



Határozatok Tára

JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2017. december 13.¹

C-240/17. sz. ügy

E

(a Korkein hallinto-oikeus [legfelsőbb közigazgatási bíróság, Finnország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség – Schengeni térség – Kiutasítási határozat és beutazási tilalom harmadik ország állampolgárával szemben – Beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés a Schengeni Információs Rendszerben – Harmadik ország bűncselekményt elkövető állampolgára – A schengeni térség valamely másik tagállamában érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgár – Konzultációs kötelezettség – Folyamatban lévő konzultáció hatásai a kiutasítási határozat végrehajtására és a beutazási tilalom érvényesítésére – A Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény (SMVE) 25. cikkének (2) bekezdése – 2008/115/EK irányelv”

I. Bevezetés

1. A luxemburgi Schengen település neve 1985 óta egyenlő a szabad utazás víziójával egy ellenőrzés nélküli belső határokkal rendelkező Európában. Ez a vízió időközben valósággá vált a legtöbb uniós tagállamban és néhány szomszédos harmadik országban, amelyek együtt alkotják a schengeni térséget. A schengeni rendszer ma a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló európai térség egyik legfontosabb alapja.²

2. Ennek a rendszernek a tartós működéséhez és további legnagyobb mértékű elismertségéhez azonban nélkülözhetetlenek az olyan közös szabályok, amelyek hatékonyan és koherens jelleggel biztosítják, hogy az e belső határok nélküli térséggel megnyert szabadság ne menjen a biztonság kárára. Ezek közé tartozik, hogy a részt vevő államok továbbra is ellenőrzik a harmadik országok állampolgárainak beutazását és tartózkodását, de közben nem hagyják figyelmen kívül az uniós jogi előírásokat és az érintett személyek egyéni jogait és érdekeit.

3. A Bíróságot a jelen ügyben foglalkoztató előzetes döntéshozatal iránti kérelem ezen a feszültségekkel teli területen mozog. Tisztázni kell, hogy hogyan kell eljárni, ha a schengeni térség egyik tagállamában érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgár vonatkozásában a schengeni térség valamely másik tagállama beutazási tilalmat rendel el. Az ilyen beutazási tilalom a belső határokon nem létező ellenőrzésekre tekintettel alapvetően európai dimenzióval bír, és az egész schengeni térség, sőt azon túlmenően valamennyi uniós tagállam tekintetében érvényre törekszik.

¹ Eredeti nyelv: német.

² E tekintetben lásd az EUSZ 3. cikk (2) bekezdését és az EUMSZ 67. cikk (2) bekezdését, valamint az EUSZ-hez és az EUMSZ-hez csatolt 19. sz. Jegyzőkönyvet (az Európai Unió keretébe beillesztett schengeni vívmányokról szóló jegyzőkönyv; HL 2008. C 115., 290. o.; ez a jegyzőkönyv az Amszterdami Szerződésig nyúlik vissza).

4. Az ügyben konkrétan a nigériai állampolgár E szerepel, aki Finnországban követett el bűncselekményt. A finn hatóságok vissza akarják küldeni hazájába, Nigériába, és a schengeni térség területének egészére kiterjedő beutazási tilalmat rendeltek el vele szemben annak ellenére, hogy Spanyolországban még tartózkodásra jogosult.

5. A schengeni rendszer uniós jogi szabályai ilyen esetekre előírják a tagállamok közötti konzultációt annak lehetővé tétele érdekében, hogy valamennyi érintett hatóság koherens és ellentmondásmentes módon járhasson el. A beutazási tilalmat elrendelő tagállamnak meg kell kérdeznie a tartózkodási engedélyt kiállító tagállamot arról, hogy vissza kívánja-e vonni a tartózkodási engedélyt. De mi történik akkor, ha a megkeresett tagállam – a jelen ügyben a Spanyol Királyság – hosszabb időn keresztül nem válaszol, jöllehet a megkereső tagállam – a jelen ügyben a Finn Köztársaság – az érintett személyt a közbiztonságot és a közrendet veszélyeztető személynek minősíti, és ezért minél hamarabb ki akarja toloncolni származási országába?

6. Ez a gyakorlati jelentőségű kérdés korábban még nem került tisztázásra. Megválaszolásával a Bíróság hozzájárulhat a schengeni térségben alkalmazandó közös szabályok fejlődéséhez, ugyanakkor tiszteletben tarthatja a tagállamok biztonsági érdekei és a harmadik országbeli állampolgárok egyéni jogai és érdekei³ közötti megfelelő egyensúlyt.

II. Jogi háttér

7. Az ügy uniós jogi hátterét egyrészt a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény⁴ (a továbbiakban: SMVE), másrészt 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 irányelv⁵ határozza meg. Fontos továbbá a Schengeni határ-ellenőrzési kódexnek az (EU) 2016/399 rendelet⁶ szerinti változata.⁷

A. A schengeni megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény (SMVE)

8. Az SMVE-t 1990. június 19-én öt tagállam⁸ írta alá a luxemburgi Schengenben, és 1995. március 26-án lépett hatályba. Ma az EUSZ-hez és az EUMSZ-hez csatolt 19. sz. Jegyzőkönyv⁹ szerint az Európai Unió keretébe beillesztett schengeni vívmányok része, amely a schengeni térségben érvényes, vagyis szinte minden uniós tagállamban, ideértve a Finn Köztársaságot és a Spanyol Királyságot egyaránt. A schengeni térség kiterjed továbbá számos harmadik országra is, például a Svájci Államszövetségre.¹⁰

3 Kifejezetten ezen utóbbi szempont tekintetében lásd: 2014. június 5-i Mahdi ítélet (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 46. pont); 2014. november 5-i Mukarubega ítélet (C-166/13, EU:C:2014:2336, 39. pont); 2015. június 11-i Zh. és O. ítélet (C-554/13, EU:C:2015:377, 38. pont).

4 HL 2000. L 239., 19. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 2. kötet, 9. o.

5 HL 2008. L 348., 98. o.

6 A személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2016. L 77., 1. o.).

7 A 2016/399 rendelet hatályon kívül helyezte és felváltotta a Schengeni határ-ellenőrzési kódexnek a korábban hatályos, a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 105., 1. o.) szerinti változatát. A jelen ügyre irányadó rendelkezések tartalma azonban nem változott, így a továbbiakban kizárólag a Schengeni határ-ellenőrzési kódex jelenleg hatályos változatára hivatkozom.

8 Ezek a Belga Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség és a Holland Királyság.

9 Az 1999. május 20-i 1999/436/EK tanácsi határozattal (HL 1999. L 176., 17. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 1. kötet, 152. o.) hozzárendelték továbbá az együtt a schengeni vívmányokat alkotó valamennyi rendelkezést az Európai Unió alapító szerződéseiben szereplő különböző jogalapokhoz; a határozat A. melléklete szerint az SMVE 25. cikkének jogalapja az EK 62. cikk (3) bekezdése és EK 63. cikk (3) bekezdése (jelenleg EUMSZ 77. cikk és EUMSZ 79. cikk).

10 Lásd a 2004. október 26-án Luxemburgban aláírt és 2008. március 1-jén hatályba lépett, az Európai Unió, az Európai Közösség és a Svájci Államszövetség közötti, a Svájci Államszövetségnek a schengeni vívmányok végrehajtására, alkalmazására és fejlesztésére irányuló társulásáról szóló megállapodást (HL 2008. L 53., 52. o.), a továbbiakban: Svájci schengeni társulásáról szóló megállapodás.

9. Az SMVE II. címében („Az ellenőrzések megszüntetése a belső határokon és a személyek mozgása”), az 5. fejezetben („Tartózkodási engedély és beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés”) szerepel az SMVW 25. cikke, amelynek (2) bekezdése a következőket írja elő:

„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.

10. Ugyancsak az SMVE II. címében szerepel a 4. fejezethez („A külföldiek mozgásának feltételei”) tartozó 19. cikk, és annak (1) bekezdése utazási jogot biztosít a külföldiek részére a schengeni térségben:

„Az egységes vízummal rendelkező külföldiek, akik jogszerűen utaztak be valamely Szerződő Fél területére, vízumuk érvényességének időtartama alatt szabadon mozoghatnak valamennyi Szerződő Fél területén, amennyiben megfelelnek az 5. cikk (1) bekezdése a), c), d) és e) pontjában említett beutazási feltételeknek.”

