



Határozatok Tára

MACIEJ SZPUNAR
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2017. április 27.¹

C-184/16. sz. ügy

**Ovidiu-Mihaita Petrea
kontra
Ypourgou Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis**

(a Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis [theszaloníki közigazgatási bíróság, Görögország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Uniós polgárság – A tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog – Valamely tagállam állampolgárának egy másik tagállam területén tartózkodása, a korábbi kiutasítási határozat ellenére – A bejelentkezésről szóló igazolás visszavonásáról szóló határozat és a második kiutasítási határozat jogszerűsége”

I. Bevezetés

1. Valamely tagállam olyan állampolgárát, aki belép egy másik tagállam területére, ahol uniós polgárként bejelentkezésről szóló igazolást kap, annak ellenére, hogy a fogadó tagállamban beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt áll, ki lehet-e utasítani e tagállam területéről anélkül, hogy helyzetét újra megvizsgálják a 2004/38/EK irányelv² rendelkezéseinek megfelelően?

2. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel a Bíróságnak a 2004/38 irányelv által előírt eljárási garanciák és védintézkedések tartalmát kell pontosítania egy uniós polgár kiutasításáról szóló második határozat szakaszában, amennyiben vele szemben már beutazási és tartózkodási tilalmat elrendelő jogerős határozatot hoztak.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

3. A 2004/38 irányelv 4., 5. és 6–13. cikke rögzíti egyes, az uniós polgárságból eredő jogok, vagyis a kiutazás, a beutazás és a tartózkodás joga gyakorlásának feltételeit.

¹ Eredeti nyelv: francia.

² A 2011. április 5-i 492/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2011. L 141., 1. o.) módosított, az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatálya kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.; helyesbítés: HL 2009. L 274., 47. o.; a továbbiakban: 2004/38 irányelv).

4. Ezen irányelv „Az uniós polgárokra vonatkozó adminisztratív formai követelmények” című 8. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az 5. cikk (5) bekezdésének sérelme nélkül, a három hónapnál hosszabb tartózkodási idő tekintetében a fogadó tagállam megkövetelheti az uniós polgártól a megfelelő hatóságoknál [helyesen: az illetékes hatóságoknál] történő bejelentkezést.”

5. Ezzel szemben ezen irányelv „A beutazási és tartózkodási jog közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból való korlátozása” című VI. fejezetében szereplő 27., 28., valamint 30–32. cikke a következőket írja elő:

„27. cikk

Általános elvek

(1) E fejezet rendelkezéseire is figyelemmel, a tagállamok korlátozhatják az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát, állampolgárságra tekintet nélkül, közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból. Ezek az okok nem szolgálhatnak gazdasági célokat [helyesen: Ezen okokra gazdasági célok érdekében nem lehet hivatkozni].

(2) A közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott intézkedéseknek meg kell felelniük az arányosság elvének, és kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapulhatnak. Korábbi büntetőítéletek önmagukban nem képezhetik ezen intézkedések meghozatalának az alapját.

Az érintett egyén személyes magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell, hogy jelentsen a társadalom valamely alapvető érdekére. Az adott ügghöz közvetlenül nem kapcsolódó, vagy az általános megelőzési megfontolásokon alapuló indokolások nem elfogadhatóak.

[...]

28. cikk

Kiutasítással szembeni védelem

(1) A közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott kiutasítási határozat meghozatala előtt a fogadó tagállam figyelembe vesz olyan megfontolásokat, mint hogy az érintett személy mennyi ideje tartózkodott a területén, az érintett személy életkorát, egészségi állapotát, családi és gazdasági helyzetét, társadalmi és kulturális integrációját a fogadó tagállamban, valamint a származási országgal fennálló kapcsolatainak mértékét.

[...]

30. cikk

A határozatokról szóló értesítés

(1) Az érintett személyeket írásban értesítik a 27. cikk (1) bekezdése alapján hozott határozatokról, oly módon, hogy megérthessék annak tartalmát, és a rájuk vonatkozó következtetéseket [helyesen: és joghatásait].

[...]

31. cikk

Eljárási biztosítékok

(1) Az érintett személyek bírósági vagy adott esetben közigazgatási jogorvoslatot kezdeményezhetnek a fogadó tagállamban a velük szemben közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból hozott határozat megfellebbezésére vagy felülvizsgálatára.

[...]

(3) A jogorvoslati eljárásokban lehetővé kell tenni a határozatok jogszerűségének, valamint azon tényeknek és körülményeknek a vizsgálatát, amelyeken a tervezett intézkedés alapult. Biztosítani kell, hogy a határozat ne legyen aránytalan, különösen a 28. cikkben megállapított követelményekre tekintettel.

(4) A tagállamok a jogorvoslati eljárás alatt is megtilthatják, hogy az érintett személy a területükön tartózkodjon, de nem akadályozhatják meg, hogy védekezését személyesen adja elő, kivéve ha jelenléte súlyos közrendi vagy közbiztonsági nehézségeket okozna, vagy ha a fellebbezés vagy felülvizsgálat a beutazás megtagadására vonatkozik.

32. cikk

A beutazási és tartózkodási tilalom időtartama

(1) A közrendi vagy közbiztonsági okokból beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt álló személyek észszerű idő elteltével kérelmezhetik a beutazási és tartózkodási tilalom megszüntetését, a körülményektől függően, és bármely esetben a közösségi joggal összhangban érvényesen elfogadott, beutazási és tartózkodási tilalomra vonatkozó végső [helyesen: jogerős] határozat végrehajtásától számított három év elteltével, olyan érvek bemutatásával, amelyek segítségével megállapítható, hogy jelentős változások álltak be azokban a körülményekben, amelyek a beutazási és tartózkodási tilalmat elrendelő határozat alapjául szolgáltak.

Az érintett tagállam e kérelemről a benyújtásától számított hat hónapon belül határoz.

(2) Az (1) bekezdésben említett személyek nem utazhatnak be az érintett tagállam területére mindaddig, amíg kérelmüket vizsgálják.”

B. A görög jog

6. Az uniós polgárok és családtagjaik Görögország területén történő szabad mozgásáról és tartózkodásáról szóló 106/2007. sz. elnöki rendelet (FEK A' 135/2007) ültette át a görög jogba a 2004/38 irányelvet. E rendelet 8. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Azon uniós polgár, aki három hónapot meghaladó időtartamban kíván Görögország területén tartózkodni, ezen időtartam lejártát követően a bejelentkezés érdekében köteles személyesen megjelenni a tartózkodási helye szerinti, a külföldiek ügyében eljáró rendőri hatóság előtt. A hatóság intézkedik a bejelentkezés nyilvántartásba vételéről, és haladéktalanul kiadja az igazolást [...]”.

7. A 106/2007. sz. elnöki rendelet 22., 23. és 24. cikke ülteti át a 2004/38 irányelv 28., 33., 30. és 31. cikkét, míg e rendelet 21. cikkének (6) bekezdése ülteti át az irányelv 32. cikkének (2) bekezdését.

8. A 3907/2011. sz. törvény (FEK A' 7/26.1.2011) ülteti át a 2008/115/EK irányelvet,³ amely kizárólag a harmadik országok valamely tagállam területén jogellenesen tartózkodó állampolgáira alkalmazandó. Mindazonáltal e törvény 40. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőket írja elő:

„(1) Azon személyek kiutasítása tekintetében, akiket a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikkének (5) bekezdése és a 106/2007. sz. elnöki rendelet rendelkezéseinek értelmében megillet a mozgás szabadsága, a jelen törvény I. fejezetének a szervekre, eljárásokra, valamint eljárási biztosítékokra vonatkozó rendelkezései alkalmazandóak, kivéve, ha a 106/2007. sz. elnöki rendelet 22–24. cikke kedvezőbb rendelkezéseket tartalmaz.

(2) Az (1) bekezdésben hivatkozott személyek kiutasítása elrendelésének feltételeit és módjait illetően továbbra is a 106/2007. sz. elnöki rendelet 22–24. cikkének rendelkezései alkalmazandók.”

III. A tényállás és az alapeljárás

9. Ovidiu-Mihaita Petrea román állampolgárt a görög bíróság 2011. októberben nyolc hónap, három évre felfüggesztett szabadságvesztésre ítélte, csoportosan elkövetett lopás vétsége miatt.

10. Ezt követően egy 2011. október 30-án hozott határozat (a továbbiakban: a 2011. évi határozat) arra kötelezte O-M. Petreát, hogy közrendi és közbiztonsági okokból térjen vissza származási országába. Ugyanezen határozattal O-M. Petreát 2018. október 30-ig felvették a nemkívánatos külföldi személyek nemzeti jegyzékébe, valamint a schengeni információs rendszerbe.

11. O-M. Petreát a görög hatóságok tájékoztatták a jogairól, az elérhető jogorvoslati eszközökről és azon lehetőségéről, hogy kérheti a 2011. évi határozat leglényegesebb pontjainak lefordítását.

12. O-M. Petrea nyilatkozatot tett arról, hogy lemond a jogorvoslatról, és megerősítette, hogy vissza kíván térni származási országába. Távozására ténylegesen 2011. november 5-én került sor.

13. 2013. szeptember 1-jén O-M. Petrea visszatért Görögországba, ahol 2013. szeptember 25-én uniós polgárként bejelentkezésről szóló igazolás iránti kérelmet terjesztett elő. A görög hatóságok helyt adtak e kérelemnek, és ugyanezen a napon kiadták O-M. Petrea részére a kért igazolást.

