv 3. cikkének 2. pontja a „jogellenes tartózkodást” ekként határozza meg: „olyan harmadik országbeli állampolgár *jelenléte valamely tagállam területén*, aki a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikkében meghatározott beutazási feltételeknek vagy az adott tagállamban érvényes egyéb beutazási, tartózkodási vagy letelepedési feltételeknek nem vagy már nem felel meg”. Az eredeti változatban kiemelés nélkül.

²⁵ 2016. június 7-i Affum ítélet (C-47/15, EU:C:2016:408), 48. pont; 2020. december 17-i Bizottság kontra Magyarország (A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadása) ítélet (C-808/18, EU:C:2020:1029), 243. pont. A Westerwaldkreis ítélet rendelkező részében a Bíróság világossá tette, hogy a 2008/115 irányelv „hatálya alá tartozik az olyan tagállam által elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom, amely nem élt az ezen irányelv 2. cikke (2) bekezdésének b) pontjában számára biztosított lehetőséggel egy olyan harmadik országbeli állampolgárral szemben, aki a területén tartózkodik, és akivel szemben egy korábbi, büntetőjogi felelősséget megállapító ítélet alapján közbiztonsági és közrendi okokból kiutasító határozatot hoztak”.

²⁶ 2018. május 8-i K. A. és társai (Családegysítés Belgiumban) ítélet (C-82/16, EU:C:2018:308; a továbbiakban: K. A. és társai ítélet) 101. pontja.

²⁷ 2011. december 6-i Achughbabian ítélet (C-329/11, EU:C:2011:807) 31. és 45. pontja; 2016. június 7-i Affum ítélet (C-47/15, EU:C:2016:408) 87. pontja.

²⁸ A 2008/115 irányelv 3. cikkének (3) bekezdése értelmében a kiutasítás „egy harmadik országbeli állampolgár visszatérési folyamata, függetlenül attól, hogy visszatérési kötelezettség önkéntes teljesítéséről vagy kitoloncolásról van szó: a származási országába, vagy egy tranzit országba [...], vagy más harmadik országba, ahova az érintett [...] önkéntesen vissza kíván térni és amely őt befogadja”.

²⁹ A kiutasítási határozatnak a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár kitoloncolásával történő végrehajtásának *jogi* lehetetlensége nem mentesít az ilyen határozat meghozatalának kötelezettsége alól, lehetővé teszi ugyanakkor a végrehajtás elhalasztását: Westerwaldkreis ítélet, 54. pont.

³⁰ A 2008/115 irányelv 1. cikke, valamint (6) és (30) preambulumbekkezdése.

53. A 2008/115 irányelv egymással szoros kapcsolatban álló különféle eljárásokat állapít meg: a központi eljárást, amely a kiutasítási határozattal kapcsolatos, és az ahhoz kapcsolódó más – ezt követően opcionális vagy kötelező jelleggel elrendelt – eljárási cselekményeket.

54. Ezen eljárási cselekmények célja a visszatérés előkészítése és biztosítása: a) a visszatérési kötelezettség önkéntes teljesítésére vonatkozó határidő előírásával; b) a kitoloncolásra vonatkozó feltételek biztosításával; és c) a schengeni területen a kiutasítási határozatnak a SIS II-ben szereplő beutazási tilalmak révén történő érvényre juttatásával.³¹

55. Ebben a rendszerben a beutazási tilalom a *visszatérés területére* vonatkozó uniós politika hatékonyságának növelésére szolgáló eszköz: valamely jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár a kiutasítását követően bizonyos időtartamig nem térhet jogszerűen vissza a tagállamok területére.³² A kiutasítási határozat európai dimenzióval ruházta fel a tilalmat.³³

56. A 2008/115 irányelvben a beutazási tilalom:

- a kiutasítási határozattól függ, abban az értelemben, hogy ha az hiányzik, akkor ennek elrendelése nem lehetséges.³⁴ Ezt írja elő ezen irányelv 3. cikkének (6) bekezdése és 11. cikkének (1) bekezdése.
- Szükségszerűen kíséri a kiutasítási határozatot, amennyiben az önkéntes távozásra nem állapítottak meg határidőt, vagy a terület elhagyására vonatkozó kötelezettségnek nem tettek eleget.³⁵
- Csak a kiutasítási határozat – önkéntes vagy kényszer útján történő – végrehajtását követően válthatja ki a rá jellemző joghatásokat.³⁶
- A kiutasítási határozat a visszavonását követően nem tartható hatályban.³⁷

³¹ Alább kifejtem, hogy az 1987/2006 rendelet alapján a harmadik országbeli állampolgárokról vonatkozó – a beutazásra vagy a tartózkodásra vonatkozó nemzeti szabályok be nem tartásához kapcsolódó beutazási tilalmakon alapuló – figyelmeztető jelzéseknek a SIS II-be történő bevezetése nem kötelező: lásd 112. pont.

³² 2020. szeptember 17-i JZ (Szabadságvesztés-büntetés belépési tilalom esetén) (C-806/18, EU:C:2020:724) ítélet, 32. pont.

³³ A 2008/115 irányelv (14) preambulumbekkezdése. Ennek ellenére nem kell minden kiutasítási határozat mellé beutazási tilalmat elrendelni: lásd a 11. cikk (1) bekezdését és a jelen indítvány 112. pontját a figyelmeztető jelzések SIS-II-be való bevezetésének fakultatív jellegéről.

³⁴ A kiutasítási határozat a valamely tagállam területén való tartózkodás jogellenességének következménye. A tilalom megakadályozza a visszatérést követően az Unió területére történő esetleges későbbi belépést, automatikusan jogellenessé téve azt: lásd a 2017. július 26-i Ouhrami ítélet (C-225/16, EU:C:2017:590; a továbbiakban: Ouhrami ítélet), 49. és azt követő pontjait. Alaki szempontból viszont a tagállamok elrendelhetnek a kiutasítási határozattal egyidejűleg vagy azt követően is beutazási tilalmat: a 2008/115 irányelv 6. cikkének (6) bekezdése. Hatékonysági okokból az irányelv folyamatban lévő átdolgozására vonatkozó javaslat a jelenleg hatályos rendszerhez képest újdonságként tartalmazza a beutazási tilalmak előzetes kiutasítási határozat nélküli elrendelésének lehetőségét olyan esetekben, amikor a jogellenes helyzetet elsőként a kilépéskor, a határellenőrzés alkalmával észlelik: a harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelv (átdolgozás) vonatkozó javaslat [COM(2018) 634 final] 13. cikkének (2) bekezdése.

³⁵ 11. cikk, (1) bekezdés. Más körülmények esetén a beutazási tilalom elrendelése lehetséges, de nem kötelező.

³⁶ Ouhrami ítélet, 49. pont; Westerwaldkreis ítélet, 52. pont.