11. Ezzel összefüggésben az SMVE 1. cikkében szereplő fogalommeghatározások értelmében „külföldi” az olyan személy, aki az Európai Unió egyik tagállamának sem állampolgára. Így a fogalom az uniós jogban ugyancsak gyakran használt „harmadik országbeli állampolgár” fogalmával azonos jelentéssel bír. Ugyanezen rendelkezés szerint a „beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló külföldi” „olyan külföldi, akire nézve [...] figyelmeztető jelzést vittek be a Schengeni Információs Rendszerbe, hogy az illető személy beléptetését megtagadják”. A jogszabály „tartózkodási engedély” alatt a következőt érti: „a Szerződő Felek egyike által kiadott bármilyen típusú engedély, amely a területén való tartózkodásra jogosít. [...]”.

B. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex /

12. Kiegészítésképpen hivatkozni kell a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2016/399 rendelet szerinti változatára, amelynek 6. cikke a következő beutazási feltételeket írja elő a harmadik országok állampolgáira vonatkozóan:

„(1) A tagállamok területén történő, bármely 180 napos időszakban 90 napot meg nem haladó tervezett tartózkodás esetén, figyelembe véve a megelőző 180 napos időszak minden egyes tartózkodási napját, a harmadik országok állampolgáira a következő beutazási feltételek vonatkoznak:

[...]

d) nem állnak beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt a [Schengeni Információs Rendszerben];

[...]

(5) Az (1) bekezdéstől eltérően:

a) az (1) bekezdésben foglalt feltételeket nem teljesítő, de tartózkodási engedéllyel vagy hosszú távú tartózkodásra jogosító vízummal rendelkező harmadik országbeli állampolgárok átutazás céljából jogosultak belépni a többi tagállam területére annak érdekében, hogy eljussanak annak a

tagállamnak a területére, amely a tartózkodási engedélyt vagy a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumot kiadta, kivéve ha beutazás vagy átutazás megtagadására vonatkozó figyelmeztető jelzés hatálya alatt állnak azon tagállam nemzeti adatbázisában, amelynek külső határát át kívánják lépni;

[...]

13. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex „A beléptetés megtagadása” című 14. cikkének (1) bekezdésében továbbá a következő szerepel:

„Meg kell tagadni annak a harmadik országbeli állampolgárnak a tagállamok területére történő beléptetését, aki nem teljesíti az 6. cikk (1) bekezdésében meghatározott valamennyi feltételt, és nem tartozik az 6. cikk (5) bekezdésében említett személyek közé. Ez nem érinti a menedéjogra és a nemzetközi védelemre, illetve a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumok kiadására vonatkozó különös rendelkezések alkalmazását.”

C. A 2008/115 irányelv

14. Meg kell végül említeni a 2008/115 irányelvet, amelynek („Általános rendelkezések” című) I. fejezete a következő fogalommeghatározásokat tartalmazza a 3. cikk 3., 4., 6. és 8. pontjában:

„[...]

3. »kiutasítás«: egy harmadik országbeli állampolgár visszatérési folyamata, függetlenül attól, hogy visszatérési kötelezettség önkéntes teljesítéséről vagy kitoloncolásról van szó:

- a származási országába, vagy
- egy tranzitországba közösségi vagy kétoldalú visszafogadási, megállapodásoknak vagy egyéb megegyezéseknek megfelelően, vagy
- más harmadik országba, ahova az érintett harmadik országbeli állampolgár önkéntesen vissza kíván térni és amely őt befogadja;

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;

[...]

8. »önkéntes távozás«: a visszatérési kötelezettségnek a kiutasítási határozatban erre a célra meghatározott határidőn belüli teljesítése;

[...]

15. A 2008/115 irányelv („Az illegális [helyesen: jogellenes] tartózkodás megszüntetése” című) II. fejezetében szerepel többek között a 6., 7. és 11. cikk.

16. A 2008/115 irányelv 6. cikkének címe „Kiutasítási határozat”. Első két 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.
- (2) 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 távoznuk 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.”

17. A 2008/115 irányelv 7. cikkének első két bekezdése a következőket rendeli az „Önkéntes távozással” kapcsolatban:

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

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

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

18. A 2008/115 irányelv „Kitoloncolásnak” szentelt 8. cikke a releváns részében a következőket tartalmazza:

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

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

(3) A tagállamok a kitoloncolás végrehajtására külön közigazgatási vagy bírósági határozatot vagy intézkedést rendelhetnek el.

[...]”

19. A 2008/115 irányelv „A kitoloncolás elhalasztása” témájú 9. cikkének (2) bekezdése szerint:

„A tagállamok az egyes esetek konkrét körülményeinek figyelembevételével megfelelő időszakra elhalaszthatják a kitoloncolást. [...]”

20. A 2008/115 irányelv 11. cikke a „Beutazási tilalom” cím alatt a következőkről rendelkezik:

„(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 körülményeinek alapos megfontolása alapján kell meghatározni, és az elméletileg [helyesen: főszabály szerint] nem haladja meg az öt évet. [...].

[...]”

21. E rendelkezésekre vonatkozóan magyarázó megjegyzések szerepelnek ezen túlmenően a 2008/115 irányelv (4), (6) és (14) preambulumbeközlésében:

„(4) A jól szervezett migrációs politika elengedhetetlen elemeként átlátható és igazságos [helyesen: egyértelmű, átlátható és igazságos] közös szabályokat szükséges rögzíteni a hatékony visszatérési politika biztosítása céljából.

[...]

(6) A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a harmadik országbeli állampolgárok illegális [helyesen: jogellenes] tartózkodását tisztességes és átlátható eljárással szüntessék meg. [...]

[...]

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

III. A tényállás és az alapeljárás

22. E nigériai állampolgár. 2014. január 24-én az egyik finn büntetőbíróság kábítószerrel összefüggésben Finnországban 2013-ban elkövetett több súlyos bűncselekmény¹¹ miatt halmazati büntetesként öt év szabadságvesztés-büntetésre ítélte. A büntetőítélet jogerős. A vele szemben kiszabott szabadságvesztés-büntetés egy részét E Finnországban letöltötte.

23. Spanyolországban, ahol korábban 14 évig élt és ahol családja is tartózkodik, E 2018. február 11-éig érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezik. Ennek megfelelően E azt kérte a finn hatóságoktól, hogy küldjék vissza Spanyolországba.

¹¹ A felperes többek között legalább 850 ecstasy tablettát birtokolt és adott el, összesen 438 gramm kokaint hozott be Finnországba vizionteladás vagy átadás céljából, továbbá legalább 30 gramm kokaint próbált meg beszerezni vizionteladás céljából.

24. A Maahanmuuttovirasto (finn bevándorlási hivatal) azonban 2015. január 21-én elrendelte E származási országába, Nigériába való visszaküldését, és mindezt azzal indokolta, hogy E Finnországban olyan súlyos bűncselekményeket követett el, amelyek miatt veszélyt jelent a közrendre és a közbiztonságra. A kiutasítási határozattal együtt újabb döntés meghozataláig a schengeni térség egészére kiterjedő beutazási tilalmat rendeltek el E-vel szemben. Az önkéntes távozásra nem állapítottak meg határidőt számára.

25. A bevándorlási hivatal 2015. január 26-án az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése alapján konzultációt kezdeményezett a Spanyol Királysággal, és arra kérte e tagállam hatóságait, hogy ismertessék az E ottani tartózkodási engedélyének esetleges visszavonására vonatkozó álláspontjukat. Mivel a spanyol hatóságok nem válaszoltak, a bevándorlási hivatal 2016. június 20-án megismételte kérelmét, és 2016. június 21-én továbbította az E-vel szemben hozott büntetőítélet Spanyolország által kért rendelkező részét. 2016. június 28-án és 2016. november 9-én a bevándorlási hivatal megismételte a spanyol hatóságokhoz intézett kérelmét. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés szerint a spanyol hatóságok azóta sem ismertették állásfoglalásukat.

26. A kiutasítási határozattal szemben E által előterjesztett kereset első fokon eredménytelen volt a Helsingin hallinto-oikeus (helsinki közigazgatási bíróság, Finnország) előtt.¹² E fellebbezése nyomán a jogvita jelenleg a kérdést előterjesztő bíróság, a Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Finnország) előtt van folyamatban.

27. Az alapügyben eljáró nemzeti bíróságok abból indulnak ki, hogy E veszélyezteti a közbiztonságot és a közrendet. A Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság) azonban – újabb döntés meghozataláig – 2016. október 27-i végzésével felfüggesztette E kiutasítását.