14. E bejelentkezésről szóló igazolást – ahogy azt a görög kormány a Bíróság előtti eljárás során elismerte – tévedésből adták ki.

15. A Tmima Allodapon Dytkis Thessalonikis (nyugat-thesszaloníki idegenrendészeti hatóság) megbízott igazgatója 2014. október 14-i közigazgatási aktusával visszavonta az említett igazolást. Ugyanezen aktus értelmében kiutasítási határozatot hoztak O-M. Petreával szemben. E határozatot azzal az indokkal hozták meg, hogy görög területen tartózkodott, holott a 2011. évi határozat értelmében még szerepelt a nemkívánatos külföldi személyek nemzeti jegyzékén.

16. A felperes fellebbezést nyújtott be a 2014. évi közigazgatási aktussal szemben, arra hivatkozva, hogy a beutazási és tartózkodási tilalomról szóló 2011. évi határozatot nem közölték vele egy általa értett nyelven. O-M. Petrea előadta, hogy mivel 2011. évi elítélését követően nem követett el bűncselekményt, így immár nem jelent veszélyt a közrendre és a közbiztonságra.

³ A harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 348., 98. o.).

17. Az O-M. Petrea által benyújtott fellebbezést a Diefthynsi Allodapon Thessalonikis (theszaloníki idegenrendészeti igazgatóság) igazgatója 2014. november 10-i határozatával elutasította. E határozat indoka az volt, hogy a felperes fenyegetést jelent a közrendre és a közbiztonságra, mivel megsértette a beutazási és tartózkodási tilalmat. A 2011. évi határozat közlésének hiányára vonatkozó érvet illetően e görög hatóság rámutatott, hogy az e határozat közlésének szakaszában elkövetett mulasztások hipotetikus megsemmisítési okot jelenthetnének, ha az említett határozatot vitatták volna. Ezzel szemben ezekre nem lehet hivatkozni a 2014. évi közigazgatási aktus vitatása érdekében.

18. O-M. Petrea a kérdést előterjesztő bíróság előtt a 2014. évi határozat megsemmisítése iránti keresetet indított.

IV. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás

19. A Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (theszaloníki közigazgatási bíróság) ebben az összefüggésben döntött úgy, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) A tagállamok eljárási autonómiájának, valamint a bizalomvédelem és a megfelelő ügyintézés elvének tükrében úgy kell-e értelmezni a [2004/38 irányelvnek] az EUMSZ 45. és EUMSZ 49. cikkel összefüggésben értelmezett 27. és 32. cikkét, hogy azok előírják – vagy lehetővé teszik – az uniós polgárként történő bejelentkezésről szóló, a 106/2007. sz. elnöki rendelet 8. cikkének (1) bekezdése alapján egy másik tagállam állampolgára részére már kiadott igazolás visszavonását, valamint az e személyt a fogadó állam területéről kiutasító határozat meghozatalát, amennyiben ezen állampolgár annak ellenére, hogy a közrendi és közbiztonsági okokból elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom alapján felvették őt a nemkívánatos külföldiek nemzeti jegyzékébe, ismét belépett a szóban forgó tagállam területére, és ott anélkül, hogy a 2004/38 irányelv 32. cikkével összhangban a beutazási tilalom megszüntetését kérte volna, vállalkozási tevékenységbe kezdett, mivel ez utóbbit (beutazási tilalom) olyan önálló közrendi oknak kell tekinteni, amely igazolja a valamely tagállam állampolgára részére kiadott bejelentkezési igazolás visszavonását?
- 2) Az előző kérdésre adott igenlő válasz esetén megfelelhet-e az említett tényállásnak az uniós polgárnak a fogadó tagállam területén történő jogellenes tartózkodása oly módon, hogy az lehetővé teszi, hogy az uniós polgárként történő bejelentkezésről szóló igazolás visszavonására hatáskörrel rendelkező szerv a [2008/115 irányelv] 6. cikkének (1) bekezdése alapján kiutasítási határozatot hozzon, és mindezen annak ellenére kerülhet sor, hogy egyrésztől általánosan elismert tényként a bejelentkezési igazolás nem képezi az országban való jogszerű tartózkodás jogcímét, és másrésztől a 2008/115 irányelv személyi hatálya kizárólag a harmadik országbeli állampolgárookra vonatkozik?
- 3) Az ugyanerre a kérdésre adott nemleges válasz esetén a valamely másik tagállam állampolgárának bejelentkezéséről szóló igazolás közrendi vagy közbiztonsági okokból történő visszavonása, amely igazolás nem képezi az országban való jogszerű tartózkodás jogcímét, és az ezen állampolgárt kiutasító határozat elfogadása – amelyekről egyidejűleg határoz a fogadó tagállam eljárási autonómiájának keretében eljáró, hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság –, a jog helyes értelmezése alapján minősülhetnek-e a 2004/38 irányelv 27. és 28. cikke értelmében vett kiutasításról rendelkező egyetlen közigazgatási aktusnak, amely az előbbi rendelkezésekben foglalt feltételek mellett bírósági felülvizsgálat tárgyát képezi, amely rendelkezések adott esetben csak egyetlen módot határoznak meg az uniós polgároknak a fogadó tagállam területéről való kiutasítására vonatkozóan?
- 4) Az első és a második kérdésre adott igenlő és nemleges válasz esetén is ellentétes-e a tényleges érvényesülés elvével azon nemzeti ítélkezési gyakorlat, amely a közigazgatási hatóságok és következőképpen a hatáskörrel rendelkező érintett bíróságok számára megtiltja, hogy az uniós polgárként történő bejelentkezésről szóló igazolás visszavonása, valamint a fogadó tagállam

területéről kiutasító határozat elfogadása keretében, amelyekre azon okból került sor, hogy valamely másik tagállam állampolgára az említett (első) tagállamban beutazási tilalom hatálya alatt áll, ellenőrizze, hogy a beutazási tilalomról szóló határozat meghozatalakor figyelembe vették-e a 2004/38 irányelv 30. és 31. cikkében előírt eljárási biztosítékokat?

- 5) Az előző kérdésre adott igenlő válasz esetén a 2004/38 irányelv 32. cikkéből következik-e az, hogy a tagállamok hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatóságai minden esetben kötelesek a másik tagállam érintett állampolgárát az általa értett nyelven értesíteni a kiutasítási határozatról annak érdekében, hogy az hatékonyan gyakorolhassa az irányelv fent említett rendelkezéseiből eredő eljárási jogait, akkor is, ha e személy maga sem terjesztett elő ilyen értelmű kérelmet?”

20. Az alapeljárás felperese, a görög és a belga kormány, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának kormánya, valamint a Bizottság terjesztett elő írásbeli észrevételeket. O-M. Petrea, a görög és a dán kormány, az Egyesült Királyság kormánya, valamint a Bizottság vett részt a 2017. február 2-án tartott tárgyaláson.

V. Elemzés

A. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről

21. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy egy olyan uniós polgár esetében, aki beutazott egy másik, az állampolgársága szerinti tagállamtól eltérő tagállam területére, ahol annak ellenére bejelentkezésről szóló igazolást kapott, hogy korábban e tagállamban beutazási és tartózkodási tilalmat rendeltek el vele szemben – anélkül, hogy élt volna a 2004/38 irányelv 32. cikkében előírt jogorvoslati lehetőséggel – vissza kellett-e vonni (illetve vissza lehetett-e vonni) a bejelentkezésről szóló igazolást, és másik kiutasítási intézkedést kellett-e (vagy lehetett-e) hozni vele szemben.

1. A bejelentkezésről szóló igazolás visszavonását és a kiutasítási intézkedés meghozatalát a 2004/38 irányelv írta elő?

22. Azon kérdést illetően, hogy a 2004/38 irányelv arra kötelezi-e a tagállamot, hogy vonja vissza a bejelentkezésről szóló igazolást, és hozzon kiutasítási intézkedést, e kérdés két vetületét elkülönítetten fogom elemezni; a kiutasítási intézkedés meghozatalát érintő elemzéssel fogom kezdeni. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy a bejelentkezésről szóló igazolás visszavonását és a kiutasítási intézkedés meghozatalát egyetlen és egységes közigazgatási aktusnak lehet-e tekinteni. Ugyanakkor, mivel a 2004/38 irányelv nem ismer el olyan egységes aktust, amely egyrészt a bejelentkezésről szóló igazolás visszavonására, másrészt a kiutasítási intézkedés meghozatalára vonatkozik, így az ilyen elkülönült elemzés lehetővé fogja tenni számomra, hogy megjelöljem az irányelvben az ilyen, két típusú intézkedés meghozatalára irányuló kötelezettség egy potenciális forrását.

23. Megjegyzem, hogy kizárólag a Bizottság taglalta explicit módon e problémakört írásbeli észrevételeiben, nemleges választ javasolva, azzal az indokkal, hogy e kötelezettség nem tűnik ki a 2004/38 irányelvből.

24. Azon kérdést illetően, hogy az uniós jog értelmében egy tagállam köteles-e az alapeljáráséhoz hasonló körülmények között kiutasítási intézkedést hozni, úgy vélem, hogy a 2004/38 irányelv nem ír elő ilyen kötelezettséget. Megjegyzem, hogy a 2004/38 irányelv 27. cikke (1) bekezdésének szövege kizárólag a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog korlátozásának „lehetőségét” érinti, és semmiképpen sincs oly módon megfogalmazva, amely ilyen kötelezettség fennállására utalhatna.

25. Bár a tagállamok nem kötelesek kiutasítani a beutazási és tartózkodási tilalmat megsértő egyént, ugyanez vonatkozik-e az uniós polgárként történő bejelentkezésről szóló igazolás visszavonására is?