³⁷ Westerwaldkreis ítélet, 54. pont.

2. A 2008/115 irányelv hatálya alá nem tartozó beutazási tilalmak

57. A tagállamok továbbra is hatáskörrel rendelkeznek arra, hogy megakadályozzák harmadik országbeli állampolgároknak a területükre való beutazását olyan esetekben, amelyek nem tartoznak azon helyzetek körébe, amelyekben a 2008/115 irányelv alapján kiutasítási határozatot hoznak jogellenes tartózkodásuk miatt.

58. Amint azt már kifejtettem, ezek az esetek (amelyeket a közrendre, a közbiztonságra, a nemzetbiztonságra veszélyt jelentő magatartásokra adott válasz jellemez, vagy amelyek a nemzetközi kapcsolatokat érintik, és amelyeknek főszereplői olyan személyek, akik nem tartózkodnak az ország területén) nem tartoznak a 2008/115 irányelv hatálya alá.

59. E beutazási tilalmak függetlenek a 2008/115 irányelv által szabályozott kiutasítási határozatoktól. Az (esetlegesen a nemzetközi jog vagy egyes uniós határozatok alapján hozott) nemzeti jogi rendelkezéseket,³⁸ és – ismétlem – nem a 2008/115 irányelvet veszik figyelembe.³⁹

60. Egy ilyen típusú tilalom, már amennyiben azon a veszélyen alapul, amelyet a harmadik állambeli állampolgárnak valamely tagállam területén való tartózkodása jelentene, a SIS II-ben a beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló személyek listájára való felvételre vonatkozó határozatot is megalapoz. A figyelmeztető jelzés elhelyezése a SIS II-ben ilyen esetben kötelező.⁴⁰

3. A beutazási tilalom korlátozott földrajzi hatálya

61. Bármilyen legyen a valamely tagállam által elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom oka, annak földrajzi hatálya korlátozott, ha az a személy, akivel szemben azt elrendelték, rendelkezik olyan tartózkodási jogcímmel, amely lehetővé teszi számára, hogy valamely más tagállamban jogszerűen tartózkodjon.

62. Mivel a beutazási tilalom „összeurópai” hatásának formálissá válása és az az által kiváltott hatás a gyakorlatban az arra alapított figyelmeztető jelzés SIS II-be való bevezetéséhez kapcsolódik, amennyiben a tilalom nem járhat ilyen hatással, a SIS II-ben szereplő, vonatkozó figyelmeztető jelzést törölni kell.

63. Így abban az esetben, ha a harmadik országbeli állampolgár tartózkodási engedéllyel rendelkezik valamely SIS II-ben részes⁴¹ államban, az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése az engedélyt kiállító és a figyelmeztető jelzést bevezető állam közötti konzultációs rendszert ír elő annak megállapítása érdekében, hogy elegendő indok áll-e fenn ezen engedély visszavonására. Ha az engedélyt fenntartják, az a tagállam, amely a figyelmeztető jelzést bevezette, visszavonja azt.

³⁸ Lásd például: Az Ukrajna területi integritását, szuverenitását és függetlenségét aláásó vagy fenyegető intézkedések miatti korlátozó intézkedésekről szóló 2014/145/KKBP határozat módosításáról szóló, 2022. február 25-i (KKBP) 2022/331 tanácsi határozat (HL 2022. L 52., 1. o.; helyesbítés: HL 2022. L 117., 118. o.). A melléklete felsorolja azokat a személyeket, akik tekintetében a tagállamoknak meg kell tenniük a szükséges intézkedéseket a területükre való *belépés megakadályozása* érdekében.

³⁹ Ez nem jelenti azt, hogy a tagállam mentesül minden, akár az eljárással, akár az ügy érdemével kapcsolatos, az uniós jogból eredő korlát alól: lásd fent, 97. és azt követő pontok.

⁴⁰ Az 1987/2006 rendelet 24. cikkének (2) bekezdése, ugyanezen cikk (3) bekezdésével ellentétben. A kötelező jelleg egyértelmű az olyan nyelvi változatokban, mint a német, a francia, az angol, az olasz vagy a portugál. A spanyol változatot, amely eredetileg a *podrá* igét használta, később javították (az 1987/2006 rendeletre vonatkozó helyesbítés: HL 2021. L 224., 42. o.).

⁴¹ A 2018. január 16-i E ítélet (C-240/17, EU:C:2018:8) 37. pontjának és rendelkező részének megfelelően, noha nincs semmi akadálya annak, hogy a konzultációra még azon határozat elfogadása előtt kerüljön sor, amelyen a figyelmeztető jelzés alapul, az ezzel kapcsolatos kötelezettség csak a jelzés elhelyezése után áll fenn. A 2018/1861 rendelet kiigazítja ezt a szabályt.

64. Ez utóbbi esetben ugyanezen jogszabálysövegnek megfelelően a tagállam felveheti a külföldit a beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló személyek nemzeti listájára.⁴²

4. A területnek a kiutasítási határozatot, illetve a nemzetbiztonsági okokból elrendelt beutazási tilalmat megelőző elhagyása

65. Ha egy valamely tagállamban jogellenesen tartózkodó személy elhagyja e tagállamot, még mielőtt annak hatóságai határozatot hoznának erre vonatkozóan, a 2008/115 irányelvben előírt kiutasítási határozat feleslegessé válik: az a tény, hogy a harmadik országbeli állampolgár nem tartózkodik ezen állam területén, szükségtelenné teszi annak meghozatalát.⁴³

66. Véleményem szerint a 2018/115 irányelv rendelkezéseiből arra lehet következtetni, hogy: a) a jogellenes tartózkodást úgy határozzák meg, mint a területen való olyan „jelenlétet”, amely nem (vagy már nem) felel meg a beutazási vagy tartózkodási feltételeknek; és b) azokra a személyekre korlátozzák az alkalmazandó eljárásokat, akik valamely tagállam területén tartózkodnak.

67. Ez a megállapítás egyébként összhangban áll azzal a rendszerrel, amely minden tagállamot arra kötelez, hogy a lehető leggyorsabban szüntesse meg *a területén észlelt* jogellenes helyzetet.

68. Azt hiszem, hogy a megoldás ugyanaz akkor is, ha az érintett távozására azt megelőzően kerül sor, hogy eljárást indítottak volna a jogellenes tartózkodása tárgyában, illetve akkor is, ha ezen eljárás során kerül sor erre, még a határozat meghozatala előtt. Ez utóbbi esetben az eljárásnak megszűnik a tárgya: már nem áll fenn (az azt megindító tagállamban) az a jogellenes helyzet, amelyet meg kell szüntetni a kiutasítás elrendelésével, vagy más módon, ha annak fennállnak a feltételei.