IV. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem és a Bíróság előtti eljárás

28. A 2017. május 10-én érkezett, 2017. május 2-i közbenső végzésével a Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság) az EUMSZ 267. cikk alapján előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

- 1) A szerződő államok közötti, a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 25. cikke (2) bekezdésében előírt konzultációs kötelezettség jár-e olyan joghatással, amelyre a harmadik országbeli állampolgár hivatkozhat abban az esetben, ha valamely szerződő állam vele szemben a schengeni térség területének egészére kiterjedő beutazási tilalomról és a származási országába való kiutasításról határoz azzal az indokkal, hogy a közrendre és a közbiztonságra nézve veszélyt jelent?
- 2) Ha az említett egyezmény 25. cikkének (2) bekezdése alkalmazandó a beutazási tilalomra vonatkozó határozat elfogadásakor, akkor:

a konzultációt a beutazási tilalomra vonatkozó határozat elfogadását megelőzően kell megkezdeni vagy e konzultáció lefolytatására csak a kiutasítási határozat elfogadását és a beutazási tilalom elrendelését követően kerülhet sor?

¹² Az elsőfokú ítélet 2016. április 5-én kelt.

- 3) Ha e konzultáció lefolytatására csak a kiutasítási határozat elfogadását és a beutazási tilalom elrendelését követően kerülhet sor:

akadályát jelenti-e a harmadik országbeli állampolgár származási országába való visszatérésének és a schengeni térség területének egészére kiterjedő beutazási tilalom hatálybalépésének az a tény, hogy a szerződő államok közötti konzultáció folyamatban van, illetve hogy a másik szerződő állam nem nyilatkozott arról, hogy szándékában áll-e a harmadik országbeli állampolgár tartózkodási engedélyét visszavonni?

- 4) Hogyan kell valamely szerződő államnak eljárnia abban az esetben, ha a tartózkodási engedélyt kibocsátó szerződő állam ismételt kérések ellenére sem foglalt állást az általa a harmadik országbeli állampolgár számára kibocsátott tartózkodási engedély visszavonásáról?

29. Előzetes döntéshozatal iránti kérelmével együtt a kérdést előterjesztő bíróság azt kérte továbbá a Bíróságtól, hogy az eljárási szabályzat 107. cikke szerinti sürgősségi eljárásban bírálja el az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet. A Bíróságnak az eljárási szabályzat 101. cikke szerinti felvilágosításkérésére azonban a kérdést előterjesztő bíróság 2017. június 2-án tisztázta, hogy E szabadságvesztés-büntetését 2016. január 24-étől felfüggesztették, és jelenleg szabadlábon van. Ilyen körülmények között a Bíróság sürgősségi eljárásokkal foglalkozó tanácsa az eljárási szabályzat 108. cikke alapján úgy határozott, hogy nem sürgősségi eljárásban bírálja el az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet. A Bíróság elnöke mindazonáltal 2017. június 12-én az eljárási szabályzat 53. cikke (3) bekezdésének alkalmazásával úgy határozott, hogy az ügy elsőbbséget élvez.

30. A Bíróság előtti előzetes döntéshozatali eljárásban Finnország, Belgium, Németország, Lengyelország és Svájc kormánya,¹³ valamint az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket. A 2017. november 9-i tárgyaláson E, a Maahanmuuttovirasto, a finn és a spanyol kormány, valamint a Bizottság képviselői voltak jelen. Kiemelendő, hogy a spanyol kormány a Bíróság kifejezett felkérésére részt vett a tárgyaláson, és észrevételeit közölte az előterjesztett kérdésekkel és a Bíróság néhány kérdésével összefüggésben.

V. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságáról

31. Ahogyan az a Bíróság előtti tárgyaláson kiderült, a spanyol hatóságok 2017. november 2-án kérték a bevándorlási hivataltól az E-vel szemben Finnországban hozott kiutasítási határozatot annak érdekében, hogy Spanyolországban megindíthassák az E tartózkodási engedélyének visszavonására irányuló eljárást. 2017. november 6-án a bevándorlási hivatal teljesítette a kérést, és másolatban továbbította Spanyolország számára a kiutasítási határozatot.

32. Még ha el is tekintünk attól, hogy a kérdést előterjesztő bíróság nem tájékoztatta hivatalosan a Bíróságot az alapügy ezen új fejleményéről, hanem a Bíróság csupán az eljárásban részt vevő felektől szerzett róla tudomást,¹⁴ felszínesen nézve megkérdőjelezhetnénk, hogy feleslegessé vált-e az előzetes döntéshozatal iránti kérelem¹⁵ azért, mert a 2017 novemberében bekövetkezett események miatt az eredetileg elfogadott előterjesztett kérdések tisztán hipotetikus kérdéssé válhattak.

¹³ Svájc előzetes döntéshozatali eljárásban való részvételi joga tekintetében lásd a Svájc schengeni társulásáról szóló megállapodás 8. cikkének az Európai Unió Bírósága Alapokmánya 23. cikkének (4) bekezdésével összefüggésben értelmezett (2) bekezdését.

¹⁴ A bevándorlási hivatal és a spanyol kormány képviselője ezzel összefüggésben egybehangzóan nyilatkozott a Bíróság előtt.

¹⁵ Ebben az értelemben: 2005. január 20-i García Blanco ítélet (C-225/02, EU:C:2005:34); 2016. március 3-i Euro Bank végzés (C-537/15, EU:C:2016:143); 2016. március 23-i Overseas Financial és Oaktree Finance végzés (C-319/15, EU:C:2016:268).

33. Azonban gondolni kell arra, hogy a spanyol hatóságok mindeddig még nem hoztak végleges döntést E tartózkodási engedélyének visszavonása tárgyában. Valójában csupán az e tartózkodási engedély visszavonását esetlegesen eredményező eljárást indítják meg. Ahogyan azt a spanyol kormány a Bíróság kifejezett kérdésére kifejtette, nem állapítható meg, hogy adott esetben mikor és milyen eredménnyel fogják befejezni a hivatkozott nemzeti eljárást. Tartózkodási engedélyének esetleges visszavonása esetén E rendelkezésére állnak továbbá a spanyol bíróságok előtt érvényesíthető rendes jogorvoslati lehetőségek is.

34. Mindaddig, amíg nem áll rendelkezésre a spanyol hatóságoknak az E tartózkodási engedélyének visszavonásáról szóló jogerős határozata, nem feltételezhető, hogy az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése szerint van elegendő ok a tartózkodási engedély visszavonására, vagy hogy akár már visszavonták ezt a tartózkodási engedélyt.

35. Mindezek alapján abból kell kiindulni, hogy az előterjesztett kérdések semmit nem veszítettek az alapügy megoldása tekintetében fennálló jelentőségükből, és a Bíróságnak továbbra is meg kell válaszolnia azokat.

VI. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések tartalmi értékelése

36. A jelen ügyben az érdeklődés középpontjában az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése áll, a kérdést előterjesztő bíróság ennek értelmezésére kéri a Bíróságot.

37. Ez a schengeni vívmányok részét képező rendelkezés konzultációs kötelezettséget ír elő a schengeni térség tagállamai között arra az esetre, ha ezen államok egyike egy harmadik országbeli állampolgárral szemben a schengeni térség területének egészére kiterjedő beutazási tilalomról határoz, jóllehet valamelyik másik tagállam ugyanezen harmadik országbeli állampolgár részére tartózkodási engedélyt állított ki, amely még érvényes. Ily módon kívánják megvalósítani a schengeni térség nemzeti hatóságai tevékenységének hatékonyságát, koherenciáját és ellentmondásoktól mentes jellegét.

38. Összesen négy kérdésével a Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság) ezzel összefüggésben azt szeretné megtudni, hogy milyen konkrét hatásai vannak az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése szerinti, még nem lezárt, de már jó ideje folyamatban lévő konzultációs eljárásnak a harmadik országbeli állampolgárral szemben hozott, kiutasításra és beutazási tilalomra vonatkozó határozatok végrehajtására (a második, harmadik és negyedik előterjesztett kérdés), és hogy maga a harmadik országbeli állampolgár közvetlenül hivatkozhat-e erre a rendelkezésre a nemzeti bíróságok előtt (az első előterjesztett kérdés).

39. Az SMVE 25. cikkének (2) bekezdésével kapcsolatos ezen kérdések megválaszolásához harmonikusan kell kezelni a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség valamennyi vonatkozó uniós jogi rendelkezését. A jelen ügy áttekintésébe ezért be kell vonni a 2008/115 irányelv és a Schengeni határ-ellenőrzési kódex rendelkezéseit is.