26. Megjegyzem, hogy a 2004/38 irányelv nem tartalmaz az ilyen igazolás érvénytelenítését előíró rendelkezéseket. Az egyes tagállamoknak kell tehát a tévedésből kiállított igazolások visszavonására irányuló kötelezettségekre vonatkozó szabályokat megállapítaniuk.

27. A fentiekre figyelemmel a 2004/38 irányelvből semmilyen, a bejelentkezésről szóló igazolás visszavonására és kiutasítási intézkedés meghozatalára vonatkozó kötelezettség nem következik.

2. Megengedi-e a 2004/38 irányelv a bejelentkezésről szóló igazolás visszavonását és kiutasítási intézkedés meghozatalát?

28. Meg kell vizsgálni, hogy egy olyan személy esetében, aki belépett egy tagállam területére, annak ellenére, hogy e tagállam hatóságai beutazási és tartózkodási tilalmat rendeltek el vele szemben, a bejelentkezésről szóló igazolás visszavonása és kiutasítási intézkedés meghozatala megengedett-e az EUMSZ 45. és EUMSZ 49. cikk, a 2004/38 irányelv 27. és 32. cikke, valamint a bizalomvédelem és a megfelelő ügyintézés elvei alapján.

29. Úgy vélem, hogy e kérdés révén a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megállapítani, hogy az ilyen személy kapcsán lehet-e anélkül kiutasítási intézkedést hozni, hogy újra megvizsgálják a 2004/38 irányelv 27. és 28. cikkében előírt feltételeket, noha e rendelkezést az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés nem említi.⁴

30. E tekintetben a görög és a belga kormány, az Egyesült Királyság kormánya, valamint a Bizottság előadták, hogy amennyiben a beutazási és tartózkodási tilalmat a 2004/38 irányelv 27. és 28. cikkének megfelelően fogadták el, akkor csak az irányelv 32. cikkének megfelelően érvényesen előterjesztett, a tilalom megszüntetésére irányuló kérelem jár a fogadó tagállamra nézve azzal a kötelezettséggel, hogy az említett irányelv 27. és 28. cikke alapján új vizsgálatot végezzen. O-M. Petrea vitatja az uniós jog ilyen értelmezését.

a) Az uniós polgárok részére az EUMSZ 45. és EUMSZ 49. cikk alapján biztosított szabadságok

31. Előzetesen megjegyzem, hogy a 2004/38 irányelv elfogadásával az uniós jogalkotó – felhagyva az ágazati megközelítéssel –⁵ általános keretet alakított ki a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való, az uniós polgárok részére az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése alapján biztosított jog gyakorlását illetően. Ezt az irányelvet többek között az EK-Szerződés 40. és 44. cikke alapján fogadták el, amelyek a munkavállalók szabad mozgásának (EKSZ 39. cikk és EUMSZ 45. cikk), illetve a letelepedés szabadságának (EKSZ 43. cikk és EUMSZ 49. cikk) megvalósítását célzó intézkedésekre vonatkoztak.

⁴ A 2004/38 irányelv 28. cikkére az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre adandó nemleges válasz esetére előterjesztett kérdésben hivatkoznak.

⁵ E kérdésre később visszatérek, az uniós polgár bejelentkezéséről szóló igazolás jogi jellegére vonatkozó elemzésemben. Lásd a jelen indítvány 40–44. pontját.

32. A 2004/38 irányelv a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog gyakorlásának megkönnyítését és e jog megerősítését célozza.⁶ E jog ugyanakkor nem feltétlen, hanem az EUM-Szerződésben, valamint a végrehajtására hozott rendelkezésekben előírt korlátozások és feltételek mellett ismerhető el;⁷ ilyenek többek között az EUMSZ 45. és 49. cikk,⁸ illetve az EUMSZ 21. cikk végrehajtását célzó rendelkezések, vagyis a 2004/38 irányelv.⁹

33. Az EUMSZ 45. és EUMSZ 49. cikkben hivatkozott szabadságokat élvező uniós polgárok szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joga tehát a 2004/38 irányelv által meghatározott mértékben korlátozható.

b) A beutazási és tartózkodási tilalom hatásainak értékelése a 2004/38 irányelv keretében

34. Mindenekelőtt hangsúlyozni kell, hogy a beutazási és tartózkodási tilalom a 2004/38 irányelv által elismert korlátozó intézkedés.

35. A 2004/38 irányelv 32. cikkével együttesen értelmezett 27. cikkéből kitűnik, hogy a beutazási és tartózkodási tilalommal kapcsolatos intézkedések főszabály szerint nem ellentétesek az uniós joggal, feltéve, hogy azokat kizárólag közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból hozzák meg, nem korlátlan jellegűek és azok a 2004/38 irányelv 32. cikkének megfelelően visszavonhatók.

36. Emlékeztetni kell arra, hogy a 2004/38 irányelv 31. cikkének (4) bekezdése értelmében a tagállamok az irányelv alapján az érintett személy jogait korlátozó intézkedéssel szemben indított jogorvoslati eljárás alatt is megtilthatják, hogy az adott személy a területükön tartózkodjon. Az ilyen intézkedés által érintett személy ugyanakkor kérheti, hogy az illetékes bíróság személyesen hallgassa meg. Úgy lehetne érvelni, hogy a jogorvoslati eljárás során tehát el kell viselni az adott személy jelenlétét, annak érdekében, hogy biztosítsák számára a tisztességes tárgyalást, illetve annak lehetőségét, hogy bármilyen nemű védekezését előadhassa.¹⁰

37. Ezzel szemben a 2004/38 irányelv 32. cikkének (2) bekezdése szerint a beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt álló személyek nem utazhatnak be az érintett tagállam területére mindaddig, amíg az e tilalom megszüntetésére irányuló kérelmüket vizsgálják.

38. Meg kell jegyezni, hogy a schengeni térségben – az Unión belüli rendszeres ellenőrzések hiányában – nehéz ellenőrizni a beutazási és tartózkodási tilalom uniós polgárok általi tiszteletben tartását. Az ilyen típusú intézkedés hatálya alá tartozó személy tehát megpróbálhat beutazni az érintett tagállam területére. Amennyiben e tagállam hatóságai kötelesek lennének ismét megvizsgálni, hogy az adott egyén kiutasítható-e közrendi okokból, a beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alá tartozó

6 2013. szeptember 19-i Brey ítélet (C-140/12, EU:C:2013:565, 71. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) és 2014. december 18-i McCarthy és társai ítélet (C-202/13, EU:C:2014:2450, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még Candela Soriano, M., „Libre circulation et séjour dans l’U. E.: la directive 2004/38 au regard des droits de l’homme”, Journal des tribunaux, Droit européen, 121. szám, 2005, 194. o.

7 2008. július 10-i Jipa ítélet (C-33/07, EU:C:2008:396, 21. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

8 2004. április 29-i Orfanopoulos és Oliveri ítélet (C-482/01 és C-493/01, EU:C:2004:262, 47. pont).

9 Lásd ebben az értelemben: 2013. szeptember 19-i Brey ítélet (C-140/12, EU:C:2013:565, 70. pont).

10 Lásd ebben az értelemben az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatot, COM(2001) 257 végleges. Lásd még, figyelemmel arra, hogy a 2004/38 irányelv 31. cikkének (4) bekezdése egy, a Bíróság által ítélkezési gyakorlatában kidolgozott elvet kodifikált: 1980. március 5-i Pecastaing ítélet (98/79, EU:C:1980:69, 12. pont). A Pecastaing ügyre vonatkozó indítványában (98/79, nem tették közzé, EU:C:1980:32, 725. o.) Capotorti főtanácsnok szigorúbb álláspontot foglalt el, vagyis azt, hogy az érintett védekezése ügyvédje közvetítésével is előadható.

személy ugyanolyan helyzetben lenne, mint az olyan uniós polgár, akit nem érintett ilyen intézkedés. Az esetleges ilyen „visszaélés”¹¹ lehetőségének kizárása érdekében a 2004/38 irányelvben a beutazási és tartózkodási tilalom a beutazási és tartózkodási jog egy meghatározott időtartamra történő teljes korlátozását célozza.¹²

39. Az ilyen tilalom hatásainak megszüntetése, az érintett tagállam területére való beutazási jogának visszaállítása, illetve tartózkodásának jogszerűvé tétele érdekében az érintettnek a 2004/38 irányelv 32. cikke (1) bekezdésének megfelelően a tilalom megszüntetésére irányuló kérelmet kell benyújtania.

c) A 2004/38 irányelv 27. cikkének tartalma

1) A bejelentkezésről szóló igazolás visszavonása

i) A bejelentkezésről szóló igazolás joghatásai

40. Úgy kell-e tekinteni, hogy a bejelentkezésről szóló igazolás 2013-ban történt kiállítása megszüntette a 2011-ben elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom joghatásait, következésképpen meg kellett vizsgálni, hogy a 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) és (2) bekezdésében előírt feltételek teljesültek-e O-M. Petrea jogainak ismételt korlátozása érdekében?