69. E megoldásnak a nemzeti jogrendre gyakorolt eljárásjogi következményei (archiválás, eljárás megszüntetése vagy más) főszabály szerint azok, amelyeket a saját joga határoz meg.⁴⁴

70. A fent leírt eset nem tévesztendő össze azzal az esettel, amikor a harmadik országbeli állampolgár tartózkodási helye nem ismert, de arra utaló jelek vannak, hogy még mindig az ország területén tartózkodik. Úgy vélem, hogy ebben az esetben a kiutasítási határozat meghozatalára az érintett távollétében lefolytatott eljárásban is sor kerülhet.⁴⁵

71. A kifejtett ok miatt meg nem hozott kiutasítási határozat hiányában egyébként arra lehet következtetni, hogy nem lehet a 2008/115 irányelv 11. cikkében előírt beutazási tilalmat elrendelni.⁴⁶

⁴² Lásd: 2018. január 16-i E ítélet (C-240/17, EU:C:2018:8). Főszabály szerint valamely személynek a beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló személyként egy tagállam nemzeti adatbázisába való felvétele amiatt, hogy valamely tagállam közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira veszélyt jelent, a 2016/399 rendelet 6. cikke (1) bekezdésének e) pontjának megfelelően akadályát képezi annak, hogy e személy belépjen a schengeni térségbe.

⁴³ A kiutasítási határozat meghozatalát követően, ha az eljárás még nem zárult le, az a harmadik országbeli állampolgár, aki elhagyja a területet, a 2008/115 irányelv 7. cikke értelmében véve „önként távozik”, amennyiben a határozat számára határidőt állapít meg a távozásra. Amennyiben ilyen határidőt nem állapítottak meg, úgy kell tekinteni, hogy a külföldi egyszerűen eleget tesz a kiutasítási határozatban vele szemben előírt távozási kötelezettségnek. Kitoloncolási végzésre nem lesz szükség, a tagállamba való beutazás és az ott-tartózkodás tilalmát viszont el lehet rendelni (a 11. cikk (1) bekezdésének vége), sőt, el is kell elrendelni (a 11. cikk (1) bekezdésének a) pontja), és annak elrendelését az irányelvnek megfelelően kell megtenni.

⁴⁴ A felfüggesztés indokolt lehet viszont, ha feltételezhető, hogy a 2008/115 irányelv értelmében nem került sor az érintett visszatérésére. Lásd analógia útján: 2016. február 15-i N. ítélet (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), 75. és 76. pont.

⁴⁵ Ez a Visszatérési Kézikönyv által javasolt megoldás, 11.3. pont, 58. o.

⁴⁶ A tárgyaláson a Bíróság kérdéseire adott válaszaiban a Bizottság többször is visszatért erre a kérdésre.

72. Ebben az összefüggésben, amint azt már kifejtettem, az a tagállam, amely nemzetbiztonsági okokból szükségesnek tartja a területén már nem tartózkodó harmadik országbeli állampolgár beutazásának megakadályozását, ezt a nemzeti joga alapján megteheti.

73. Úgy vélem, hogy ez az érvelés előnyt élvez azzal a véleménnyel szemben, amely szerint a 2008/115 irányelv továbbra is alkalmazandó azon harmadik országbeli állampolgárra, aki a valamely tagállam területén való tartózkodását lehetővé tevő engedély elvesztését követően véget vet a jogellenes tartózkodásnak (azaz visszatér az országába), még az e tekintetben hozott bármiféle határozatot megelőzően.

74. Azon személyek szerint, akik e véleményt képviselik, az ilyen beutazási tilalomra a 2008/115 irányelv az irányadó, annyiban, hogy az bizonyos *folytonosságot* jelent az ezen irányelv hatálya alá tartozó eljárásokkal.

75. A vélemény iránymutatást tartalmaz: az egyént a harmonizált szabályok rendszere alá vonná, amelynek értelmében a beutazási tilalmat – még ha azt a jogellenes bevándorlástól eltérő ok indokolja is – magának a 2008/115 irányelv elveinek és (eljárási és érdemi) követelményeinek megfelelően kellene elrendelni.

76. Az ehhez hasonló értelmezés azonban nem mentes a hátrányoktól. Az első hátrány a 2008/115 irányelv 2. cikkével és 11. cikkének (1) bekezdésével való ütközése, amelyekre korábban utaltam. Ez az irányelv azt javasolja, hogy szüntessék meg a harmadik országbeli állampolgárok jogellenes helyzetét, és ne hozzanak határozatokat olyan ügyekben, amelyekben a hatóság beavatkozása már nem szükséges (megszűnt a szükségessége), pontosan azért, mert a területen való jogellenes tartózkodás véget ért.

77. Másodszor emlékeztetek arra, hogy a 2008/115 irányelv közvetlen célja nem a tagállamok közrendjének, közbiztonságának és nemzetbiztonságának védelme, még akkor sem, ha ezen érdekek ezen irányelvben sem ismeretlenek.⁴⁷ Ha elfogadnánk, hogy ugyanez vonatkozik az ezen indokokon alapuló beutazási tilalmakra is, amelyekhez azonban nem társul kiutasítási határozat, az az 1. cikkben kinyilvánított célt ezen érdekek közvetlen védelmével egyenértékűen kezelné.

78. Harmadszor, a 2008/115 irányelvnek nem célja a külföldiek tartózkodására vonatkozó belső szabályok teljes harmonizálása, csupán a kiutasítási határozatok (*rectius*: amelyek megszüntetik a jogellenes helyzetet) elfogadására és végrehajtására vonatkozó belső szabályok harmonizálása.⁴⁸ Az általam jelenleg vizsgált értelmezés a tagállamok tekintetében azt feltételezné, hogy a bevándorlástól eltérő okokból hozott beutazási tilalmak, amelyekhez nem társul a kiutasítás elrendelése, nem rendelkezhetnének:

- eltérő (időtartam, személyi hatály) jellemzőkkel, amelyek magában a 2008/115 irányelvben is szerepelnek,
- az ezen irányelvben meghatározottaktól eltérő esetekre vonatkoznának,

minden olyan esetben, amikor az ilyen tilalmak olyan harmadik országbeli állampolgárookra vonatkoznak, akik *korábban* jogellenes módon *tartózkodtak a területen, de már nincsenek ott*.

⁴⁷ Tulajdonképpen a 2008/115 irányelv tiszteletben tartja ezeket, amint az többek között a 6. cikk (2) bekezdés végéből, a 7. cikk (4) bekezdéséből vagy a 11. cikk (2) bekezdéséből kikövetkeztethető. Alkalmazási körüket illetően lásd viszont a 2009. november 30-i Kadzoev ítélet (C-357/09 PPU, EU:C:2009:741), 70. és 71. pontját.