40. Észszerűnek tartom az SMVE 25. cikke (2) bekezdésének tartalmi értelmezésére irányuló második, harmadik és negyedik kérdés kifejtésével kezdeni, mielőtt végül az első kérdés keretében e rendelkezés közvetlen hatályával foglalkoznánk.

41. A Bíróság és a kérdést előterjesztő bíróság közötti feladatmegosztásra tekintettel az ügyre vonatkozó valamennyi megfontolásom esetében adottnak veszem, hogy E valóban veszélyt jelent a közbiztonságra és a közrendre, ahogyan az az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben kifejezetten szerepel, és amit az eljárásban részt vevő egyetlen fél sem kérdőjelezett meg.¹⁶

42. Egyébként a jelen ügyben csupán E közbiztonságot és közrendet veszélyeztető volta teszi lehetővé a finn hatóságok számára az érintettnek a származási országába, Nigériába való közvetlen kiutasítását anélkül, hogy előtte lehetőséget biztosítanának számára a Spanyolországba utazásra, ahol érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezik (lásd a 2008/115 irányelv 6. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett (2) bekezdésének második mondatát).

A. Az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése szerinti konzultáció megkezdésének helyes időpontja (második kérdés)

43. A második kérdés az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése szerinti konzultáció kezdő időpontjának meghatározására irányul. A kérdést előterjesztő bíróság konkrétan azt szeretné tudni, hogy az ilyen konzultációt már a harmadik országbeli állampolgárral szembeni kiutasítási határozat esetleges elfogadását és a beutazási tilalom esetleges elrendelését megelőzően meg kell-e kezdeni, vagy csak akkor érvényesül az uniós jogi konzultációs kötelezettség, amikor már meghozták a kiutasításról és a beutazási tilalomról szóló hatósági határozatokat.

44. Az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése már a legtöbb nyelvi változat szerinti szövege alapján – nem utolsósorban ideértve a német, a francia és az angol nyelvi változatot – olyan eseteket érint, amelyekben a harmadik ország állampolgára beutazási tilalom *hatálya alatt áll* (lásd e rendelkezés első albekezdését), és az érintett tagállamok közötti konzultáció adott esetben azt eredményezi, hogy *visszavonják* a beutazási tilalmat (lásd e rendelkezés második albekezdését). Más szavakkal kifejezve tehát az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése csupán azt *követően* írja elő a kötelező konzultációt, hogy a harmadik országbeli állampolgár már beutazási tilalom hatálya alá kerül. Ebben a rendelkezésben azonban – a Bizottság érintett jogterületre vonatkozó reformjavaslatától¹⁷ eltérően – jelenleg nem szerepel előzetes konzultációs kötelezettség.

45. Ezt a feltételezést megerősíti, ha az SMVE 25. cikkének (2) bekezdését a 2008/115 irányelvvel összefüggésben értelmezzük, amely megállapítja a harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban használt közös normákat és eljárásokat. Ugyanis jelenleg ez az irányelv sem ír elő más tagállamokkal folytatandó előzetes konzultációt, ha valamelyik tagállam hatóságai kiutasítási határozattal együtt beutazási tilalmat (a 2008/115 irányelv 11. cikkével összefüggésben értelmezett 6. cikke) kívánnak elrendelni.

46. Az Európai Unió zászlajára tűzött jól szervezett migrációs politika¹⁸ megvalósításához egyébként döntő fontosságú, hogy a tagállami hatóságok szükség esetén gyorsan el tudjanak járni, különösen, ha a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár – a jelen ügghöz hasonlóan – veszélyezteteti a közbiztonságot és a közrendet. Ezzel a céllal ellentétes lehet a többi esetlegesen érintett tagállammal folytatandó rendszerszerű előzetes konzultációra irányuló jogszabályi kötelezettség.

16 Feltételezem, hogy a közbiztonság és a közrend veszélyeztetésére vonatkozó hivatkozott megállapítást az uniós jogban érvényes normák szerint tették meg, és az különösen az egyedi ügyben felállított olyan gondos előrejelzésen alapul, amelyet nem csupán az érintett személy által a múltban elkövetett bűncselekmények, hanem teljesen irányadó mértékben a ténylegesen és jelenleg általa megvalósított veszély figyelembevételével alakítottak ki és végső soron ezek együtt jelentették a döntő tényezőt; e tekintetben lásd: 2015. június 11-i Zh. és O. ítélet (C-554/13, EU:C:2015:377, különösen az 50–52. és 54. pont).

17 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, 2016. december 21-i bizottsági javaslat, COM(2016) 882 final 26. cikkének (2) bekezdése.

18 E tekintetben lásd a 2008/115 irányelv (4) preambulumbekzdését, valamint: 2014. november 5-i Mukarubega ítélet (C-166/13, EU:C:2014:2336, 39. pont); 2015. április 23-i Zaizoune ítélet (C-38/14, EU:C:2015:260, 34. pont); 2017. július 26-i Ouhrani ítélet (C-225/16, EU:C:2017:590, 51. pont).

47. A kiutasításról és a beutazási tilalom elrendeléséről szóló határozatok meghozatala előtti, más tagállamokkal folytatandó konzultációs kötelezettség hiánya mindazonáltal nem jelenti azt, hogy az SMVE 25. cikkének (2) bekezdésével ellentétes lenne az ilyen előzetes konzultáció lefolytatása.¹⁹ Ahogyan azt a német kormány és a Bizottság helyesen hangsúlyozza, éppen hogy kívánatos, hogy a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárral szemben kiutasítás és ugyanakkor beutazási tilalom elrendelését fontolgató tagállam hatóságai a lehető leggyorsabban kapcsolatba kerüljenek minden más érintett tagállammal. E másik tagállamok így egyrészt a lehető leghamarabb megkapják a közbiztonság és a közrend védelmére irányuló esetleges saját intézkedések meghozatalához szükséges információkat. Másrészt pedig ezzel megvalósul a schengeni térség tagállamainak eljárása közötti lehető legnagyobb mértékű konvergencia, az egymásnak ellentmondó határozatok megakadályozása érdekében.

Közbenső következtetés

48. Következésképpen a második előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy úgy kell értelmezni az SMVE 25. cikkének (2) bekezdését, hogy az uniós jog jelenlegi állása szerint a lehető legkorábban meg kell valósítani az e rendelkezésben előírt konzultációt, de annak nem kötelező a kiutasításra és beutazási tilalomra vonatkozó határozatot megelőzően megkezdődnie.

B. Az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése szerinti, folyamatban lévő konzultációnak a kiutasításra és a beutazási tilalomra vonatkozó határozatok végrehajtására gyakorolt hatásai (a harmadik és a negyedik kérdés)

49. A tartalmilag szorosan összefüggő, és ezért általam együtt vizsgált harmadik és negyedik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kívánja megtudni, hogy végrehajtható-e a kiutasítási határozat²⁰ és érvényesíthető-e a schengeni térség területének egészére kiterjedő beutazási tilalom az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése alapján folytatott konzultáció befejezése előtt.

50. A korábban vizsgált második kérdéstől²¹ eltérően, amely kizárólag a kiutasítási határozat meghozatalával és a beutazási tilalom elrendelésével foglalkozott, a harmadik és a negyedik kérdés felveti továbbá azt a problémát is, hogy az ilyen határozatokat *végre lehet-e hajtani*, illetve *érvényesíteni lehet-e* az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése szerinti konzultáció időtartama alatt.

A harmadik és a negyedik kérdés hatályára vonatkozó előzetes észrevételek

51. A lengyel kormány hangsúlyozza, hogy az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése szerinti konzultációnak nem tárgya kiutasítási határozat, és ennek következtében az ilyen konzultáció eredménye eleve nem lehet hatással e kiutasítási határozatok végrehajtására.

52. Véleményem szerint ez az érvelés túl kevés. Igaz lehet ugyan, hogy az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése a szövege alapján csak a beutazási tilalomra vonatkozik, pontosabban az ilyen beutazási tilalmak egyik különleges gyakorlati szempontjára, vagyis a beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzésre a Schengeni Információs Rendszerben. Meggondolandó azonban, hogy a szóban forgó ügyszó

¹⁹ Ahogyan azt a 17. lábjegyzetben hivatkozott COM(2016) 882 final javaslat 26. cikke (2) bekezdésének második mondata mutatja, a schengeni rendszerben teljes mértékben elképzelhető az előzetes konzultáció lefolytatása.