41. A Royer ítéletből következő állandó ítélkezési gyakorlat szerint a tagállamok állampolgárainak az a joguk, hogy más tagállamba beutazzanak, és ott tartózkodjanak, az elsődleges uniós jogból fakad, így tehát azt minden adminisztratív formai követelménytől függetlenül megszerzik.¹³ E megközelítést a közelmúltban ismét megerősítette a Dias ítélet.¹⁴

42. Vitathatatlan, hogy ezt az álláspontot egy korábbi jogi szabályozásra hivatkozva foglalták el, amelynek keretében e jogokat kizárólag a tagállamok azon állampolgárai részére biztosították, akik határokon átnyúló összefüggésben fejtettek ki gazdasági tevékenységet. Ugyanakkor úgy vélem, hogy ugyanezen megközelítést kell követni a Maastrichti Szerződés hatálybalépését követően, amelynek értelmében az európai polgárság fogalmát beiktatták az EK-Szerződésbe.

43. A 2004/38 irányelv elfogadásával az európai jogalkotó nem kívánt új rendszert bevezetni. Éppen ellenkezőleg, konszolidálni, illetve kodifikálni kívánta a jogszabályokból és a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következő, fennálló elveket.¹⁵

¹¹ Lásd az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatot, COM(2001) 257 végleges.

¹² A 2004/38 irányelv 32. cikkének (1) bekezdésének alapját jelentő 1982. május 18-i Adoui és Cornuaille ítéletben (115/81 és 116/81, EU:C:1982:183, 12. pont) a Bíróság megállapította, hogy „amennyiben fennáll olyan [...] kiutasítást elrendelő határozat [...] amely továbbra is olyan joghatással jár, hogy kizárja az érintettet az adott tagállam területéről, a közösségi [az uniós] jog nem biztosít e személy számára az e területre történő belépéshez való jogot új kérelmének elbírálása alatt”. Kiemelés tőlem.

¹³ 1976. április 8-i ítélet (48/75, EU:C:1976:57, 31–33. pont).

¹⁴ 2011. július 21-i ítélet (C-325/09, EU:C:2011:498, 48. pont). Ebben az ítéletben a Bíróság elutasította, hogy kizárólag egy, a tagállami munkavállalók és családtagjaik Közösségen belüli mozgására és tartózkodására vonatkozó korlátozások eltörléséről szóló, 1968. október 15-i 68/360/EGK tanácsi irányelv (HL 1968. L 257., 13. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 27. o.) alapján kiállított tartózkodási engedély alapján a 2004/38 irányelv 16. cikke (1) bekezdése értelmében a tartózkodáshoz való jog megszerzése céljából jogi értelemben teljesültek tekintse a valamely fogadó tagállamban töltött tartózkodási időszakokat.

¹⁵ Hanf, D., „Le développement de la citoyenneté de l’Union européenne”, *La Libre Circulation Des Personnes: États Des Lieux Et Perspectives. Acte d’un colloque organise en 2003 à Liège*, Brüsszel, P.I.E. Peter Lang S. A. 2007, 20. és 21. o.; Guild, E., Peers, S., Tomkin, J., *The EU Citizenship Directive. A Commentary*, Oxford, Oxford University Press 2014, 87–91., valamint 111–118. o.

44. A 2004/38 irányelv eredeti tervezetében az szerepelt, hogy „a tartózkodási jog fennállását ilyenkor a bejelentkezésről szóló igazolás azonnali kiállítása *igazolja*”¹⁶. Mindazonáltal a 2004/38 irányelvre irányuló javaslat indokolásából levezethető, hogy az irányelv 8. cikkének (2) bekezdésében hivatkozott bejelentkezésről szóló igazolás – ugyanúgy, mint a Royer ítéletben szereplő tartózkodási engedély – kizárólag egy korábban létező jogra vonatkozó deklaratív jogi aktus. A Bíróság ezen igazolás jogi természetére vonatkozó ítélkezési gyakorlatának követésére irányuló szándékot megerősítették a 2004/38 irányelvre vonatkozó előkészítő munkálatok során is. A 2004/38 irányelvre irányuló javaslat 8. cikke (2) bekezdésének szövegét, amely szerint a bejelentkezésről szóló igazolás konstitutív jellegű volt, átfogalmazták, annak érdekében, hogy rögzítésre kerüljön, hogy ez az igazolás kizárólag deklaratív jellegű.¹⁷

45. E szakaszban megállapítom, hogy a görög hatóságok által kiállított bejelentkezésről szóló igazolás pusztán deklaratív aktus, és az nem jár a 2004/38 irányelvben hivatkozott egyetlen jog megszerzésével sem. Ebből következik, hogy a beutazási és tartózkodási tilalom ezen igazolás O-M. Petrea részére a görög hatóságok által történt kiállítása ellenére is kifejti joghatásait.

ii) A tévedésből kiállított bejelentkezésről szóló igazolás visszavonásának lehetőségéről

46. Vissza lehet-e vonni az uniós polgár bejelentkezéséről szóló igazolást a 2004/38 irányelv 27. cikkében előírt feltételeknek megfelelően elvégzett előzetes vizsgálat nélkül?

47. A 2004/38 irányelv nem utal az ilyen igazolás visszavonására irányuló intézkedésre. Az annak deklaratív jellegére vonatkozó elemzéséből kitűnik, hogy a tévedésből kiállított ilyen igazolás lényegében nem szünteti meg a beutazási és tartózkodási tilalom joghatásait. Ebből következően, ha egy közrendi vagy közbiztonsági okokból elrendelt, az uniós jog értelmében érvényesen elfogadott beutazási és tartózkodási tilalom joghatásai továbbra is fennállnak, a tagállam az ilyen igazolás visszavonása érdekében nem köteles megvizsgálni a 2004/38 irányelv 27. cikkében előírt valamely indok időszerűségét. E vizsgálatra kizárólag a beutazási és tartózkodási tilalom megszüntetésére irányuló, az irányelv 32. cikkének (1) bekezdésében kérelem keretében kerülhet sor.

48. A fentiekre figyelemmel úgy vélem, hogy a 2004/38 irányelvvel nem ellentétes az olyan uniós polgár részére tévedésből kiállított bejelentkezésről szóló igazolás visszavonása, aki annak ellenére lépett be a tagállam területére, hogy beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt állt.

2) A kiutasítási intézkedés meghozatala

i) A 2004/38 irányelv keretében a beutazási és tartózkodási tilalom megsértése miatt hozott kiutasítási intézkedés

49. A beutazási és tartózkodási tilalom megsértése miatt hozott kiutasítási intézkedés a 2004/38 irányelv 27. cikkének hatálya alá tartozik?

¹⁶ Kiemelés tőlem.

¹⁷ Lásd a 33. sz. módosítást, valamint az azt alátámasztó megfontolásokat az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelv módosított tervezetében, COM(2003) 199 végleges, 6. és 22. o. Lásd még a 2004/38 irányelv (11) preambulumbekendését.

50. Egyrészt rá kell mutatni, hogy a szóban forgó intézkedés az egyén fogadó tagállam területéről való kiutasítására irányul, ami arra utal, hogy az ilyen intézkedés a 2004/38 irányelv 27. cikkének hatálya alá tartozik. Úgy lehetne tehát érvelni, hogy a kiutasítási határozat meghozatala előtt a fogadó tagállamnak figyelembe kell vennie az ezen irányelv 27. cikkének (1) és (2) bekezdésében előírt körülményeket. Másként fogalmazva, ezen álláspont szerint a nemzeti hatóságok kötelesek többek között értékelni azon indokok időszerűségét és arányosságát, amelyek miatt az egyénnel szemben kiutasítást kell alkalmazni.

51. Másrészt az alapügyben O-M. Petreával szemben 2011-ben beutazási és tartózkodási tilalmat rendeltek el. Következésképpen tényleges kiutasítását követően beutazási és tartózkodási joga korlátozott volt a szóban forgó intézkedésben előírt időtartamra. Ily módon a 2014. évi kiutasítási határozat nem O-M. Petrea jogait korlátozta, hanem lehetővé tette a 2011-ben elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom hatékonyságának biztosítását. Megjegyzem, hogy a 2004/38 irányelv 27. cikke az irányelv „A beutazási és tartózkodási jog közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból való korlátozása” című VI. fejezetében szerepel. Azt gondolhatnánk tehát, hogy e cikk kizárólag az uniós polgárok részére biztosított jogokat korlátozó intézkedésekre vonatkozik. Ha elfogadnánk a 2004/38 irányelv 27. cikke tartalmának ilyen értelmezését – az Egyesült Királyság kormányához hasonlóan, amely írásbeli észrevételeiben kiemelte, hogy a beutazási és tartózkodási tilalmat követő intézkedés „önmagában nem minősül a [a 2004/38 irányelv] 27. cikke (2) bekezdésének, illetve [...] 28. cikkének értelmében vett intézkedésnek” –, abból az következne, hogy a 2014. évi kiutasítási határozat a 2011. évi határozathoz hasonló jellege ellenére nem tartozik a 2004/38 irányelv 27. cikkének hatálya alá. Így tehát a nemzeti jogalkotóra tartozik a beutazási és tartózkodási tilalmat követő intézkedésekre vonatkozó valamennyi szabály meghozatala.

52. Nem értek egyet ezzel a megközelítéssel.

53. Először, a 2004/38 irányelv 27. cikkének eléggé széles alkalmazási kört biztosítottak. Az irányelv 27. cikke (1) bekezdésének szövegezésére vonatkozó eredeti javaslatot, amely csak „a beutazást megtagadó vagy kiutasítási határozatokat” érintette,¹⁸ az előkészítő munkálatok során módosították, annak érdekében, hogy kiterjedjen „a szabad mozgást korlátozó valamennyi határozattípusra”, vagyis „minden intézkedéstípusra, legyen szó kiutasításról, a területre való beutazás, illetve az onnan való kiléptetés megtagadásáról”.¹⁹

54. Másodszor, emlékeztetni kell arra, hogy a 2004/38 irányelv 27. cikkének szövege nem kizárólag az ezen irányelv által érintett „jogokat” korlátozó intézkedéseket fedi le, hanem általánosabb jelleggel minden, a „mozgás és tartózkodás szabadságát” korlátozó intézkedést.