⁴⁸ K. A. és társai ítélet, 44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

79. Az első akadály *bizonyos mértékben* elkerülhető lenne, mivel – ismétlem – a 2008/115 irányelv a jelenlegi szövegében már tartalmaz a közrendre, a közbiztonságra és a nemzetbiztonságra vonatkozó olyan utalásokat (többek között az 11. cikk (2) bekezdése), amelyek kihatással lehetnek a tilalom időtartamára és személyi hatályára.⁴⁹

80. Ugyanakkor a 2008/115 irányelvben ezek a fogalmak – mint az uniós jog minden olyan fogalma, amelynek meghatározását a jogalkotó nem bízta a tagállamokra (még akkor sem, ha az irányelv nem határozza meg azokat) – önállóak. Jogos felvetni e fogalmaknak a nemzeti fogalmakhoz való viszonyulásának kérdését, vagy legalábbis azok azonosságának kérdését azon formát illetően, amelyben működniük kell, figyelemmel a kontextusbeli eltérésre: egyrészt az uniós szint,⁵⁰ másrészt pedig a nemzeti szint.

81. Ami a második akadályt illeti, hangsúlyozom, hogy a 2008/115 irányelv csak a kiutasítás elrendeléséhez társuló beutazási tilalmakra vonatkozik. Nem rendelkezik ezekről olyan esetben, amikor a harmadik országbeli állampolgár, aki a tilalmat elrendelő tagállam területén jogellenesen tartózkodik, valamely más tagállamban tartózkodási engedéllyel rendelkezik,⁵¹ vagy a tilalmat vele szemben elrendelő tagállamtól eltérő tagállam valamely megállapodás alapján befogadja.⁵²

82. Ennek ellenére, valamely tagállamnak továbbra is érdeke fűződhet ahhoz (vagy akár köteles lehet arra), hogy előírja a korábban a területét elhagyó külföldinek a területére való beutazást, azon követelmény „teljesítése céljából”, amelyre a 2008/115 irányelv 6. cikkének (2) bekezdése utal, vagy függetlenül attól, hogy az említett személy kapcsán bármely más tagállam miként dönt, azt követően, hogy őt befogadta. Azon feltételek tiszteletben tartásán belül, amelyekre a Bíróság emlékeztet, minden egyes tagállamnak a saját felelőssége a területén a közrend fenntartása, illetve a bel- és közbiztonság garantálása.⁵³

5. A jelen ügy

83. A kérdést előterjesztő bíróság által ismertetettek szerint M. D. még a kiutasítás elrendelése előtt elhagyta Magyarország területét. Ha ez valóban így van, a fenti megfontolások alapján azt kell megerősítenem, hogy a 2008/115 irányelv nem volt alkalmazandó a vele szemben később elrendelt, Magyarországra való beutazásra vonatkozó tilalomra.

84. Abban az esetben, ha M. D. rendelkezett tartózkodási engedéllyel Szlovákiában, amikor vele szemben a Magyarországra való beutazás tilalmát elrendelték, e két tagállam illetékes hatóságainak legkésőbb az e tilalmon alapuló figyelmeztető jelzés SIS II-be történő bevezetését követően le kellett volna folytatniuk az SMVE 25. cikkének (2) bekezdésében előírt konzultációkat.⁵⁴

⁴⁹ A 11. cikk (2) bekezdésének vége, illetve (3) bekezdésének második albekezdése.

⁵⁰ Az uniós jogban e fogalmak nem feltétlenül azonosak az őket alkalmazó összes szövegben. Amint arra a Visszatérési Kézikönyv 11.3. pontja (59. o.), illetve többek között a 2019. december 12-i E. P. (A közrendre jelentett veszély) ítélet (C-380/18, EU:C:2019:1071) 31. és azt követő pontjai – Pitruzzella főtanácsnok indítványának (C-380/18, EU:C:2019:609) irányvonalát követve – emlékeztetnek, az azonosság még a bevándorlással kapcsolatos okok között sincs meg.

⁵¹ Ebben az esetben, amelyet a 2008/115 irányelv 6. cikkének (2) bekezdése szabályoz, nincs értelme a 11. cikk szerinti beutazási tilalom elrendelésének, amelynek eredeti célja, hogy az *Unió egészében* joghatásokkal ruházza fel a kiutasítási végzést.

⁵² Ebben az esetben, amelyet a 2008/115 irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szabályoz, a második állam feladata a jogellenes helyzet megszüntetése. Lásd: 2016. szeptember 13-i Ahmed ítélet (C-369/15, EU:C:2018:408), 84. és 86. pont.

⁵³ Lásd: EUMSZ 72. cikk és hatályával kapcsolatban: 2020. december 17-i Bizottság kontra Magyarország (A nemzetközi védelmet kérmezők befogadása) ítélet (C-808/18, EU:C:2020:1029).

⁵⁴ Nincs bizonyosság az illetően, hogy az említett konzultációkra sor került volna: az M. D., illetve a magyar kormány által szolgáltatott információk e tekintetben eltérnek, a tények ellenőrzése pedig a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

85. Az ellentmondásos helyzet elkerülése érdekében, amennyiben a konzultációkat követően Szlovákia nem vonta vissza hivatalosan M. D. tartózkodási engedélyét, Magyarországnak M. D.-t a SIS II-ben törölnie kellett volna a beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzésekről vezetett listáról. Ugyanakkor fenntarthatta volna a beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló személyek nemzeti listáján.

C. Beutazási tilalom, valamint a személyes és családi körülmények előzetes értékelése

86. Megtiltható-e nemzetbiztonsági okokból a valamely tagállam területére való beutazás egy harmadik országbeli állampolgár számára, személyes és családi körülményeinek figyelembevétele nélkül?

87. Véleményem szerint az e kérdésre adandó válasznak nemlegesnek kell lennie akkor is, ha a tilalmat a 2008/115 irányelv szabályozza, és az irányelvtől függetlenül is, ha az érintett a tilalmat kibocsátó tagállam állampolgárságával rendelkező gyermek szülője.

88. Szuverenitásuk klasszikus előjoga értelmében az államok korlátozhatják a külföldi állampolgársággal rendelkező személyek szabad mozgását azáltal, hogy megtagadják tőlük a területükre való beutazást, vagy kiutasítják őket.

89. Sem a nemzetközi szerződések, sem az uniós jog nem kérdőjelezi meg ezt az elvet. Bizonyos helyzetekben azonban enyhíthetik vagy módosíthatják azt úgy, hogy előírják az érintett személy egyéni helyzetének vagy más releváns tényezőknek az értékelésére vonatkozó kötelezettséget.

90. Ezt a megállapítást az uniós jogot illetően kettős szempontból vizsgálom.

1. A 2008/115 irányelv alkalmazása esetén

91. Ha a valamely tagállam területére való beutazás tilalmára a 2008/115 irányelv vonatkozna, a válasz minden további nélkül következne az 5. cikkéből: alkalmazásával e tagállamnak figyelembe kellene vennie, kötelező jelleggel, a gyermek mindenek felett álló érdekét és a családi életet.