²⁰ A kérdést előterjesztő bíróság ezzel összefüggésben – vélhetően a nemzeti jog irányadó szóhasználatára tekintettel – „kitoloncolásról” beszél. Ellenkező támpontok hiányában azonban abból indulok ki, hogy itt nem másról van szó, mint a 2008/115 irányelv szerinti kiutasítási határozatról, és ennek megfelelően ezt az irányelvből ismert kifejezést használom.

²¹ Lásd e tekintetben a jelen indítvány 43–48. pontját.

hasonló esetben a beutazási tilalom együtt jár a kiutasítási határozattal (lásd a 2008/115 irányelv 3. cikke 6. pontjának végét és 11. cikkének (1) bekezdését), és csak akkor hatályosul, amikor a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár ténylegesen elhagyta a tagállam területét, tehát gyakorlatilag elutazott az Európai Unió területéről.²²

53. Ennek megfelelően a beutazási tilalom érvényesülése szempontjából komoly gyakorlati jelentősége van annak, hogy mikor lehet végrehajtani magát a harmadik országbeli állampolgárra vonatkozó kiutasítási határozatot, és hogy e végrehajtást mennyiben érinti az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése szerinti, folyamatban lévő konzultáció.

54. Következésképpen a kérdést előterjesztő bíróság nemcsak az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése szerinti, folyamatban lévő konzultációnak a beutazási tilalomra gyakorolt hatásai tekintetében vár hasznos választ a Bíróságtól, hanem az ilyen konzultációnak a beutazási tilalom alapját képező kiutasítási határozatra gyakorolt hatásai tekintetében is.

Az SMVE 25. cikke (2) bekezdésének működésével kapcsolatos gyakorlati problémák

55. Ha – ahogyan a jelen ügyben is – a schengeni térség valamelyik tagállama által kiadott érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárral szemben a schengeni térség valamelyik másik tagállama kiutasítási határozatot hoz, és a schengeni térség területének egészére kiterjedő beutazási tilalmat rendel el a beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzéssel, akkor az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése szerint a második tagállamnak konzultálnia kell az elsővel arról a kérdésről, hogy van-e elegendő ok a tartózkodási engedély visszavonására.

56. Az egyik oldalon a kiutasítási határozat és a schengeni térség területének egészére kiterjedő beutazási tilalom, a mások oldalon pedig az érvényes tartózkodási engedély együttes létezése ellentmondásokhoz vezet a schengeni térség hatóságainak eljárásában, amelyet az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése szerinti konzultáció hivatott feloldani.

57. Amennyiben a megkeresett tagállam visszavonja az általa kiadott tartózkodási engedélyt vagy a tartózkodási engedély más okból – különösen az abban engedélyezett tartózkodási időtartam elteltével – elveszíti érvényességét, megmaradhatunk a schengeni térség területének egészére kiterjedő beutazási tilomnál.

58. Ha azonban a konzultációk alapján nem vonják vissza a tartózkodási engedélyt, és az továbbra is érvényes, akkor a schengeni térség területének egészére kiterjedő beutazási tilalmat elrendelő tagállamnak ezt át kell alakítania tisztán nemzeti, kizárólag a saját területére vonatkozó beutazási tilalommá, és az érintett harmadik országbeli állampolgárt mindenesetre felveheti a nemzeti figyelmeztető jelzésekről vezetett listájára (az SMVE 25. cikke (2) bekezdésének második albekezdése).

59. A harmadik országbeli állampolgár az uniós jog jelenlegi állása szerint egyfajta homályzónába kerül, ha a kiutasítási határozatot végrehajtják és ezzel a beutazási tilalom is hatályba lép, jóllehet a tagállamok között még folyamatban van az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése szerinti konzultáció. A harmadik országbeli állampolgárra ekkor a schengeni térség területének egészére kiterjedő beutazási tilalom vonatkozik, és a Schengeni Információs Rendszerben továbbra is beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt áll az egész schengeni térség vonatkozásában. Ugyanakkor azonban a schengeni rendszerben érvényes közös szabályok szerint az érvényes tartózkodási engedélyt kiállító tagállamnak továbbra is be kell engednie saját területére a harmadik országbeli állampolgárt, és a

²² 2017. július 26-i Ouhrami ítélet (C-225/16, EU:C:2017:590, 45–53. pont, különösen a 45. és az 53. pont).

schengeni térség minden más tagállamának biztosítania kell számára az ehhez szükséges átutazást, kivéve ha az érintett személyt felvette a nemzeti figyelmeztető jelzésekről vezetett listájára (e tekintetben lásd az SMVE Schengeni határ-ellenőrzési kódexnek a 6. cikke (5) bekezdésének a) pontjával és a 14. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 21. cikkét).

60. Végül soron tehát a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem azzal a valóban rendkívül fontos problémával szembesíti a Bíróságot, hogy hogyan lehet a legszűkebbre szabni ezt a bemutatott homályzónát anélkül, hogy kockára tennénk az Európai Unió jól szervezett migrációs politikáját, valamint a közbiztonság és a közrend teljes schengeni térségben való védelmét.

Az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése szerinti, folyamatban lévő konzultációnak a beutazási tilalom elrendelése melletti kiutasítási határozatok végrehajtása során való figyelembevételére vonatkozó kötelezettség

61. Ha kizárólag az SMVE 25. cikke (2) bekezdésének szövegét nézzük, vagy akár a 2008/115 irányelvét, akkor úgy tűnik, hogy a tagállamok között folyamatban lévő konzultáció nem korlátozza a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárral szemben meghozott kiutasítási határozat végrehajtását és a kapcsolódó beutazási tilalom érvényre juttatását. Ellenben a 2008/115 irányelv 8. cikkének (1) bekezdése szerinti kitoloncolásról szóló szabályozás arra kötelezi a tagállamokat, hogy minden szükséges intézkedést hozzanak meg a kiutasítási határozat végrehajtásához.

62. Mindazonáltal gondolni kell az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése szerinti konzultációs eljárás célkitűzésére. Ez abban áll, hogy a schengeni térség valamennyi részt vevő tagállama hatóságainak eljárása a leginkább koherens és ellentmondásmentes legyen, és biztosított legyen, hogy tartósan ne létezzen egymás mellett egy érvényes tartózkodási engedély és egy schengeni térségre kiterjedő beutazási tilalom. Ahogyan már említettem,²³ különösen a schengeni térségre kiterjedő beutazási tilalmat kell nemzeti beutazási tilalommá alakítani az SMVE 25. cikke (2) bekezdésének második albekezdése szerint, ha az érintett harmadik országbeli állampolgárnak érvényes tartózkodási engedélyt kiállító tagállam nem vonja vissza e tartózkodási engedélyt.

63. Az érintett harmadik országbeli állampolgárt ugyanakkor tisztességes bánásmódban kell részesíteni,²⁴ és olyan helyzetbe kell hozni, hogy elutazhasson a tartózkodási engedélyét kiállító tagállamba, és ott élhessen tartózkodáshoz való jogával ahelyett, hogy vissza kellene térnie a származása szerinti harmadik országba (e tekintetben lásd a 2008/115 irányelv 6. cikke (2) bekezdésének második mondatát és az SMVE 25. cikke (2) bekezdésének második albekezdését).

64. Az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése szerinti konzultációs eljárás két célkitűzése – egyrészt a hatóságok koherens és ellentmondásoktól mentes eljárása, és másrészt az érvényes tartózkodási engedély használata – sokkal kevésbé megvalósítható, ha a megkereső tagállam minden esetben már a konzultáció befejezését megelőzően szabadon végrehajthatja a hatóságai által hozott kiutasítási határozatot, amelynek következményeként az érintett harmadik országbeli állampolgárnak el kell hagynia az Európai Unió területét, és innentől kezdődően érvényes beutazási tilalom vonatkozik rá.

²³ Lásd ezzel kapcsolatban a jelen indítvány fenti 58. pontját.

²⁴ A harmadik országbeli állampolgárok tisztességes és átlátható eljáráshoz való joga tekintetében lásd: a 2008/115 irányelv (6) preambulumbekzdése; 2014. június 5-i Mahdi ítélet (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 40. pont); 2014. november 5-i Mukarubega ítélet (C-166/13, EU:C:2014:2336, 61. pont).

65. Az SMVE 25. cikke (2) bekezdésének célkitűzéséből ezért az következik, hogy az e rendelkezés szerinti folyamatban lévő konzultációval főszabály szerint ellentétes a kiutasítási határozat végrehajtása és a beutazási tilalom érvényesítése. Véleményem szerint egyébként egy ilyen folyamatban lévő konzultációs eljárás az egyes esetek konkrét körülményének tekintendő, amely miatt főszabály szerint a 2008/115 irányelv 9. cikkének (2) bekezdése szerint el kell halasztani a harmadik országbeli állampolgár származási országába való kitoloncolást.