55. Harmadszor, a 2004/38 irányelv VI. fejezetének rendelkezései azon személyekre is vonatkoznak, akiknek beutazási vagy tartózkodási jogait egy az uniós jog értelmében érvényesen meghozott intézkedés korábban korlátozta.²⁰

56. A fenti okfejtésekre figyelemmel úgy vélem, hogy a beutazási és tartózkodási tilalmat követően hozott kiutasítási intézkedés a 2004/38 irányelv 27. cikkének hatálya alá tartozik. A fentiek ellenére úgy vélem, hogy az ilyen intézkedés meghozatala nem igényli az e beutazási és tartózkodási tilalmat elrendelő határozat meghozatalát igazoló okok időszerűségének előzetes vizsgálatát.

18 Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslat, COM(2001) 257 végleges.

19 Lásd a 71. sz. módosítást, valamint az azt alátámasztó megfontolásokat az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelv módosított tervezetében, COM(2003) 199 végleges, 8. és 329. o. A szakirodalom szerint a 2004/38 irányelv 27. cikke (1) bekezdésében alkalmazott kifejezések semlegesek és úgy értelmezhetők, hogy minden típusú korlátozásra vonatkoznak – lásd a terület elhagyására vonatkozó tilalommal kapcsolatban Łazowski A., „«Darling you are not going anywhere»: the right to exit and restrictions in EU law”, *European Law Review* 2015, 40. kötet, 6. szám, 891. o.

20 Lásd a 2004/38 irányelv 32. cikkének (1) bekezdését, valamint 33. cikkének (2) bekezdését.

ii) A kiutasítási intézkedést igazoló indokok időszerűsége

57. A Bíróság már kimondta – a 2004/38 irányelvet megelőző 64/221/EGK irányelvre²¹ hivatkozva, hogy az uniós joggal „ellentétes egy olyan nemzeti gyakorlat, amely szerint a nemzeti bíróságok valamely más tagállam állampolgára ellen elrendelt kiutasítás jogszerűségének megvizsgálásakor nem kötelesek figyelembe venni *az illetékes hatóságok utolsó határozata után bekövetkezett olyan tényeket, amelyek az érintett magatartása közrendre való veszélyessége ténylegességének megszűnésére vagy jelentős csökkenésére vonatkoznak*”²².

58. Megjegyzem, hogy e megközelítés tükröződik a 2004/38 irányelv több rendelkezésében is. Ezen irányelv 27. cikkének (2) bekezdése azt mondja ki, hogy a „közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott intézkedéseknek” többek között az ilyen intézkedés által érintett egyén aktuális körülményein kell alapulniuk. E megközelítés jelenik meg az irányelv 33. cikke (2) bekezdésének szövegezésében is, amely azt írja elő, hogy amennyiben a kiutasítási végzést a meghozatalát követően két évvel hajtják végre, ismét értékelni kell az érintett helyzetét a határozat végrehajtásának időpontjában.

59. Az ítélkezési gyakorlatra és a normatív rendelkezésekre vonatkozó három hivatkozás nem beutazási és tartózkodási tilalomra vonatkozott. Emlékeztetek arra, hogy egy ilyen intézkedés jellegénél fogva tartós joghatásokat vált ki. E hatások megszűnnének, ha a hatóságok még egy ilyen tilalom megsértése esetén is kötelesek lennének megvizsgálni azon indokok időszerűségét, amelyek miatt az említett tilalmat elrendelték.

60. A fentiekre tekintettel e szakaszban megállapítom, hogy a 2004/38 irányelv rendelkezéseinek együttes értelmezéséből nem tűnik ki, hogy az uniós joggal ellentétes az, ha az ezen irányelv 27. és 28. cikkében előírt feltételek előzetes ellenőrzése nélkül hoznak kiutasítási intézkedést a beutazási és tartózkodási tilalmat megsértő személlyel szemben.

d) A bizalomvédelem elve

61. Az egyén hivatkozhat-e a bizalomvédelem elvére annak érdekében, hogy az alapügyéhez hasonló körülmények között megszüntessék a fogadó tagállam területére való beutazásra és ott tartózkodásra vonatkozó tilalom joghatásait?

62. Emlékeztetni kell arra, hogy a bizalomvédelem elvére olyan egyén hivatkozhat, aki pontos, feltételhez nem kötött és egybehangzó, hitelt érdemlő és megbízható forrásokból származó biztosítékokat kapott.²³ Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ez az elv klasszikus értelmezése szerint bizonyos korlátokat szab a jogellenes közigazgatási aktus visszamenőleges hatályú visszavonására. Ugyanakkor e megfontolások főként az alanyi jogokat keletkeztető konstitutív aktusokra vonatkoznak.²⁴

63. Ahogy kifejtettem, a bejelentkezésről szóló igazolás nem biztosít tartózkodási jogot az uniós polgár számára. Ha az igazolás kiállítása nem keletkeztet tartózkodási, illetve beutazási jogot, akkor tehát annak alapján nem keletkezhetsen semmilyen várakozás, így jogos várakozás sem.

²¹ A külföldiek mozgására és tartózkodására vonatkozó, a közérdek, közbiztonság vagy közegészség által indokolt különleges intézkedések összehangolásáról szóló, 1964. február 25-i 64/221/EGK tanácsi irányelv (HL 1964. 56., 850. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 11. o.).

²² 2004. április 29-i Orfanopoulos és Oliveri ítélet (C-482/01 és C-493/01, EU:C:2004:262, 81. és 82. pont).

²³ Lásd: 2005. június 7-i VEMW és társai ítélet (C-17/03, EU:C:2005:362S, 73. és 74. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még ebben az értelemben: az Evonik Degussa kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványom (C-162/15 P, EU:C:2016:587, 183. és 184. pont). Ezen elvnek a Bíróság ítélkezési gyakorlatában történt fejlődését illetően lásd: Rideau, J., *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, 265. kötet, 1997, 173–177. o.; Lemańska, J., *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Wolters Kluwer, Varsó, 2016, 41–46. o.

²⁴ 1957. július 12-i Algera és társai kontra Közgyűlés ítélet (7/56 és 3/57–7/57, EU:C:1957:7, 116. o.).

64. Mindazonáltal, még ha olyan eltérő értelmezést is fogadnánk el, amely szerint a konstitutív jelleggel nem rendelkező aktusok az uniós jog védelmét érdemlő várákosásokat kelthetnek,²⁵ akkor is azt állapíthatnánk meg, hogy O-M. Petrea várákosásai nem érdemelnek ilyen védelmet.

65. Mindenesetre a bizalomvédelem elve az egyedi érdek és a közrendhez fűződő közérdek közötti egyensúlyon alapul.²⁶ A jelen ügyben az ezen elvből következő védelem csak akkor lenne biztosítható O-M. Petrea részére, ha e védelem lehetővé tenné e két érdek egyensúlyba hozását.

66. Márpedig a bizalomvédelem elvét gyakran árnyalja az az állítás, amely szerint egy közigazgatási aktus visszavonása azzal a feltétellel fogadható el, hogy a szóban forgó aktust kibocsátó hatóság betart egy észszerű időtartamot. Ezen időtartam hossza releváns lehet a szóban forgó érdekek közötti említett egyensúly értékelése szempontjából. Mindenesetre a visszavonás határidejének észszerű jellegét az egyes érintett helyzetek sajátos körülményei alapján kell értékelni. Mindazonáltal úgy vélem, hogy abban az esetben, ha a szóban forgó határozat nem konstitutív jellegű, az „észszerűnek” tekintett időtartamnak egyértelműen hosszabbnak kell lennie, mint az alanyi jogokat keletkeztető aktusból eredő várákosások védelméhez elegendő időtartamnak.²⁷

67. Egyébként kevesebb, mint tizenhárom hónap telt el a bejelentkezésről szóló igazolás O-M. Petrea részére történő kiállítása és a kiutasítási intézkedés meghozatala között. A 2004/38 irányelv 33. cikke (2) bekezdésének megfelelően, amennyiben a kiutasítási végzést a meghozatalát követően két évvel hajtják végre, a tagállam felülvizsgálja az e határozat meghozatalát igazoló indokok időszerűségét és valódiságát. A 2004/38 irányelv keretében a kétéves időtartam eltelte esetén a tagállamok a kiutasítási intézkedés időszerűségét kötelesek megvizsgálni, de ez nem áll a beutazási és tartózkodási tilalomra, amely jellegénél fogva tartós joghatásokat vált ki. Ily módon semmi nem utal arra, hogy az alapeljárásban a bejelentkezésről szóló igazolás visszavonása és a kiutasítási intézkedés elfogadása nyilvánvalóan ellentétes lehet a bizalomvédelem elvével.

68. Mindenesetre a kérdést előterjesztő bíróságnak kell értékelnie, hogy O-M. Petrea potenciális várákosásait „jogosnak” lehet-e minősíteni, illetve, hogy azok a szóban forgó feltételek alapján különös védelmet érdemelnek-e.

69. Összefoglalásként, úgy vélem, hogy főszabály szerint a bejelentkezésről szóló igazolás kiállítása nem alkalmas arra, hogy jogos várákosást ébresszen. A nemzeti bíróságnak kell ugyanakkor értékelnie, hogy a bizalomvédelem elvével ellentétes-e az ilyen igazolás visszavonása az alapeljáráshoz hasonló körülmények között.

e) A megfelelő ügyintézés elve

70. Előzetes döntéshozatal iránti kérelmében a Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (theszaloníki közigazgatási bíróság) nem jelölte meg azokat az okokat, amelyek miatt a megfelelő ügyintézés elve releváns lehetne első kérdése megválaszolása szempontjából.