92. Ebbe az irányvonalba illeszkednek a 2008/115 irányelv különböző preambulumbekzdései is:⁵⁵

- A (24) preambulumbekzdés általános jelleggel kimondja, hogy az irányelv tiszteletben tartja az alapvető jogokat, és figyelembe veszi különösen a Chartában rögzített elveket.
- A (6) preambulumbekzdés emlékeztet a tagállamok egyedi határozatok elfogadására vonatkozó kötelezettségére.
- A (22) preambulumbekzdés a „gyermek mindenek felett álló érdekét” és a családi élet tiszteletben tartását említi a tagállamok által az irányelv végrehajtása során figyelembe veendő elsődleges megfontolásokként.

⁵⁵ Tágabb (az 1987/2006 rendelet 24. cikkének (1) bekezdését is magában foglaló) rendszertani szempontból emlékeztetek arra, hogy a SIS II-be csak azok a jelzések kerülnek be, amelyek a konkrét eset értékelése alapján hozott határozatokból származnak: lásd a fenti 113. pontot.

93. Ezek az előírások⁵⁶ nem szűnnek meg, ha a beutazási tilalom szükségszerűen a 2008/115 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontja szerinti kiutasítási határozathoz társul. Az érintett személyes körülményei egyébként továbbra is szerepet fognak játszani a tilalom időtartamának meghatározása céljából.⁵⁷

94. Ezekben az esetekben a vonatkozó elemzést egy másik elemzés foglalja magában: a magára a kiutasítási határozatra vonatkozó elemzés, illetve a 2008/115 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének a) pontjában foglalt helyzetre vonatkozó elemzés is, amelyekre akkor kerül sor, ha nem állapítanak meg határidőt az önkéntes távozásra a 7. cikk (4) bekezdése alapján.

95. A Bíróság kimondta, hogy az általa követett célra tekintettel a 2008/115 irányelv 5. cikkét nem lehet megszorítóan értelmezni.⁵⁸ Konkrétan a gyermek mindenek felett álló érdekét illetően emlékeztetek arra, hogy azt akkor kell tiszteletben tartani, amikor az irányelv a gyermekre alkalmazandó, illetve akkor is, amikor az a szülőjére alkalmazandó.⁵⁹

2. A 2008/115 irányelv alkalmazásának mellőzése esetén

96. A tagállamoknak ügyelniük kell arra, hogy még a határukba tartozó területeken is oly módon gyakorolják a hatásköreiket, hogy az ne sértse az uniós jogot.⁶⁰

97. Különösen akkor, amikor harmadik országbeli állampolgároknak a területükön való tartózkodásáról van szó, az e tagállamok által hozott intézkedések nem foszthatják meg az uniós polgárokat az e jogállás által számukra biztosított jogok tényleges gyakorlásától.⁶¹

98. A tartózkodási jog megtagadása a harmadik országbeli állampolgártól az uniós polgárság hatékony érvényesülésének meggyengítéséhez vezethet. Ez történik olyankor, ha ezen állampolgár és uniós polgársággal rendelkező családtagja között olyan eltartotti viszony áll fenn, amelynek alapján ha az előbbtől megtagadják a valamely tagállamban való tartózkodás jogát, ez utóbbit arra köteleznék, hogy vele tartson, elhagyva az Unió egész területét.⁶²

⁵⁶ Amelyből természetesen nem következik a kiutasítási határozat meghozatalának vagy a beutazási tilalom elrendelésének lehetetlensége, csupán annak szükségessége, hogy a rendelkezésre álló adatok összessége alapján mérlegelni kell a fennálló érdekeket, mielőtt e tekintetben döntést hoznának.

⁵⁷ A 2008/115 irányelv 11. cikkének (2) bekezdése.

⁵⁸ Lásd többek között: 2021. március 11-i État belge (Kiskorú szülőjének kiutasítása) ítélet (C-112/20, EU:C:2021:197), 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

⁵⁹ *Loc. ult. cit.*, rendelkező rész.

⁶⁰ Nem hiszem, hogy ez a megállapítás különösebb indokolást igényelne. Általános jelleggel visszautalok a 2022. február 16-i Magyarország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-156/21, EU:C:2022:97), 124. és 126. pontjára; és a 2022. február 16-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-157/21, EU:C:2022:98) 142–144. pontjára. Az EUMSZ 72. cikkel kapcsolatban lásd: 2020. április 2-i Bizottság kontra Lengyelország, Magyarország és Cseh Köztársaság (A nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezésére szolgáló ideiglenes mechanizmus) ítélet (C-715/17, C-718/17 és C-719/17, EU:C:2020:257), 143. pont; 2020. július 2-i Stadt Frankfurt am Main ítélet (C-18/19, EU:C:2020:511), 28. pont.

⁶¹ Lásd többek között: K. A. és társai ítélet; 2020. február 27-i Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Unió polgár házastársa) ítélet (C-836/18, EU:C:2020:119; a továbbiakban: Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real ítélet); 2022. május 5-i Subdelegación del Gobierno en Toledo (Családtag tartózkodása – Nem elegendő források) ítélet (C-451/19 és C-532/19, EU:C:2022:354; a továbbiakban: Subdelegación del Gobierno en Toledo ítélet); 2022. szeptember 7-i Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Az EUMSZ 20. cikk szerinti tartózkodási jog jellege) ítélet (C-624/20, EU:C:2022:639), 51. pont. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ehhez a következményhez nem szükséges, hogy az uniós polgár ezt megelőzően gyakorolja a mozgásszabadságát.

⁶² K. A. és társai ítélet, 52. pont; Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real ítélet, 40. és azt követő pontok; Subdelegación del Gobierno en Toledo ítélet, 48. pont.

99. A Bíróság világossá tette, hogy a kiskorú uniós polgárral kapcsolatos, ilyen jellemzőkkel rendelkező eltartotti viszony⁶³ fennállásának értékelése kötelezővé teszi a gyermek feletti felügyelet és gyámság kérdésének, illetve annak a kérdésnek figyelembevételét is, hogy e kiskorú személy ellátásának jogi, gazdasági vagy érzelmi terhére valóban a harmadik országbeli állampolgár viseli-e.⁶⁴

100. Ha az eltartotti viszony megerősítést nyert, a harmadik országbeli állampolgár kivételesen az EUMSZ 20. cikk alapján kérheti az e rendelkezésből következő származékos (az uniós polgárt megillető jogból származtatott) tartózkodási jog megadását.