A kiutasítási határozatoknak a SMVE 25. cikkének (2) bekezdése szerinti konzultáció befejezése előtti végrehajtására vonatkozó lehetőség

66. Mindezekről eltekintve természetesen előfordulhat olyan helyzet, amelyben az egyes eset konkrét körülményeinek ismeretében nem lenne igazolt megvárni az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése szerinti folyamatban lévő konzultáció befejezését, hanem azonnal ki kellene toloncolni a harmadik országbeli állampolgárt a 2008/115 irányelv 8. cikke alapján.

67. Ha a lehető legharmonikusabban összehangoljuk a konzultációs eljárás konkrét menetét a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség egyéb irányadó rendelkezéseivel és a 2008/115 irányelv rendelkezéseivel összefüggésben vizsgáljuk az SMVE 25. cikkének (2) bekezdését, akkor különösen két esetszoport tűnik fel, amelyekben kivételesen már az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése szerinti konzultáció befejezése előtt ajánlottnak tűnik a kiutasítási határozat végrehajtása és a beutazási tilalom érvényesítése:

- egyrészt, ha a megfelelő válaszadási határidő elteltével is hiányzik a megkeresett tagállam állásfoglalása (*első esetszoport*);
- másrészt, ha az érintett harmadik országbeli állampolgár veszélyt jelent a közbiztonságra és a közrendre (*második esetszoport*).

Mindkét esetszoportban megfelel a jól szervezett migrációs politika alapvető célkitűzésének,²⁵ ha gyorsan végrehajtják a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárral szemben a kiutasítási határozatot, és ezzel érvényt szereznek az őt érintő beutazási tilalomnak is.

Első esetszoport: A megfelelő válaszadási határidő túllépése

68. Az első esetszoport tekintetében megállapítandó, hogy az SMVE mint olyan nem ír elő konkrét határidőt, amelyen belül az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése szerint megkeresett tagállamnak közölnie kell állásfoglalását. A lojális együttműködés elvéből (az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése)²⁶ azonban következik, hogy a megkeresett tagállamnak megfelelő határidőn belül állást kell foglalnia az erre előírt formanyomtatvány²⁷ segítségével.

²⁵ E tekintetben ismét lásd: a 2008/115 irányelv (4) preambulumbekzdése, valamint 2014. november 5-i Mukarubega ítélet (C-166/13, EU:C:2014:2336, 39. pont); 2015. április 23-i Zaizoune ítélet (C-38/14, EU:C:2015:260, 34. pont); 2017. július 26-i Ouhrani ítélet (C-225/16, EU:C:2017:590, 51. pont).

²⁶ A tagállamok közötti lojális együttműködés elvéről általánosságban lásd: 1983. március 22-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (42/82, EU:C:1983:88, 36. pont); 1988. szeptember 27-i Matteucci ítélet (235/87, EU:C:1988:460, 19. pont); 1991. június 11-i Athanasopoulos és társai ítélet (C-251/89, EU:C:1991:242, 57. pont). A Bíróság újabban a tagállamok közötti lojális együttműködés elvének jelentőségét kiemelte a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel összefüggésben is, egyrészt a Schengeni Rendszer tekintetében (2006. január 31-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet, C-503/03, EU:C:2006:74, 56. pont); másrészt a nemzetközi védelem iránti kérelmek feldolgozása tekintetében (2017. július 26-i Jafari ítélet, C-646/16, EU:C:2017:586, 88. pont vége).

²⁷ Lásd a 2013. február 26-i 2013/115/EU bizottsági végrehajtási határozathoz mellékelt SIRENE-kézikönyv (HL 2013. L 71., 1. o.) 4.5.1. pontját.

69. A 2008/115 irányelv 7. cikkének (1) bekezdésére támaszkodva²⁸ ezen túlmenően pontosítható, hogy milyen válaszadási határidő tekinthető megfelelőnek: rendes esetben a megkeresett tagállamnak 7–30 napja van állásfoglalásának elküldésére, vagyis végső soron ez a határidő hasonlít ahhoz, amit az érintett harmadik országbeli állampolgár részére az önkéntes távozásra előírhatnak.

70. Viszonylag rövidnek tűnhet az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése szerinti konzultáció ilyen, 7 naptól 30 napig terjedő válaszadási határideje, ha belegondolunk, hogy a megkeresett tagállamban szükség lehet a regionális vagy helyi hatóságok bevonására vagy az érintett harmadik országbeli állampolgár személyes viszonyainak ellenőrzésére.²⁹ A válaszadási határidő rövidege azonban semmiképpen nem ritka a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség területén.³⁰ A jelen összefüggésben magyarázza azt a már hivatkozott alapvető cél, hogy az Európai Unió migrációs politikája jól szervezett legyen, amely valamennyi részt vevő tagállamtól jelentős erőfeszítést, valamint rendkívül gyors intézkedést kíván.³¹ A rövid határidő egyébként a schengeni térségben működő valamennyi hatóság eljárásának koherenciáját is szolgálja.

71. A rövid válaszadási határidő ezen túlmenően egyrészt tiszteletben tartja az érintett harmadik országbeli állampolgár jogbiztonsághoz fűződő érdekeit, és – letartóztatása esetén – a lehető legrövidebb szabadságvesztéshez fűződő érdekét. A rövid határidő másrészt a megkereső tagállam érdekeit szolgálja, amelyet nem kell a szükségesnél nagyobb mértékben terhelni a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárral kapcsolatos ráfordításokkal és esetleges költségekkel.

72. Ha a megkeresett tagállam számára több idő lenne szükséges állásfoglalásának a SMVE 25. cikkének (2) bekezdése szerinti leadásához, a lojális együttműködés elve (az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése) szerint felveszi a kapcsolatot a megkereső tagállammal, és kellően indokolja a válaszadási határidő meghosszabbítását. A megkereső tagállamnak a lojális együttműködés szellemében építő jelleggel kell foglalkoznia a megkeresett állam érveivel. Ideális esetben a két tagállam a 2008/115 irányelv 7. cikkének (2) bekezdésére támaszkodva kialakít egy megfelelő határidő-hosszabbítást. Főszabály szerint legalább egy, további 30 napot biztosító határidő-hosszabbítást engedélyeznie kell a megkereső tagállamnak a megkeresett tagállam részére.

73. Ha a meghosszabbított határidő is eredménytelenül telik el, akkor igaz, hogy egyértelmű szabály hiányában nem lehet feltételezni a megkeresett tagállam pozitív vagy negatív választ.³² A megkereső tagállam mindazonáltal ebben az esetben minden további nélkül kiindulhat abból, hogy túllépték a megfelelő válaszadási határidő időkeretét.

²⁸ Annál is inkább ajánlott a 2008/115 irányelvben szereplő határidők figyelembevétele, mivel az irányelv 21. cikke szerint az SMVE bizonyos rendelkezéseinek helyébe lép.

²⁹ Ez utóbbi szempont tekintetében lásd különösen a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25-i 2003/109/EK tanácsi irányelv (HL 2004. L 16., 44. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 272. o.) 12. cikkét.

³⁰ Mint például a „Dublin-III rendszerben” érvényes meghatározott válaszadási határidők, ahogyan a folyamatban lévő X-ügyben (C-47/17 és C-48/17) szerepet játszanak; ezzel kapcsolatban lásd az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i (EU) 604/2013 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 180., 31. o.) 22. cikkének (1) és (6) bekezdését, valamint 25. cikkét.

³¹ Még szigorúbb a Bizottság álláspontja a 17. lábjegyzetben hivatkozott COM(2016) 882 final javaslata 26. cikke (2) bekezdésének második mondatában, amelyben a rendkívül rövid, 7 napos válaszadási határidőt tartja megfelelőnek.

³² Azon egyes jogterületekkel kapcsolatban, ahol az uniós jogalkotó kifejezett tartalmat tulajdonított a hatóságok hallgatásának, lásd a Housieaux ügyre vonatkozó indítványomat (C-186/04, EU:C:2005:70, 35. pont).

74. A megkereső tagállam ebben az esetben a konzultáció még hiányzó eredményének figyelmen kívül hagyása mellett végrehajthatja a kiutasítási határozatot, és ezzel érvényesítheti a beutazási tilalmat. Ez a beutazási tilalom a schengeni térség területének egészére érvényes (és egyébként a schengeni térséghez nem tartozó összes többi uniós tagállamra³³ is), mindazonáltal – ahogyan azt fent már említettem³⁴ – azzal, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgárnak lehetővé kell tenni a megkeresett, azon tagállamba beutazást, illetve az odaéréshez szükséges átutazást, amelyben (még) érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezik (e tekintetben lásd a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 6. cikke (5) bekezdésének a) pontjával és 14. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett SMVE 21. cikkét).