71. Meg kell állapítani, hogy e kérdés a bejelentkezésről szóló igazolás anélkül történő visszavonásának, illetve új kiutasítási intézkedés anélkül történő elfogadásának lehetőségére irányul, hogy előzetesen újra megvizsgálják a 2004/38 irányelv 27. és 28. cikkében előírt feltételeket.

25 Lásd: 1962. július 12-i Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken kontra Főhatóság ítélet (14/61, EU:C:1962:28, 520. o.). Lásd még: Schönberg, S., *Legitimate Expectations in Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2000, 117. o.; Ritleng, D., „Le retrait des actes administratifs contraires au droit communautaire”, *Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts*, Nomos, Baden – Baden, 2008, 243. o.

26 Lásd ebben az értelemben: 1962. július 12-i Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken kontra Főhatóság ítélet (14/61, EU:C:1962:28, 520. o.).

27 Az 1962. július 12-i Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken kontra Főhatóság ítéletben (14/61, EU:C:1962:28, 521. o.) a Bíróság megállapította, hogy az „észszerű idő” feltétele erőteljes relevanciával bírhat, amennyiben alanyi jogokat keletkeztető határozatok érintettek, míg veszt jelentőségéből, amikor deklaratív határozatokról van szó.

72. Megalapozottan feltételezhető tehát, hogy a megfelelő ügyintézés elvére utalva a kérdést előterjesztő bíróság a gondoskodási kötelezettség relevanciájára kíván rákérdezni az alapeljárásához hasonló körülmények között.²⁸ E kötelezettség részletes vizsgálatot igényel, az érintett helyzetének figyelembevételével minden olyan esetben, amikor vele szemben határozatot hoznak.²⁹

73. Nem vagyok ugyanakkor meggyőződve arról, hogy e megközelítés követhető egy olyan helyzetben, amikor még fennállnak a beutazási és tartózkodási tilalom joghatásai. E megoldás, ahogyan azt már kifejtettem,³⁰ lényegében megfosztaná a beutazási és tartózkodási tilalmat joghatásaitól. Következésképpen a megfelelő ügyintézés elve nem használható fel arra, hogy megkerüljék egy, a nemzeti hatóságok által az alapeljárásához hasonló körülmények között érvényesen elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom joghatásait.

74. A fentiekre figyelemmel úgy vélem, hogy az alapeljárásához hasonló körülmények között a bejelentkezésről szóló igazolás visszavonása és a kiutasítási intézkedés meghozatala nem ellentétes az uniós joggal.

B. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésről

75. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy egyrészt a 2008/115 irányelv hatálya alá tartozó harmadik országbeli állampolgárokra, másrészt pedig a 2004/38 irányelv által érintett uniós polgárokra vonatkozó közös eljárások elfogadása megfelel-e az uniós jognak.

76. A görög és a belga kormány, valamint a Bizottság igenlő választ adtak erre a kérdésre. Az Egyesült Királyság kormánya annak megállapítására szorítkozott, hogy a 2008/115 irányelv kizárólag a valamely tagállam területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozik, a dán kormány pedig osztja ezt az álláspontot. O-M. Petrea nem nyilatkozott kifejezetten erről a kérdésről.

1. Általános észrevételek

77. A 2004/38 irányelv meghatároz bizonyos – nevezetesen a 30. és 31. cikkében foglalt – eljárási szabályokat, amelyeket a tagállamoknak az uniós polgár tartózkodási jogának esetleges korlátozásakor tiszteletben kell tartaniuk. Ezzel szemben nem tartalmaz rendelkezéseket az uniós polgár fogadó állam területén való tartózkodását megszüntető határozattal kapcsolatos közigazgatási és bírósági eljárásokra vonatkozó részletes szabályokat illetően. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az adott területre vonatkozó uniós szabályozás hiányában az ilyen részletes szabályok meghozatala az egyes tagállamok belső jogrendjébe tartozik, azzal a feltétellel azonban, hogy e szabályok nem lehetnek kedvezőtlenebbek a hasonló jellegű belső jogi helyzetekre vonatkozókhöz képest (az egyenértékűség elve), és nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jog által biztosított jogok gyakorlását (a tényleges érvényesülés elve).³¹

28 Az ítélkezési gyakorlatban és jogtudományban eltérő megközelítéseket követnek a megfelelő ügyintézés elve és a gondoskodási kötelezettség közötti kapcsolatot illetően. A megfelelő ügyintézés elvét és a gondoskodási kötelezettséget hol két elkülönült fogalomként, hol hasonló fogalomként fogják fel. Ezen eltérések ellenére úgy vélem, hogy a többségi álláspont szerint legalábbis kapcsolódnak egymáshoz.

29 Ezen elvet illetően lásd a Bíróság 1974. július 11-i Guillot kontra Bizottság ítéletét (53/72, EU:C:1974:80, 3. pont), valamint 1980. május 28-i Kuhner kontra Bizottság ítéletét (33/79 és 75/79, EU:C:1980:139, 23. pont).

30 Lásd a jelen indítvány 38. pontját.

31 2016. március 17-i Bensada Benallal ítélet (C-161/15, EU:C:2016:175, 23. és 24. pont). Lásd még: Bot főtanácsnok ZZ ügyre vonatkozó indítványa (C-300/11, ECLI:EU:C:2013:363, 83. és 84. pont).

78. E tekintetben nem látom semmilyen akadályát annak, hogy a tagállam a 2008/115 irányelvet a nemzeti jogba átültető rendelkezésekre támaszkodjon, feltéve, hogy tiszteletben tartják a 2004/38 irányelv által előírt védelmet, valamint az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvét, amit a nemzeti bíróságnak kell értékelnie.

79. Az igaz, hogy a 2004/38 és 2008/115 irányelv célja nem ugyanaz. Mindazonáltal számomra nem meggyőző az az álláspont, amely szerint nem lehet *mutatis mutandis* felhasználni a 2008/115 irányelv megoldásait az uniós polgárokra alkalmazandó eljárási szabályok megállapítása érdekében.

80. Ez az álláspont azon az elgondoláson alapul, amely szerint a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó eljárási megoldások nem biztosítják a jogok tiszteletben tartásának elégséges szintjét az uniós polgár eljárási jogai megfelelő szintű védelmének biztosításához. Ebben az összefüggésben szeretném felhívni a figyelmet a 2008/115 irányelv 1. cikkének szövegére, amely azt mondja ki, hogy ez az irányelv „megállapítja a tagállamok által alkalmazandó [...] közös normákat és eljárásokat, *összhangban a közösségi jog általános elveiként szereplő alapvető jogokkal és a nemzetközi joggal*”³².

81. A fentiekre figyelemmel megállapítom, hogy az uniós joggal főszabály szerint nem ellentétes a harmadik állambeli állampolgárokra vonatkozó szabályok felhasználása az uniós polgárokra alkalmazandó rendszer kialakítása céljából.

82. Ugyanakkor ezen általános megfontolásoktól függetlenül az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés két kérdést tartalmaz, egyrészt az uniós polgárral szemben kiutasítási határozat meghozatalára jogosult illetékes hatóságot illetően, másrészt pedig az ilyen határozat beutazási és tartózkodási tilalom megsértését követő intézkedésként történő meghozatalának lehetősége kapcsán.

2. Az illetékes hatóság

83. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben szereplő információk szerint a 2014. évi közigazgatási aktust kibocsátó hatóság (az idegenrendészeti hatóság megbízott igazgatója) nem szerepel a harmadik országbeli állampolgárokkal szemben kiutasítási határozat meghozatalára jogosult szervek között.

84. Hangsúlyozom, hogy a 2004/38 irányelv nem tartalmaz semmilyen pontosítást a hatóságok szervezeti struktúráját illetően. E tekintetben egyetértek a Bizottság álláspontjával, amely – annak tartalmára hivatkozva – kiemelte, hogy a 2004/38 irányelv csak az „illetékes hatóságokra” utal.³³ Ily módon nem látom az uniós jog megsértésének lehetőségét, amennyiben az érintett hatóság rendelkezik hatáskörrel a szóban forgó aktusok meghozatalára, minden esetben tiszteletben tartva a 2004/38 irányelvben előírt eljárási jogokat és garanciákat.

3. A beutazási és tartózkodási tilalom megsértését követő intézkedés

85. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyezte, hogy a 2008/115 irányelv 6. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a tagállamok a területükön jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozóan kiutasítási határozatot adnak ki, ami azt jelenti, hogy a kiutasítási határozat a tartózkodás jogellenességéből következik, nem pedig közrendi vagy nemzetbiztonsági okokon alapul.

³² Kiemelés tőlem.

³³ Lásd a 2004/38 irányelv 8. cikkének (1) bekezdését, valamint (12) és (14) preambulumbekkezdését.

86. Ugyanakkor, ahogyan már utaltam arra az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre vonatkozó elemzésemben,³⁴ a kiutasítási határozat az alapeljáráshoz hasonló körülmények között a beutazási és tartózkodási tilalom joghatásainak érvényesítésére szorítkozik. E cél vonatkozásában a 2004/38 irányelv 32. cikkével együttesen értelmezett 27. cikke, illetve a 2008/115 irányelv 6. cikkéből következő szabály ugyanazon szabályból erednek. Következésképpen – észrevételeimet a beutazási és tartózkodási tilalom megsértésére korlátozva – úgy vélem, hogy e tekintetben a nemzeti jogalkotó alkalmazhatja a 2008/115 irányelv rendelkezéseit az uniós polgárokra vonatkozó szabályok elfogadása érdekében.