101. Emlékeztetnem kell ugyanakkor arra, hogy a származékos tartózkodási jog nem abszolút jellegű. A tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy ezt bizonyos körülmények között ne ismerjék el, főként a közrend fenntartása és a közbiztonság megőrzése érdekében.⁶⁵

102. A nemzetbiztonsági okok még inkább alkalmasak arra, hogy korlátozzák az EUMSZ 20. cikkből következő származékos tartózkodási jog elismerését. Ahhoz, hogy ez így legyen, meg kell felelniük azoknak a megfontolásoknak, amelyek nyilvánvalóan érintik ezt a Bíróság által már meghatározott módon értelmezett fogalmat.⁶⁶

103. Ez az alkalmasság azonban nem korlátlan, amint azt a Bíróság már szintén többször hangsúlyozta.⁶⁷ Ebben az összefüggésben az ítélkezési gyakorlata értelmében:⁶⁸

– A „közrend” és a „közbiztonság” fogalmát az uniós polgárok vagy családtagjaik tartózkodási jogától való eltérés igazolásaként megszorítóan kell érteni.⁶⁹

⁶³ Az eltartotti viszony fennállhat kiskorú vagy nagykorú állampolgárok tekintetében is (Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real ítélet). Semmi nem utal arra, hogy M. D. élettársa esetében ez lenne a helyzet, így nem mélyedek el a kérdésben.

⁶⁴ Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real ítélet, 65. pont. Lásd még a K. A. és társai ítéletben szereplő elemzést, 70. és azt követő pontok.

⁶⁵ Lásd többek között: 2016. szeptember 13-i Rendón Marín ítélet (C-165/14, EU:C:2016:675; a továbbiakban: Rendón Marín ítélet); 2016. szeptember 13-i CS ítélet (C-304/14, EU:C:2016:674), 39. pont; K. A. és társai ítélet, 92. pont; Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real ítélet, 43–45. pont; Subdelegación del Gobierno en Toledo ítélet, 52. pont.

⁶⁶ A Bíróság a 2020. október 6-i La Quadrature du Net és társai ítéletben (C-511/18, C-512/18 és C-520/18, EU:C:2020:791) 135. és 136. pontjában kimondta, hogy „az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a nemzetbiztonság továbbra is az egyes tagállamok kizárólagos felelőssége. Ez a feladat az állam alapvető funkcióinak és a társadalom alapvető érdekeinek a védelméhez fűződő elsődleges érdeknek felel meg, és magában foglalja az olyan tevékenységek megelőzését és elfojtását, amelyek komolyan destabilizálhatják az ország alapvető alkotmányos, politikai, gazdasági vagy társadalmi szerkezetét, és közvetlenül fenyegethetik a társadalmat, a lakosságot vagy magát az államot, mint például a terrorcselekmények.” Ezt követően hangsúlyozta a nemzetbiztonság védelmére irányuló cél fontosságát, valamint „jellegüket és különös súlyosságukat” illetően az azzal kapcsolatos fenyegetettség és az azon általános veszély közötti eltérést, hogy akár súlyos feszültségek vagy zavarok keletkeznek, amelyek kihatással vannak a *közbiztonságra*. Emiatt megállapítja, hogy a Charta 52. cikkének (1) bekezdésében előírt egyéb követelmények tiszteletben tartása mellett a nemzetbiztonság védelmére irányuló céllal igazolhatók az olyan intézkedések, amelyek súlyosabb beavatkozásokat jelentenek az alapvető jogokba, mint azok, amelyek más célokkal igazolhatók.

⁶⁷ Lásd többek között: Subdelegación del Gobierno en Toledo ítélet, 53. pont. Más ítéletek még ennél is egyértelműbben fogalmaznak, amikor rámutatnak arra, hogy az EUMSZ 20. cikkel összefüggésben a harmadik országbeli állampolgár helyzetének értékelése során nem szabad elfeledkezni a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való, a Charta 7. cikkében rögzített jogtól; és hogy e rendelkezést adott esetben a gyermek mindenek felett álló, a Charta 24. cikkének (2) bekezdésében elismert érdekének figyelembevételére vonatkozó kötelezettséggel összefüggésben kell értelmezni. Lásd például: Rendón Marín ítélet, 81. pont; K. A. és társai ítélet, 90. pont.

⁶⁸ Lényegesnek tartom hangsúlyozni azt, hogy a tagállamok mérlegelési mozgástere más területeken eltérő lehet. Amikor az EUMSZ 20. cikkről van szó, a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy az (uniós) polgári jogállás sajátos logikájára van szükség, elmozdulva a bevándorlás területén hatályos logikától (amely, amint fentebb jeleztem, szintén nem az egyetlen). E jelenség már más indítványokban, például Szpunar főtanácsnok Fahimian ügyre vonatkozó indítványában (C-544/15, EU:C:2016:908), vagy Pikamäe főtanácsnoknak a Stadt Frankfurt am Main ügyre (C-18/19, EU:C:2020:130), a Minister van Buitenlandse Zaken egyesített ügyekre (C-225/19 és C-226/19, EU:C:2020:679), valamint a Minister van Buitenlandse Zaken egyesített ügyekre (C-225/19 és C-226/19, EU:C:2020:679) vonatkozó indítványában bemutatásra került, amelyekre röviden visszautalok.

⁶⁹ Rendón Marín ítélet, 82. pont; K. A. és társai ítélet, 91. pont. Még ha a tagállamok továbbra is jobb helyzetben vannak a területükön a közrendet vagy a közbiztonságot fenyegető veszélyek értékelésére, e fogalmak alkalmazási köre nem teljesen független az uniós intézmények ellenőrzésétől: Rendón Marín ítélet, 81. pont; Subdelegación del Gobierno en Toledo ítélet, 78. és azt követő pontok.

- A harmadik országbeli állampolgár által a közrendre jelentett veszélynek valószínű, közvetlennek és kellően súlyosnak kell lennie; annak megállapításához, hogy fennáll, nem elegendő, hogy a harmadik országbeli állampolgár büntetett előéletű az érintett tagállamban.⁷⁰
- A tagállamnak figyelembe kell vennie többek között „az érintett egyén személyes magatartását, az egyén érintett tagállam területén való tartózkodásának időtartamát és jogszerű jellegét, az elkövetett jogsértés jellegét és súlyát, az érintett személy társadalomra való veszélyességének aktuális mértékét, a szóban forgó gyermekek életkorát, egészségi állapotukat, valamint családi és gazdasági helyzetüket”.⁷¹

104. E körülmények vizsgálatát követően, ha a mérlegelés a közbiztonságot vagy még inkább a nemzetbiztonságot⁷² fenyegető, a tagállami hatóságok és esetlegesen a határozataikat felülvizsgáló bíróságok által megerősített veszélyek fennállásnak a megállapításához vezet, a harmadik országbeli állampolgárral szembeni beutazási tilalom elrendelésének lehetősége továbbra is nyitva áll.