Második esetscsoport: a közbiztonság és a közrend veszélyeztetése

75. Ami a második esetscsoportot illeti, amelyben a harmadik országbeli állampolgár a közbiztonságra és a közrendre veszélyt jelent, magától értetődő, hogy anélkül végrehajtható a kiutasítási határozat és érvényesíthető a beutazási tilalom, hogy várni kellene az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése szerinti konzultáció kimenetelére.

76. A schengeni térség belső határain végzett ellenőrzések hiányára tekintettel ugyanis rendszerint feltételezhető, hogy a schengeni térség egyik tagállamában a közbiztonságra és közrendre az érintett harmadik országbeli állampolgár által jelentett veszély gyorsan kiterjedhet a schengeni térség valamennyi más tagállamára is. Ennek megfelelően a kiutasítási határozatot hozó és beutazási tilalmat elrendelő tagállam nem csupán saját területén, hanem az egész schengeni térség tekintetében eljár a biztonság és a rend védelme érdekében.

77. A schengeni térség valamennyi tagállamának és a területükön élő lakosságnak a biztonsági érdeke ilyen esetben elsőbbséget élvez a schengeni térségben megvalósítandó koherens és ellentmondásmentes hatósági határozatokra törekvéssel szemben, és az érintett harmadik országbeli állampolgár azon érdekeivel szemben is, hogy a megkeresett tagállamban gyakorolhassa meglévő tartózkodási jogát.³⁵

78. Ez az eredmény megerősíthető, ha figyelmünket a 2008/115 irányelv 7. cikkének (4) bekezdésére irányítjuk, amely szerint a közrendet vagy a közbiztonságot veszélyeztető személyek esetében nem kell megállapítani önkéntes távozásra vonatkozó határidőt, vagy elég csak nagyon rövidet megállapítani. E szabály alapján a megkereső tagállamtól nem várható el, hogy kiutasítási határozatának végrehajtása és beutazási tilalmának érvényre juttatása előtt megvárja a megkeresett tagállam állásfoglalását.

Az alapügyre vonatkozó következtetések

79. Az E ügyéhez hasonló eset a Bíróság rendelkezésére álló valamennyi információ szerint mindkét fent bemutatott esetscsoporthoz tartozik: Spanyolország egyrészt jóval túllépte az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése keretében megfelelő válaszadási határidőt³⁶ anélkül, hogy – amennyire megállapítható – bármilyen határidő-hosszabbítást kért volna, nem beszélve az ilyen határidő-hosszabbítás kellő indokainak megnevezéséről (első esetscsoport). Másrészt a nemzeti hatóságok és bíróságok

³³ E tekintetben lásd a 2008/115 irányelv 3. cikkének 6. pontját, amely szerint az irányelv szerinti beutazási tilalom a tagállamok területére való beutazást tiltja; lásd továbbá a hivatkozott irányelv (14) preambulumbekzdését, amely megerősíti, hogy a nemzeti kiutasítási intézkedések hatályát európai szintre kell kiterjeszteni a minden tagállam területére érvényes, a beutazást és a tartózkodást megakadályozó beutazási tilalom megállapításával.

³⁴ Lásd ezzel kapcsolatban a jelen indítvány fenti 59. pontját.

³⁵ Ennek megfelelően a 2008/115 irányelv 6. cikke (2) bekezdésének második mondata nem is írja elő erre az esetre az érintett harmadik országbeli állampolgárnak tartózkodási engedélyt kiállító tagállamba utazás lehetővé tételének kötelezettségét, hanem egyszerűen a 6. cikk (1) bekezdésében szereplő szabályra hivatkozik és a harmadik országbeli állampolgár származási országába való kiutasításra.

³⁶ Az SVE 25. cikkének (2) bekezdése szerinti konzultáció az előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek a Bírósághoz való beérkezésekor már több mint két éve tartott anélkül, hogy a Spanyol Királyság közölte volna végleges állásfoglalását.

megállapításai szerint E veszélyezteti a közbiztonságot és a közrendet (második esetcsoport). A már önmagukban is elegendő indokok bármelyike alapján sem áll a kiutasítási határozat végrehajtásának és a beutazási tilalom érvényesítésének útjában ilyen esetben az, ha még nem fejeződött be az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése szerinti konzultáció.

Közbenső következtetés

80. Mindezek alapján az SMVE 25. cikke (2) bekezdésének értelmezése tekintetében a következő választ kell adni a harmadik és a negyedik előterjesztett kérdésre:

A kiutasítási határozatot csak akkor lehet végrehajtani és a beutazási tilalmat csak akkor lehet érvényesíteni, ha az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése szerint megkeresett tagállam megküldte állásfoglalását vagy a megfelelő válaszadási határidő eltelte ellenére eredménytelen a konzultáció. Mindkét határozat végrehajtható e határidő eltelte előtt, ha a harmadik országbeli állampolgár veszélyt jelent a közbiztonságra és a közrendre.

C. Az SMVE 25. cikke (2) bekezdésének közvetlen hatálya (az első kérdés)

81. Végül az első előterjesztett kérdés keretében azt kell megvizsgálni, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgár közvetlenül hivatkozhat-e az SMVE 25. cikkének (2) bekezdésére a nemzeti bíróságok előtt.

82. Az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése eredetileg nem uniós jogi aktus volt, hanem olyan rendelkezés, amelyet az Európai Unió keretén kívül eső államközi megállapodás tartalmazott. A schengeni vívmányok uniós keretbe való beillesztését biztosító Amszterdami Szerződéssel³⁷ azonban ez a megállapodás az uniós jog részévé vált, amelyet a schengeni térségben részt vevő tagállamoknak alkalmazni kell.

83. A kerethatározatoktól³⁸ eltérően a tagállamok között a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel összefüggésben létrejött megállapodások közvetlen hatálya nem kizárt. Maga az SMVE sem tiltja rendelkezéseinek közvetlen hatályát.³⁹

84. Az SMVE rendelkezéseinek közvetlen hatályát így ugyanazon általános kritériumok alapján kell megítélni, mint az Uniót kötelező nemzetközi megállapodásokat,⁴⁰ valamint a másodlagos uniós jog más rendelkezéseit.

85. Az uniós jogi rendelkezések közvetlen hatályának feltétele, hogy a tartalmuk vonatkozásában feltétel nélkülinek és kellően pontosnak tűnjenek. E feltétel akkor teljesül, ha a hivatkozott rendelkezés olyan világos és pontosan meghatározott kötelezettséget tartalmaz, amelynek végrehajtása vagy hatálya semmilyen későbbi aktusnak nincs alárendelve.⁴¹

³⁷ E tekintetben lásd az EUSZ-hez és az EUMSZ-hez csatolt 19. sz. Jegyzőkönyvet.

³⁸ E tekintetben lásd az Amszterdami Szerződés szerinti változatában az EUSZ 34. cikk (2) bekezdése b) pontjának harmadik mondatát.

³⁹ Ellenben elismert, hogy az SMVE rendelkezései a nemzeti bíróságok előtt az eltérő nemzeti jogszabályok vagy gyakorlatok figyelmen kívül hagyásához vezethetnek (alapvetően lásd: 2003. február 11-i Gözütk és Brügge ítélet, C-187/01 és C-385/01, EU:C:2003:87, különösen a 33. pont vége az SMVE 54. cikke tekintetében).

⁴⁰ Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint olyan megállapodásokról is szó lehet, amelyekben az Unió maga nem szerződő fél, e tekintetben lásd különösen: 1972. december 12-i International Fruit Company és társai ítélet (21/72–24/72, EU:C:1972:115, 18. pont); 2011. december 21-i Air Transport Association of America és társai ítélet (C-366/10, EU:C:2011:864, 62. pont).

⁴¹ 1987. szeptember 30-i Demirel ítélet (12/86, EU:C:1987:400, 14. pont); 2011. december 21-i Air Transport Association of America és társai ítélet (C-366/10, EU:C:2011:864, 54. és 55. pont); ezzel összefüggésben alapvető jelentőségű az 1963. február 5-i van Gend & Loos ítélet (26/62, EU:C:1963:1, a német nyelvű változat 25. oldala).