87. Ily módon azt javaslom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre olyan választ adjon, hogy a 2004/38 irányelvvel nem ellentétes a 2008/115 irányelv tartalmának felhasználása annak érdekében, hogy kialakítsák az érintett tagállam területére annak ellenére belépő uniós polgárt érintő kiutasítási intézkedésre vonatkozó eljárásokat szabályozó részletes szabályokat, hogy a vele szemben elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom joghatásai még nem szűntek meg, feltéve, hogy tiszteletben tartják a 2004/38 irányelv, különösen annak VI. fejezete által előírt védintézkedéseket és eljárási garanciákat, valamint az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvét, amit a nemzeti bíróságnak kell értékelnie.

C. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésről

88. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdést a kérdést előterjesztő bíróság csak arra az esetre teszi fel, ha az első kérdésre nemleges választ kell adni. Mindazonáltal folytatom az elemzésem, arra az esetre, ha a Bíróság nem értene egyet az első kérdésre vonatkozó álláspontommal.

89. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy feltételezve, hogy az eljárási autonómia keretében eljáró nemzeti hatóságok közrendi vagy közbiztonsági okokból visszavonják egy másik tagállambeli állampolgár bejelentkezésről szóló igazolását, e hatóságok ezzel párhuzamosan hozhatnak-e bírósági felülvizsgálat nélkül kiutasítási intézkedést a 2004/38 irányelv 27. és 28. cikkében foglalt részletes szabályok szerint.

90. Ha a Bíróság – nemleges választ adva az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre – úgy döntene, hogy az alapeljáráshoz hasonló körülmények között a kiutasítási intézkedés elfogadása nem a beutazási és tartózkodási tilalom megsértésének következménye, akkor ez azt jelentené, hogy e kiutasítási intézkedés nem kerülhetné el a 2004/38 irányelv 27. és 28. cikkében hivatkozott bírósági felülvizsgálatot.

91. A nemzeti jogalkotónak kell eldöntenie, hogy az ilyen igazolás visszavonása és a kiutasítási határozat meghozatala egységes aktust alkotnak-e. E két intézkedés összevonása azonban nem kérdőjelezheti meg azt az elvet, amely szerint a kiutasítási intézkedés elfogadását bírósági felülvizsgálatnak kell megelőznie.

92. E megfontolásokra figyelemmel, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre adott nemleges válasz esetén azt javaslom a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésre olyan választ adjon, amely szerint a beutazási és tartózkodási tilalmat megsértő uniós polgárral szemben elfogadott kiutasítási intézkedésnek a 2004/38 irányelv 27. és 28. cikkében hivatkozott bírósági felülvizsgálat alá kell tartoznia.

³⁴ Lásd a jelen indítvány 38. pontját.

D. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett ötödik kérdésről

93. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett utolsó kérdést kizárólag arra az esetre teszi fel a kérdést előterjesztő bíróság, ha a Bíróság igenlő választ adna a negyedik kérdésre.

94. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdés annak megállapítására irányul, hogy egy határozat közlése során elkövetett hibára – vagyis tartalmának az érintett által értett nyelvre való lefordításának hiányára – lehet-e hivatkozni az e határozatot követő intézkedés ellen indított keresetben. A Bíróságnak nem kell válaszolnia az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdésre, ha az ötödik kérdésre olyan választ ad, amely szerint a beutazási és tartózkodási tilalomról szóló határozatot nem kell az érintett számára az általa értett nyelven közölni, amennyiben az nem terjesztett elő erre irányuló kérelmet. Ezt az utolsó, ötödik kérdést tehát az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdés megválaszolása előtt fogom elemezni.

95. Az ötödik kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy a 2004/38 irányelv azt a kötelezettséget írja-e elő a fogadó tagállam hatóságai számára, hogy a másik tagállam állampolgárát minden esetben az általa értett nyelven értesítsék a „kiutasítási határozatról”, függetlenül attól, hogy az érintett ezt kéri-e.

96. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy e kérdést a 2004/38 irányelv 32. cikkével összefüggésben tették fel. E cikk kizárólag a közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból elrendelt tiltó intézkedésekre vonatkozik.³⁵ Nem ír elő semmilyen különös követelményt a tiltó határozatok közlését illetően. Ezzel szemben a 2004/38 irányelv 30. cikkének célja az, hogy rögzítse valamennyi, az irányelv 27. cikke alapján elfogadott intézkedés, többek között az irányelv 32. cikkében hivatkozott beutazási és tartózkodási tilalom közlésére vonatkozó szabályokat. Úgy vélem tehát, hogy a beutazási és tartózkodási tilalomról szóló határozatok a 2004/38 irányelv 30. cikkének hatálya alá tartoznak, amely általános jelleggel rögzíti az ilyen határozatok közlésének részletes szabályait.

97. A görög, a belga és a dán kormány, az Egyesült Királyság kormánya és a Bizottság szerint a 2004/38 irányelv 30. cikke nem azt írja elő, hogy a tiltó határozatot közöljék az érintett által értett nyelven, ha ilyen irányú kifejezett kérelmet nem terjesztett elő, hanem azt, hogy a határozatról való értesítést oly módon kell elvégezni, amely lehetővé teszi az érintett számára, hogy megérthesse annak tartalmát és joghatásait. Ezzel szemben O-M. Petrea azt állítja, hogy a hatóságok kötelesek az érintettet „az általa értett nyelven értesíteni a kiutasítási határozatról”, függetlenül attól, hogy előterjesztett-e ilyen kérelmet.

98. A 2004/38 irányelv 30. cikkének (1) bekezdése azt írja elő, hogy „az érintett személyeket írásban értesítik a 27. cikk (1) bekezdése alapján hozott határozatokról, oly módon, hogy megérthessék annak tartalmát, és a rájuk vonatkozó következtetéseket [helyesen: és joghatásait]”, míg e cikk (2) bekezdése szerint „az érintett személyeket teljes mértékben [helyesen: pontosan és teljeskörűen] tájékoztatják azokról a közrendi, közbiztonsági és közegészségügyi okokról, amelyekben az ügyükben hozott határozat alapult”.

99. A 2004/38 irányelvre irányuló javaslat indokolása egyértelmű az európai jogalkotót inspiráló forrásokat illetően, és e tekintetben egyrészt a 64/221 irányelv rendelkezéseire, másrészt pedig a Bíróság ítélezési gyakorlatára hivatkozik.³⁶

³⁵ Ezzel összefüggésben megjegyzem, hogy a „közegészség” fogalom nem szerepel a 2004/38 irányelv minden nyelvi változatának 32. pontjában.

³⁶ Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslat, COM(2001) 257 végleges.

100. Konkrétabban, a 2004/38 irányelv 30. cikkének (1) bekezdése, amely részben átveszi a 64/221 irányelv 7. cikke első bekezdésének megfogalmazását, az Adoui és Cornuaille ítéleten³⁷ alapul. Ebben az ítéletben a Bíróság azt mondta ki, hogy egy határozatot nem kötelező lefordítani az érintett nyelvére, különösen, ha egy kevésbé ismert nyelvről van szó, hanem a tagállamnak minden célszerű intézkedést meg kell tennie annak érdekében, hogy gondoskodjon arról, hogy az érintett megértse a határozat tartalmát és joghatásait.

101. Az előkészítő munkálatok során e megközelítést a gazdasági és szociális bizottság megkérdőjelezte. A bizottság megjegyezte, hogy a 2004/38 irányelvre irányuló javaslat indokolása ellentétben állt ezen irányelv eredeti szövegével, vagyis e szöveg 28. cikkének (2) bekezdésével, amely szerint a határozatról oly módon kell értesíteni az érintett személyeket, hogy megérthessék annak tartalmát, és joghatásait, mivel az indokolásban az szerepelt, hogy a határozatot nem kötelező lefordítani az érintett nyelvére.³⁸ Márpedig e cikk szövegezése, amely végül a 2004/38 irányelv 30. cikkének (1) bekezdése lett, nem módosult e tekintetben. Következésképpen úgy tűnik, hogy a jogalkotó nem változtatta meg az indokolásban bemutatott álláspontot, és nem tekintette úgy, hogy elengedhetetlen valamennyi határozat lefordítása.

102. Felmerülhet a kérdés, hogy ha az érintett nem terjeszt elő erre irányuló kifejezett kérelmet, akkor a nemzeti hatóságok milyen módon tudják megállapítani, hogy mely nyelv érthető az érintett számára. Ebben az összefüggésben meg kell jegyezni, hogy a 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) bekezdésével együttesen értelmezett 30. cikke nem csak az uniós polgárookra vonatkozik, hanem állampolgárságuktól függetlenül azok családtagjaira is.

103. Azt javaslom tehát a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett ötödik kérdésre olyan választ adjon, amely szerint a 2004/38 irányelv 30. cikke nem kötelezi arra a fogadó tagállam hatóságait, hogy a beutazási és tartózkodási tilalomról szóló határozatot olyan nyelven közöljék a másik tagállambeli állampolgárral, amelyet az megért, ha ez az állampolgár nem terjesztett elő ilyen irányú kérelmet, azzal, hogy a tagállam mindazonáltal köteles megtenni minden célszerű intézkedést annak érdekében, hogy gondoskodjon arról, hogy az érintett megértse e határozat tartalmát és joghatásait.

E. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdésről

104. Arra az esetre, ha a Bíróság nem értene egyet az előzetes döntéshozatalra előterjesztett ötödik kérdésre vonatkozó elemzéssel, és úgy ítélné meg, hogy az uniós jog arra kötelezi a fogadó tagállam hatóságait, hogy a kiutasításáról szóló határozatot olyan nyelven közöljék a másik tagállambeli állampolgárral, amelyet az megért, elemzem az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdést.

105. E kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy ellentétes-e a tényleges érvényesülés elvével azon nemzeti ítélkezési gyakorlat, amely az érintett hatóságok számára megtiltja, hogy az uniós polgárként történő bejelentkezésről szóló igazolás visszavonása, vagy a fogadó tagállam részéről a kiutasítási intézkedés elfogadása keretében – amelyet az igazol, hogy valamely másik tagállam állampolgára beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt áll – értékelje, hogy a beutazási és tartózkodási tilalomról szóló határozat meghozatalakor milyen mértékben vették figyelembe a 2004/38 irányelv 30. és 31. cikkében előírt eljárási biztosítékokat.

³⁷ 1982. május 18-i ítélet (115/81 és 116/81, EU:C:1982:183, 13. pont).

³⁸ A Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye „Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatról”, COM(2001) 257 végleges, 4.8.2 pont.

106. Úgy vélem, hogy e kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megállapítani, hogy az uniós jog arra kötelezi-e a tagállamokat, hogy minden alkalommal felülvizsgálják az eredeti beutazási és tartózkodási tilalomról szóló határozatot, amikor e határozatot követően intézkedést hoznak.

107. Megjegyzem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság a „kiutasítási intézkedésre (mesure d'éloignement)” hivatkozik az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdésben. Álláspontom szerint ugyanakkor az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdéshez hasonlóan a beutazási és tartózkodási tilalmat követő „kiutasítási határozatra (mesure de retour)” gondolt.

108. A görög és a belga kormány – kifejezetten a jogbiztonságra hivatkozva –, valamint az Egyesült Királyság kormánya úgy vélik, hogy e kérdésre nemleges választ kell adni. O-M. Petrea és a Bizottság ezzel szemben vitatják ezt a megközelítést, az e megoldás és a tényleges érvényesülés elve közötti potenciális konfliktusra hivatkozva.

109. A 2004/38 irányelv 31. cikkének (1) bekezdése szerint a közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okból beutazási és tartózkodási tilalom alá vont személyek számára bírósági jogorvoslati lehetőségeket kell biztosítani. Következésképpen úgy vélem, hogy az alapeljáráshoz hasonló körülmények között O-M. Petrea a 2004/38 irányelv 31. cikke alapján hivatkozhatott a fordítás hiányára a 2011. évi határozat közlésének szakaszában.

110. Ugyanakkor a 2004/38 irányelv csak a korlátozó határozatok „meghozatalakor” kötelezi a tagállamokat a 31. cikkében bevezetett eljárási garanciák tiszteletben tartására.³⁹ Álláspontom szerint e kötelezettség addig alkalmazandó, amíg e határozat jogerőssé nem válik. Ez az álláspont megfelel a Bíróság ítélezési gyakorlatának, amely már korábban kimondta, hogy a közigazgatási határozatok jogerőre emelkedése hozzájárul a jogbiztonsághoz, amelynek következménye, hogy az uniós jog nem követeli meg, hogy a közigazgatási szerv főszabály szerint újból vizsgáljon egy már jogerőre emelkedett közigazgatási határozatot.⁴⁰

111. Miután a beutazási és tartózkodási tilalom jogerőssé vált, az uniós polgár a 2004/38 irányelv 32. cikke (1) bekezdésének megfelelően kérelmezheti annak megszüntetését.⁴¹ E rendelkezés annak biztosítására irányul, hogy a 2004/38 irányelv előírásainak megfelelően a szóban forgó tilalmat észszerű idő elteltével az ilyen intézkedés meghozatalát követő körülményektől függően meg lehessen szüntetni.⁴²

112. Ily módon álláspontom szerint a nemzeti jog által követett azon megoldás, amely szerint egy jogerőre emelkedett aktus nem vizsgálható felül egy későbbi aktussal szemben indított kereset keretében, nem ellentétes a 2004/38 irányelvvel.

113. Mindenesetre a mozgás és tartózkodás szabadságát korlátozó intézkedésekkel szembeni jogorvoslati lehetőségeknek tiszteletben kell tartaniuk az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvét. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban kifejtett körülmények közül egyik sem utal arra, hogy ezeket az elveket nem tartották tiszteletben. Legalábbis a nemzeti bíróságra tartozik annak értékelése, hogy az érintett szabályok nem sértik-e az egyenértékűség elvét, illetve a tényleges érvényesülés elvét. Következésképpen azt javaslom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdésre olyan választ adjon, amely szerint a 2004/38 irányelvvel nem

39 2012. október 4-i Byankov ítélet (C-249/11, EU:C:2012:608, 54–56. pont).

40 Lásd: 2012. október 4-i Byankov ítélet (C-249/11, EU:C:2012:608, 76. pont).

41 Lásd: 1997. június 17-i Shingara és Radiom ítélet (C-65/95 és C-111/95, EU:C:1997:300, 39. és 41. pont), amelyben a Bíróság, az 1982. május 18-i Adoui és Cornuaille ítéletre (115/81 és 116/81, EU:C:1982:183) hivatkozva – amely, mint azt a 12. lábjegyzetben kiemeltem, a 2004/38 irányelv 32. cikke (2) bekezdésének alapját jelentette – kimondta, hogy „az, hogy egy korábbi határozattal összefüggésben egy közösségi polgár elmulasztott keresetet előterjeszteni, vagy hogy a független illetékes hatóság nem szolgáltatott véleményt [...], nem lehet akadálya annak, hogy megvizsgálják az említett polgár által előterjesztett új kérelmet”.

42 Pérez van Kappel, A., „La libre circulación de personas sin motivos económicos tras la adopción de la Directiva 2004/38/CE y a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia”, *Estudios de Derecho Judicial*, 132. kötet, 2007, 139. o.

ellentétesek az olyan nemzeti szabályok vagy gyakorlatok, amelyek – az uniós polgárként történő bejelentkezésről szóló igazolás visszavonása, vagy a fogadó tagállam részéről a beutazási és tartózkodási tilalom megsértése miatt egy másik tagállam állampolgárával szemben a kiutasítási intézkedés elfogadása keretében – nem teszik lehetővé annak értékelését, hogy a beutazási és tartózkodási tilalomról szóló határozat meghozatalakor milyen mértékben tartották tiszteletben a 2004/38 irányelv 30. és 31. cikkéből következő eljárási biztosítékokat, feltéve, hogy e szabályok vagy e nemzeti gyakorlatok nem sértik sem az egyenértékűség elvét, sem a tényleges érvényesülés elvét.

VI. Véggövetkeztetések

114. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen válaszoljon a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett kérdésekre:

- „1) A 2011. április 5-i 492/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel módosított, az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel, illetve a bizalomvédelem és a megfelelő ügyintézés elvével nem ellentétes a valamely tagállam állampolgára bejelentkezésről szóló igazolás másik tagállam általi visszavonása, illetve az ezen állampolgárral szemben e tagállam részéről kiutasítási intézkedés meghozatala, amennyiben annak ellenére, hogy a fogadó tagállam által közrendi és közbiztonsági okokból elrendelt, joghatásait továbbra is kifejtő beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt áll, az említett állampolgár ismét belép a fogadó tagállam területére.
- 2) A 2004/38 irányelvvel nem ellentétes a harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv tartalmának felhasználása annak érdekében, hogy kialakítsák a valamely tagállam területére annak ellenére belépő másik tagállambeli állampolgárt érintő kiutasítási határozatra vonatkozó eljárásokat szabályozó részletes szabályokat, hogy vele szemben az előbbi tagállam beutazási és tartózkodási tilalmat rendelt el, feltéve, hogy tiszteletben tartják a 2004/38 irányelv, különösen annak VI. fejezete által előírt védintézkedéseket és eljárási garanciákat, valamint az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvét, amit a nemzeti bíróságnak kell értékelnie.
- 3) A 2004/38 irányelv 30. cikke nem kötelezi arra a fogadó tagállam hatóságait, hogy a beutazási és tartózkodási tilalomról szóló határozatot olyan nyelven közöljék a másik tagállambeli állampolgárral, amelyet az megért, ha ez az állampolgár nem terjesztett elő ilyen irányú kérelmet, azzal, hogy a tagállam mindazonáltal köteles megtenni minden célszerű intézkedést annak érdekében, hogy gondoskodjon arról, hogy az érintett megértse e határozat tartalmát és joghatásait.
- 4) A 2004/38 irányelvvel nem ellentétesek az olyan nemzeti szabályok vagy gyakorlatok, amelyek – az uniós polgárként történő bejelentkezésről szóló igazolás visszavonása, vagy a fogadó tagállam részéről a beutazási és tartózkodási tilalom megsértése miatt egy másik tagállam állampolgárával szemben a kiutasítási intézkedés elfogadása keretében – nem teszik lehetővé annak értékelését, hogy a beutazási és tartózkodási tilalomról szóló határozat meghozatalakor milyen mértékben tartották tiszteletben a 2004/38 irányelv 30. és 31. cikkéből következő eljárási biztosítékokat, feltéve, hogy e szabályok nem sértik sem az egyenértékűség elvét, sem a tényleges érvényesülés elvét.”