3. A jelen ügy

105. Bár a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy a felek által előterjesztett észrevételekre és a körülmények összességére tekintettel meggyőződjön erről, bátorkodnék megállapítani, hogy M. D. és magyar állampolgárságú kiskorú gyermeke között eltartottsági viszony áll fenn, amely alkalmas lehet arra, hogy M. D. az EUMSZ 20. cikk alapján a származékos tartózkodási jogával éljen.

106. Különösen nem értek egyet a magyar kormánnyal, amikor ezen eltartottsági viszony meglétének vitatása érdekében azt állítja, hogy a kiskorú gyermek anyja szintén Magyarországon él, és mint a szülői felügyeleti jog gyakorlója, köteles a gyermek ellátásáról gondoskodni.⁷³

107. M. D. tartózkodási engedéllyel rendelkezett Szlovákiában, amelyet – úgy tűnik – visszavontak tőle. Ennélfogva joggal feltételezhető, hogy a magyarországi tartózkodási jog megtagadása azzal a következménnyel járna, hogy kiskorú gyermekének az Unió egész területét el kellene hagynia.

108. Mindazonáltal, még ha M. D. az EUMSZ 20. cikk szerinti származékos tartózkodási jogot meg is szerezhethné, nemzetbiztonsági okokból meg lehetne tiltani számára a Magyarország területére való beutazást és ott-tartózkodást, amint azt már kifejtettem, ha az imént általam hivatkozott körülményeknek az uniós jog értelmében kötelező mérlegelését követően az eredmény az lenne, hogy mindenképpen az említett okoknak kell elsőbbséget adni.

⁷⁰ Lásd: Rendón Marín ítélet; K. A. és társai ítélet, 91. pont; rendelkező rész 2. pontjának vége.

⁷¹ K. A. és társai ítélet, 94. pont. A Subdelegación del Gobierno en Toledo ítélet 53. pontja hozzáteszi, hogy figyelembe vehető a büntetések súlyosságának mértéke, valamint az ítéletek meghozatalának időpontja és a hatóság határozathozatalának időpontja között eltelt idő.

⁷² Véleményem szerint nem kevés esetben nagy valószínűséggel ez fog történni, az érdekeknek a „nemzetbiztonság” fogalma alá sorolhatósága miatt.

⁷³ Lásd: 2017. május 10-i Chavez-Vilchez és társai ítélet (C-133/15, EU:C:2017:354), 71. pont; Subdelegación del Gobierno en Toledo ítélet, 67. pont.

109. Nem áll rendelkezésemre az ilyen – a magyar hatóságok és bíróságok által elvégzendő – mérlegeléshez szükséges összes releváns adat.⁷⁴

D. Figyelmeztető jelzés bevezetése a SIS II-be. Arányosság

110. Az eljáró bíróság kétségei ezt illetően a beutazási tilalom megállapítására, nem pedig annak a SIS II-be való későbbi bejegyzésére vonatkoznak.

111. Ha a Bíróság úgy ítélné meg, hogy a kérdést előterjesztő bíróság hallgatása ellenére hasznos lehet számára némi iránymutatást adni a beutazási tilalomnak a SIS II-ben való visszatükrözésére vonatkozóan, ismertetem az ezzel kapcsolatos álláspontomat.

112. A beutazási tilalomnak a többi tagállam általi ismerete szükséges ahhoz, hogy az a gyakorlatban kifejthesse hatásait.⁷⁵ Annak érdekében, hogy a tagállamok számára hozzáférést biztosítsanak a más tagállamok által a kiutasítási határozatok nyomán elrendelt tilalmakra vonatkozó információkhoz, ez utóbbiak tükröződhetnek a SIS II-ben⁷⁶ az 1987/2006 rendelet⁷⁷ alapján, feltéve hogy két további feltétel is teljesül:

- Azt a határozatot, amelyből a figyelmeztető jelzés ered, az illetékes (közigazgatási vagy bírósági) hatóság a nemzeti szabályozás által előírt eljárások tiszteletben tartásával hozták meg, a konkrét eset értékelését követően.⁷⁸
- A figyelmeztető jelzést kiadó tagállam arra a következtetésre jutott, hogy az eset „kellően megalapozott, releváns és jelentős ahhoz, hogy indokolja a figyelmeztető jelzésnek a SIS-be történő bevitelét”.⁷⁹

⁷⁴ Jóllehet ezzel nem teljesen egyező, de ahhoz közel álló területen a Bíróság a Fővárosi Törvényszék egy másik előzetes döntéshozatalra terjesztett kérdésére adott válaszában nemrégiben hozott határozatot (2022. szeptember 22-i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai ítélet, C-159/21, EU:C:2022:708) a bírósági felülvizsgálat alá tartozó értékelésekről, olyan esetben, amikor az előzmény a nemzetbiztonság területén illetékes hatóságok állásfoglalása: az ezen ítéletben elemzett uniós jogi rendelkezésekkel „[...]” ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében – amennyiben a nemzetbiztonsági hatóságok indokolás nélküli állásfoglalásban megállapították, hogy valamely személy veszélyt jelent a nemzetbiztonságra – az eljáró hatóság ezen állásfoglalás alapján köteles módszeresen kizárni az oltalmazotti státusból ezt a személyt, illetve köteles visszavonni az említett személy számára korábban elismert nemzetközi védelmet”.

⁷⁵ A SIS II-t úgy alakították ki, hogy a rendszerhez csatlakozó államoknak az ilyen információkat a tudomására hozza. A 2008/115 irányelv nem szabályozza a figyelmeztető jelzéseknek a SIS II-be történő bevezetését.

⁷⁶ A bevezetés fakultatív jellege az 1987/2006 rendelet 24. cikkének (3) bekezdésében használt igéből ered, olyan esetekben, amelyekre maga is utal. Ezt erősíti meg a 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv végrehajtása során a visszatérések hatékonyságának javításáról szóló, 2017. március 7-i (EU) 2017/432 bizottsági ajánlás (HL 2017. L 66., 15. o.) (25) preambulumbekszéde, valamint (24) bekezdésének c) pontja. A bevezetés a 2018/1861 rendelet 24. cikke (1) bekezdésének b) pontja értelmében kötelezővé vált.

⁷⁷ Az 1987/2006 rendelet 24. cikke (3) bekezdésének szokásos értelmezése annak a 2008/115 irányelvvel való összhangját emeli ki, annak ellenére, hogy következtetések figyelhetők meg a szövegek között, amelyeket a jogirodalom és a Bizottság is felismert a SIS II értékelésénél, és amely következtetések a figyelmeztető jelzések bevezetésére vonatkozó kritériumok harmonizációjának hiányával kapcsolatosak. Lásd az 1987/2006/EK rendelet 24. cikkének (5) bekezdésével, 43. cikkének (3) bekezdésével és 50. cikkének (5) bekezdésével, valamint a 2007/533/IB határozat 59. cikkének (3) bekezdésével és 66. cikkének (5) bekezdésével összhangban a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) értékeléséről szóló, az európai parlamentnek és tanácsnak tett bizottsági jelentés [COM(2016) 880 final] 4.4.2. pontját. Lásd még a Bizottság szolgálatai hozzá kapcsolódó munkaanyagának [SWD(2016) 450 final] 7.3. pontját.

⁷⁸ A 1987/2006 rendelet 24. cikkének (1) bekezdése.

⁷⁹ Az arányosság követelménye: az 1987/2006 rendelet 21. cikke.

113. Ugyanezen feltételek mellett azonban kötelező a figyelmeztető jelzés SIS II-be való bevezetése a beutazás és a tartózkodás megtagadása céljából, „ha a határozat olyan, a közrendet vagy a nemzetbiztonságot fenyegető veszélyen alapul, amelyet a harmadik országbeli állampolgár valamely tagállam területén való jelenléte jelenthet” (az 1987/2006 rendelet 24. cikkének (2) bekezdése).⁸⁰

114. A bevezetésre tehát mindenképpen vonatkozik az 1987/2006 rendelet 21. cikkében foglalt arányossági követelmény. Még ha a rendelet ezt nem is mondja ki, az értékelés hasznosságához szükséges, hogy azt a még szóban forgó figyelmeztető jelzés bevezetése előtt végezzék el.⁸¹

115. E követelmény azért indokolt, mert a beléptetés megtagadására vonatkozó figyelmeztető jelzés elhelyezése érintheti a személyek jogait, akár alapvető jogait is.⁸² Nyilvánvaló következményekkel jár a schengeni térségbe⁸³ való belépésre, és ezekkel összefüggésben, legalábbis potenciálisan, más jogokra, mint például a magánélet és a családi élet tiszteltetésben tartására vonatkozó jogokra.

116. Mindazonáltal árnyalni kell az arányosság elvének a figyelmeztető jelzések SIS II-be történő bevezetésére való alkalmazását olyan esetekben, amikor az kötelező (az 1987/2006 rendelet 24. cikkének (2) bekezdése értelmében). Védhető lenne az az álláspont is, hogy ilyen esetekben maga az uniós jogalkotó már előzetesen elvégezte az arányosság mérlegelését azon súlyos magatartások tekintetében, amelyekre a rendelkezés utal.

117. Hozzátenném, hogy az 1987/2006/EK rendelet 21. cikkében előírt arányossági vizsgálat mindenesetre csak a figyelmeztető jelzés bevezetésére korlátozódik: nem vonatkozik arra a határozatra (tilalomra), amelynek alapján ez utóbbit kiadják.⁸⁴

118. Az arányossági elemzés negatív eredménye végső soron oda vezethet, hogy nem tartják be a figyelmeztető jelzés SIS II-be való elhelyezésére vonatkozó kötelezettséget a belépés megtagadása kapcsán.

119. Ebben az esetben a figyelmeztető jelzés alapját képező határozat mindennek ellenére hatályban marad. Ha egy harmadik országbeli állampolgárral szemben amiatt elrendelt beutazási tilalomról van szó, hogy veszélyt jelent a közrendre, a belbiztonságra, a nemzetbiztonságra, a közegészségre vagy a nemzetközi kapcsolatokra, annak „összeurópai” célja továbbra is változatlan, még akkor is, ha a bejegyzés hiánya a schengeni térség többi állama számára megnehezíti az erről való tudomásszerzést.

⁸⁰ Lásd a fenti 40. lábjegyzetet.

⁸¹ Nem értek egyet a magyar kormány által a tárgyaláson képviselt állásponttal, amely szerint e tényezők figyelembevételét olyan körülmények esetén, mint a jelen ügy körülményei, csak a bevezetést követő bírósági felülvizsgálattal lehet biztosítani. A 2018/1861 rendelet 21. cikkének (1) bekezdése tartalmazza ezt az időbeli pontosítást.

⁸² Többek között személyes adatok kezelésével jár együtt. Az e személyek védelemhez való jogának biztosítása elsődleges szempont a SIS II-t szabályozó valamennyi olyan jogi aktusban, amely e megfontolásnak külön rendelkezéseket szentel.

⁸³ Ezeket a Schengeni Határellenőrzési Kódex 14. cikkének (1) bekezdése írja elő. Valójában e következmények sokkal inkább abból a határozatból erednek, amelyen a SIS II-ben szereplő jelzés alapul, semmint az ilyen jelzésnek az e rendszerbe való bevezetéséből: lásd a 2018. január 16-i E ítélet (C-240/17, EU:C:2018:8) 43. pontját. A SIS II szerepe csupán eszközt biztosít: a tagállamok közötti információcserét szolgálja az olyan határozatokat illetően, amelyek közérdekűek. Tagadhatatlan azonban, hogy a bevezetés megkönnyíti (és fokozza) azt, hogy az ilyen határozatok kifejtessék a joghatásaikat.

⁸⁴ A kérdés tehát az, hogy ez miként érintené az olyan harmadik országbeli állampolgár alapvető jogait, akire vonatkozóan a SIS II-ben figyelmeztető jelzés szerepel; és nem az, hogy miként érinti e jogokat az a beutazási és tartózkodási tilalom, amelyen e jelzés alapul. Mindazonáltal tisztában vagyok azzal, hogy tekintettel arra, hogy a SIS II a tilalmakat tükrözi vissza, akaratlanul is könnyű áttérni egyik oldalról a másikra.

V. Véggövetkeztetés

120. A fentiekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Fővárosi Törvényszék (Magyarország) első és második kérdésére a következő választ adja:

„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 irányelvet a következőképpen kell értelmezni:

Az irányelv nem alkalmazandó olyan esetben, amikor valamely tagállam hatóságai az ilyen állampolgárok valamelyikével szemben, aki egyébként nem tartózkodik a területén, és akivel szemben nem hoztak kiutasítási határozatot, beutazási és tartózkodási tilalmat rendelnek el, mivel úgy ítélik meg, hogy az ott-tartózkodása veszélyt jelenthet a nemzetbiztonságra. Ugyanígy az Európai Unió Alapjogi Chartája sem alkalmazandó.

Az EUMSZ 20. cikket úgy kell értelmezni, hogy az említett beutazási és tartózkodási tilalom elrendelését megelőzően a tagállami hatóságoknak mérlegelniük kell annak a személynek a személyes és családi körülményeit, akinek a beutazását és tartózkodását megtiltják, olyan esetben, amikor e személy az e tagállam állampolgárságával rendelkező kiskorú gyermek szülője, valamint a tilalomnak a kapcsolódó vagy az európai polgárságból származó jogok igénybevételére gyakorolt esetleges kihatását.”