86. Az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése kötelezi a schengeni térség beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzést kiadó tagállamát arra, hogy konzultáljon a harmadik országbeli állampolgárnak tartózkodási engedélyt kiadó másik schengeni térségbeli tagállammal annak megállapítása végett, hogy az utóbbi tagállam tervezi-e a tartózkodási engedély visszavonását.

87. Ennyiben tehát az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése világos és pontosan meghatározott kötelezettséget tartalmaz, amelynek végrehajtása vagy hatálya egyébként semmilyen későbbi aktusnak sincs alárendelve. Még ha nincsenek is egyértelműen szabályozva az SMVE 25. cikkének (2) bekezdésében a hiányzó vagy nem teljes konzultáció pontos következményei, a konzultációs kötelezettség és e konzultáció tárgya így is olyan pontosan került szabályozásra, hogy minden bíróság minden további nélkül alkalmazni tudja azt.⁴² Következésképpen az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése tekintetében teljesülnek a közvetlen alkalmazhatóság követelményei.

88. Az SMVE 25. cikke (2) bekezdésének közvetlen hatályával szemben egyébként nem érvelhetünk azzal, hogy e rendelkezés tisztán eljárási szabály, amely ezen túlmenően csupán a tagállamok közötti viszonyt szabályozza. Egyrészt ugyanis az uniós jog elismeri, hogy a szövegük szerint csupán a tagállamoknak címzett rendelkezéseknek is lehet közvetlen hatálya.⁴³ Másrészt pedig, ahogyan azt a Bíróság nemrég a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség másik szempontjával összefüggésben kimondta, a magánszemélyek az uniós jog tisztán eljárási szabályaira is hivatkozhatnak a nemzeti bíróságok előtt.⁴⁴

89. Mindenesetre akkor, amikor a tagállamnak címzett, és a tagállamok közötti viszonyt szabályozó eljárási szabály alkalmazása vagy annak mellőzése egészen konkrét hatással van a magánszemélyek jogaira és érdekeire, akkor ezeknek a személyeknek a jogaik és érdekeik nemzeti bíróságok előtti védelme érdekében tudniuk kell közvetlenül hivatkozni az említett eljárási szabályra, de minden esetben feltéve, hogy a rendelkezés tartalma vonatkozásában feltétel nélküli és kellően pontos.

90. Az SMVE szóban forgó 25. cikkének (2) bekezdésében szereplő rendelkezéssel összefüggésben ez különösen egyértelműen megjelenik: ha ugyanis a megkeresett tagállam olyan tartalmú állásfoglalást közöl, hogy nincs elegendő ok az érintett harmadik országbeli állampolgár tartózkodási engedélyének visszavonására, akkor a megkereső tagállam az SMVE 25. cikke (2) bekezdésének második albekezdése alapján köteles az általa kiadott, a schengeni térség területének egészére kiterjedő beutazási tilalmat a saját területére vonatkozó, tisztán nemzeti hatályú beutazási tilalommal alakítani, és a harmadik országbeli állampolgárt csak a nemzeti figyelmeztető jelzésekről vezetett listájára veheti fel.

91. Az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése szerinti konzultációs eljárás tehát – az eljárásban részt vevő felek némelyike által megfogalmazott feltételezéssel ellentétben – semmiképpen nem vezet szükségszerűen az érintett harmadik országbeli állampolgár jogállásának romlásához az érvényes tartózkodási engedélyének visszavonása miatt. A konzultációs eljárás inkább e jogállás jelentős erősödését eredményezheti, ha a megkeresett tagállam fenntartja az általa kiadott tartózkodási engedélyt, és így a megkereső tagállamot arra kötelezi, hogy a schengeni térségre kiterjedő beutazási tilalom helyett csupán nemzeti beutazási tilalmat rendeljen el.

42 1980. május 22-i Santillo ítélet (131/79, EU:C:1980:131, 13. pont); hasonlóképpen az 1986. február 26-i Marshall ítélet (152/84, EU:C:1986:84, 55. pont); 1993. augusztus 2-i Marshall ítélet (C-271/91, EU:C:1993:335, 37. pont); Van Gerven főtanácsnok Banks ügyre vonatkozó indítványa (C-128/92, EU:C:1993:860, 27. pont utolsó bekezdés).

43 1963. február 5-i van Gend & Loos ítélet (26/62, EU:C:1963:1, a német nyelvi változat 25. oldala); 1976. április 8-i Defrenne ítélet (43/75, EU:C:1976:56, 30–37. pont).

44 2017. július 26-i Mengesteab ítélet (C-670/16, EU:C:2017:587, különösen az 56. pont); ugyanebben az értelemben 2017. október 25-i Shiri ítélet (C-201/16, EU:C:2017:805, különösen a 39. és 44. pont).

92. Ahogyan azt ezen túlmenően a harmadik és a negyedik előterjesztett kérdés keretében kifejtettem,⁴⁵ a megkereső tagállam – eltekintve a közbiztonság és a közrend veszélyeztetésének eseteitől – csak akkor hajthatja végre a kiutasítási határozatot, és csak akkor érvényesítheti a schengeni térség területének egészére kiterjedő beutazási tilalmat, ha beszerzi a megkeresett tagállamtól az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése szerinti állásfoglalást, vagy ha legalább megfelelő határidőt biztosít az ilyen állásfoglalás megküldéséhez, és az eredménytelenül telik el.

93. Mindent egybevetve tehát az érintett harmadik országbeli állampolgár számára az SMVE 25. cikke (2) bekezdésének alkalmazásából konkrét előnyök származhatnak jogállása és érdekei vonatkozásában, és e rendelkezés hiányzó vagy hiányos alkalmazása konkrét hátrányokkal fenyegeti őt. Ennek megfelelően e harmadik országbeli állampolgárnak meg kell engedni, hogy a nemzeti bíróságok előtt hivatkozhasson az SMVE 25. cikkének (2) bekezdésében szabályozott konzultációs kötelezettségre annak érdekében, hogy kifogásolhassa a 2008/115 irányelv szerinti, őt érintő kiutasítási határozat végrehajtásának vagy a vele szemben elrendelt, a schengeni térség területének egészére kiterjedő beutazási tilalom érvényesítésének jogszerűségét. Ebben az értelemben helyesen érvelt nem utolsósorban a finn, a spanyol és a svájci kormány, valamint a Bizottság.⁴⁶

Közbenső következtetés

94. Összefoglalva az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre a következő választ javaslom:

A harmadik országbeli állampolgár közvetlenül hivatkozhat a nemzeti bíróságok előtt az SMVE 25. cikkének (2) bekezdésére annak érdekében, hogy kifogásolhassa a 2008/115 irányelv szerinti, őt érintő kiutasítási határozat végrehajtásának vagy a vele szemben elrendelt beutazási tilalom érvényesítésének jogszerűségét.

VII. Végekvetkeztetés

95. A fenti megfontolások alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen válaszolja meg a Korkein hallinto-oikeusnak (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Finnország) a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló, 1990. június 19-én aláírt egyezmény (SMVE) értelmezésére irányuló, előzetes döntéshozatal iránti kérelmét:

- 1) A harmadik országbeli állampolgár közvetlenül hivatkozhat a nemzeti bíróságok előtt az SMVE 25. cikkének (2) bekezdésére annak érdekében, hogy kifogásolhassa a 2008/115 irányelv szerinti, őt érintő kiutasítási határozat végrehajtásának vagy a vele szemben elrendelt beutazási tilalom érvényesítésének jogszerűségét.
- 2) Az SMVE 25. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az uniós jog jelenlegi állása szerint a lehető legkorábban meg kell valósítani az e rendelkezésben előírt konzultációt, de annak nem kötelező a kiutasításra és beutazási tilalomra vonatkozó határozatot megelőzően megkezdődnie.
- 3) A kiutasítási határozatot csak akkor lehet végrehajtani, és a beutazási tilalmat csak akkor lehet érvényesíteni, ha az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése szerint megkeresett tagállam megküldte állásfoglalását vagy a megfelelő válaszadási határidő eltelte ellenére eredménytelen a konzultáció. Mindkét határozat végrehajtható e határidő eltelte előtt, ha a harmadik országbeli állampolgár veszélyt jelent a közbiztonságra és a közrendre.

⁴⁵ E tekintetben lásd különösen a jelen indítvány 61–80. pontját.

⁴⁶ A belga kormány is az SMVE 25. cikke (2) bekezdése közvetlen hatályának elismerése mellett érvelt, amennyiben azzal lehetővé teszik az érintett harmadik országbeli állampolgárnak, hogy töröltesse a Schengeni Információs Rendszerből az őt érintő beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzést.