



## Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2021. június 22.\*

„Előzetes döntéshozatal – Uniós polgárság – EUMSZ 20. és EUMSZ 21. cikk – 2004/38/EK irányelv – Az uniós polgároknak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joga – Az érintett tartózkodási jogát közrendi okokból megszüntető határozat – Az érintett szökése veszélyének elkerülése érdekében a számára a fogadó tagállam területének elhagyására megszabott határidő alatt hozott megelőző intézkedések – A 2008/115/EK irányelv 7. cikkének (3) bekezdése alapján harmadik országbeli állampolgárokkal szemben alkalmazandó rendelkezésekhez hasonló nemzeti rendelkezések – Kitoloncolás céljából elrendelt őrizet maximális időtartama – Harmadik országbeli állampolgárokkal szemben alkalmazandó rendelkezéssel azonos nemzeti rendelkezés”

A C-718/19. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Cour constitutionnelle (alkotmánybíróság, Belgium) a Bírósághoz 2019. szeptember 27-én érkezett, 2019. július 18-i határozatával terjesztett elő

az **Ordre des barreaux francophones et germanophone**,

az **Association pour droit des Étrangers ASBL**,

a **Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers ASBL**,

a **Ligue des Droits de l'Homme ASBL**,

a **VluchtelingenwerkVlaanderen ASBL**

és

a **Conseil des ministres**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: K. Lenaerts elnök, R. Silva de Lapuerta elnökhelyettes, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan (előadó) és N. Piçarra tanácselnökök, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P. G. Xuereb, L. S. Rossi és I. Jarukaitis bírák,

\* Az eljárás nyelve: francia.

főtanácsnok: A. Rantos,

hivatalvezető: R. Schiano tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2020. november 16-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- az Association pour le droit des Étrangers ASBL, a Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers ASBL, a Ligue des Droits de l’Homme ASBL és a Vluchtelingenwerk Vlaanderen ASBL képviselőjében M. Van den Broeck advocaat, valamint P. Delgrange és S. Benkhelifa avocates,
  - a belga kormány képviselőjében L. Van den Broeck, M. Jacobs és C. Pochet, meghatalmazotti minőségben, segítők: D. Matray, C. Decordier, S. Matray és C. Piront avocats, valamint T. Bricout advocaat,
  - a dán kormány képviselőjében J. Nymann-Lindgren, P. Jespersen és M. S. Wolff, meghatalmazotti minőségben,
  - a spanyol kormány képviselőjében J. Rodríguez de la Rúa Puig, meghatalmazotti minőségben,
  - a lengyel kormány képviselőjében B. Majczyna, meghatalmazotti minőségben,
  - az Európai Bizottság képviselőjében A. Azéma és E. Montaguti, meghatalmazotti minőségben,
- a főtanácsnok indítványának a 2021. február 10-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,  
meghozta a következő

### Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EUMSZ 20. és EUMSZ 21. cikk, valamint 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 irányelv (HL 2004. L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.; helyesbítés: HL 2009. L 274., 47. o.) értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet az egyrészt az Ordre des barreaux francophones et germanophone, az Association pour le droit des Étrangers ASBL, a Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers ASBL, a Ligue des Droits de l’Homme ASBL és a Vluchtelingenwerk Vlaanderen ASBL, másrészt a Conseil des ministres (minisztertanács, Belgium) között, egy olyan nemzeti szabályozásra vonatkozó jogvita keretében terjesztették elő, amely egyrészt az uniós polgárokra és családtagjaikra a harmadik országbeli állampolgárokkal szemben a kiutasítási határozat meghozatalát követően ez utóbbiak szökése bármely veszélyének elkerülése érdekében a fogadó tagállam területének elhagyására előírt határidő alatt alkalmazandó intézkedésekhez hasonló

intézkedéseket alkalmaz, másrészt az uniós polgárokra és családtagjaikra nézve az említett állampolgárokkal szemben a kitoloncolás céljából foganatosított őrizet azonos maximális időtartamát írja elő.

## Jogi háttér

### *Az uniós jog*

#### *A 2004/38 irányelv*

3 Az 2004/38 irányelv (1)–(3) és (31) preambulumbekzdésének szövege a következő:

„(1) Az uniós polgárság elsődleges és egyéni jogot ruház az Unió valamennyi polgárára annak érdekében, hogy szabadon mozoghassanak és tartózkodhassanak a tagállamok területén, az [EUM]-Szerződésben és az alkalmazására hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokra és feltételekre is figyelemmel.

(2) A személyek szabad mozgása testesíti meg annak a belső piacnak az egyik alapvető szabadságát, amely olyan belső határok nélküli térség, amelyben a szabad mozgás az [EUM]-Szerződés rendelkezéseinek megfelelően biztosított.

(3) Az uniós polgárság a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása kell, hogy legyen, mikor a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukat gyakorolják. Ezért szükséges a külön a munkavállalókkal, az önálló vállalkozókkal, valamint a diákokkal és más inaktív személyekkel foglalkozó, meglévő közösségi jogi eszközök [helyesen: jogszabályok] egységes szerkezetbe foglalása és felülvizsgálata valamennyi uniós polgár szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának egyszerűsítése és megerősítése érdekében.

[...]

(31) Ez az irányelv tiszteletben tartja az alapvető jogokat és szabadságokat, és figyelembe veszi különösen az Európai Unió Alapjogi Chartája által elismert elveket. [...]

4 Ezen irányelv „Kedvezményezett” című 3. cikke az (1) bekezdésében kimondja:

„Ezt az irányelvet kell alkalmazni mindazokra az uniós polgárokra, akik olyan tagállamba költöznek [helyesen: utaznak], vagy olyan tagállamban tartózkodnak, amelynek nem állampolgárai, valamint az őket kísérő vagy hozzájuk csatlakozó, a 2. cikk 2. pontjában meghatározott családtagjaikra.”

5 Az említett irányelv „A kiutazás joga” című 4. cikkének (1) bekezdése szerint:

„A nemzeti határellenőrzéskor alkalmazandó, úti okmányokra vonatkozó rendelkezések sérelme nélkül, valamennyi uniós polgár érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevelemmel, és azok a családtagjaik, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai és érvényes útlevelemmel rendelkeznek, jogosultak egy tagállam területét elhagyni egy másik tagállamba való utazás céljából.”

6 Ugyanezen irányelv „Általános elvek” című 27. cikke értelmében:

„(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.

[...]

(4) A személyazonosító igazolványt vagy útlevelet kiállító tagállam lehetővé teszi ezen okmány olyan birtokosának, akit közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból utasítottak ki, hogy területére visszatérjen, bármely egyéb formai követelmény nélkül, akkor is, ha az okmány már nem érvényes, vagy a birtokos állampolgársága vitatott.”

7 A 2004/38 irányelvnek „A határozatokról szóló értesítés” című 30. cikke kimondja:

„(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].

[...]

(3) A határozat meghatározza azt a bíróságot vagy közigazgatási hatóságot, amelyhez az érintett személy fellebbezést nyújthat be, valamint a fellebbezésre nyitva álló határidőt, és adott esetben azt az időt, amelyen belül az érintett személynek el kell hagynia a tagállam területét. Kellően megalapozott sürgős eseteket kivéve, a terület elhagyására nyitva álló határidő nem lehet kevesebb, mint az értesítés napjától számított három [helyesen: egy] hónap.”

**A 2008/115/EK irányelv**

8 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.) (2), (4) és (24) preambulumbekkezdése értelmében:

„(2) Az Európai Tanács 2004. november 4–5-i brüsszeli [(Belgium)] ülése sürgette egy közös normákon alapuló hatékony visszatérési és hazatelepülési politika létrehozását annak érdekében, hogy az érintett személyek emberséges módon, és emberi [helyesen: alapvető] jogaik és méltóságuk teljes mértékű tiszteletben tartása mellett térhessenek vissza [helyesen: térhessenek vissza hazájukba].

[...]

(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.

[...]

(24) Az irányelv tiszteletben tartja és betartja a különösen az Európai Unió Alapjogi Chartája által elismert alapvető jogokat és elveket.”

9 Az említett irányelv „Tárgy” című 1. cikke a következőket írja elő:

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

10 Az említett irányelv „Alkalmazási kör” című 2. cikke a (3) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„Ez az irányelv nem alkalmazandó a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk (5) bekezdésében meghatározott, szabad mozgáshoz való [...] jogot élvező személyekre.”

11 Ugyanezen irányelv „Kiutasítási határozat” című 6. cikke az (1) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

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

12 A 2008/115 irányelv „Önkéntes távozás” címet viselő 7. cikkének (3) bekezdése előírja:

„Az önkéntes távozásra vonatkozó időszakra a szökés kockázatának elkerülését célzó kötelezettségeket lehet kiszabni [helyesen: előírni], úgymint a hatóságoknál való rendszeres jelentkezésre, anyagi garancia [helyesen: megfelelő pénzügyi biztosíték] letétbe helyezésére, okmányok benyújtására vagy egy adott helyen való tartózkodásra vonatkozó kötelezettségeket.”

13 Ezen irányelv „Kitoloncolás céljából történő őrizet” című IV. fejezete tartalmazza az említett irányelv 15–18. cikkét.

14 Ugyanezen irányelv „Őrizet” című 15. cikke értelmében:

„(1) A tagállamok – kivéve, ha a konkrét esetben más elégséges, de kevésbé kényszerítő intézkedés is hatékonyan alkalmazható – kizárólag a kiutasítás előkészítése és/vagy a kitoloncolás végrehajtása céljából őrizetben tarthatják a kitoloncolási eljárás [helyesen: kiutasítási eljárás] alatt álló harmadik országbeli állampolgárt, különösen, ha:

a) fennáll a szökés veszélye, vagy

b) a harmadik ország érintett állampolgára megghiúsítja vagy akadályozza a kiutasítás előkészítését vagy a kitoloncolási eljárást.

Az őrizetnek a lehető legrövidebbnek kell lennie, és csak addig tartható fenn, amíg a kitoloncolási intézkedések folynak, és kellő körültekintéssel végrehajtásra kerülnek.

[...]

(5) Az őrizetet mindaddig fenn kell tartani, ameddig az (1) bekezdésben megállapított feltételek fennállnak, és az őrizet a kitoloncolás biztosításához szükséges. Valamennyi tagállam korlátozott, hat hónapot nem meghaladó őrizetben tartási időszakot határoz meg.

(6) A tagállamok a (5) bekezdésben említett időszakot kizárólag korlátozott, további tizenkét hónapot nem meghaladó időszakokkal hosszabbíthatják meg a nemzeti jogszabályoknak megfelelően, azokban az esetekben, ha a kiutasítás végrehajtása minden ésszerű erőfeszítésük ellenére várhatóan tovább tart:

- a) az érintett harmadik országbeli állampolgár részéről szükséges együttműködés hiánya miatt, vagy
- b) a szükséges dokumentumok harmadik országtól való beszerzésének késedelme miatt.”

### ***A belga jog***

- 15 A loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (a külföldieknek az ország területére történő beutazásáról, tartózkodásáról, letelepedéséről és kiutasításáról szóló 1980. december 15-i törvény, *Moniteur belge*, 1980. december 31., 14584. o.) az alapügy tényállására alkalmazandó változata (a továbbiakban: 1980. december 15-i törvény) 44 ter cikke kimondja:

„1. § Amennyiben az uniós polgár vagy családtagja nem vagy már nem jogosult az ország területén tartózkodni, a miniszter vagy megbízottja a 7. cikk első bekezdése alapján kiutasítási határozatot hozhat vele szemben.

Amennyiben a miniszter vagy megbízottja kiutasítási határozatot kíván hozni, figyelembe veszi az uniós polgárnak vagy családtagjának a Királyság területén való tartózkodásának időtartamát, életkorát, egészségi állapotát, családi és gazdasági helyzetét, társadalmi és kulturális beilleszkedését a Királyságba, valamint a származási országához való kötődésének mértékét.

2. § Az uniós polgárnak vagy családtagjának kiutasítását elrendelő határozatban meg kell jelölni azt a határidőt, amelyen belül el kell hagynia a Királyság területét. Kellően megalapozott sürgős eseteket kivéve, e határidő nem lehet rövidebb, mint a határozat közlésétől számított egy hónap.

Az első bekezdésben említett határidőt a miniszter vagy megbízottja meghosszabbíthatja, ha:

- 1° az önkéntes visszatérés az említett határidőn belül nem valósulhat meg; vagy
- 2° az érintett személy helyzetét jellemző körülmények ezt indokolják.

A Királyság területének elhagyására nyitva álló határidő meghosszabbítása iránti kérelmet az uniós polgárnak vagy családtagjának a miniszterhez vagy megbízottjához kell benyújtania.”

- 16 A loi du 24 février 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale (a közrend és a nemzetbiztonság védelmének erősítése céljából a külföldieknek az ország területére történő beutazásáról, tartózkodásáról, letelepedéséről és kiutasításáról szóló, 1980. december 15-i törvényt módosító 2017. február 24-i törvény, *Moniteur belge*, 2017. április 19., 51890. o.) (a továbbiakban: 2017. február 24-i törvény) 28–31. cikke az 1980. december 15-i törvénybe beiktatta a 44 quater–44 septies cikket, mely a következőképpen szól:

„44 quater cikk. A 44 ter cikkben foglalt határidő lejártát megelőzően az uniós polgárral vagy családtagjával szemben nem lehet kitoloncolást foganatosítani.

A 44 ter cikkben foglalt határidő alatt a szökés veszélyének elkerülése érdekében az uniós polgárral vagy családtagjával szemben megelőző intézkedéseket lehet foganatosítani. Ezen intézkedéseket a Király a minisztertanácsban megtárgyalt rendelettel határozhatja meg.

44 quinquies cikk, 1. §. A miniszter vagy megbízottja megtesz minden szükséges intézkedést a kiutasítási határozat végrehajtása érdekében, amennyiben:

- 1° az uniós polgárral vagy családtagjával szemben nem írtak elő határidőt a Királyság területének elhagyására;
- 2° az uniós polgár vagy családtagja nem hagyta el a Királyság területét az előírt határidőn belül;
- 3° a Királyság területének elhagyására előírt határidő lejártát megelőzően az uniós polgár vagy családtagja esetében fennáll a szökés veszélye, nem tartották be az előírt megelőző intézkedéseket, vagy veszélyt jelentenek a közrendre vagy a nemzetbiztonságra.

2. § Amennyiben az uniós polgár vagy családtagja ellenáll a kiutasításának, vagy a kiutasítása során veszélyeztető magatartást tanúsít, adott esetben kísérettel történő kitoloncolását kell foganatosítani. Vele szemben kényszerítő intézkedéseket lehet alkalmazni a loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (a rendőrség működéséről szóló 1992. augusztus 5-i törvény, [(*Moniteur belge*, 1992. december 22., 27124. o.))] 1. és 37. cikkének betartásával.

Amennyiben a kitoloncolást légi úton hajtják végre, az intézkedéseket a [harmadik államok két vagy több tagállam területéről kiutasított állampolgárainak két vagy több tagállam területéről történő kitoloncolására szolgáló közös légi járatok szervezéséről szóló, 2004. április 29-i] 2004/573/EK [tanácsi] határozat [(HL 2004. L 261., 28. o., magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 7. kötet, 78. o.)] mellékletében foglalt, a légi úton történő kitoloncolásra vonatkozó közös iránymutatásoknak megfelelően kell foganatosítani.

3. § A Király a minisztertanácsban megtárgyalt rendelet útján jelöli ki a kitoloncolás ellenőrzésének biztosításáért felelős szervet, és meghatározza ezen ellenőrzés módjait. Ez a szerv független a kiutasítás terén hatáskörrel rendelkező hatóságoktól.

44 sexes cikk. Amennyiben az adott ügy körülményei indokolják, a miniszter vagy megbízottja átmenetileg elhalaszthatja a kitoloncolást. Erről az érintettet tájékoztatni kell.

A szökés veszélyének elkerülése érdekében az uniós polgárral vagy családtagjával szemben megelőző intézkedéseket lehet foganatosítani. Ezen intézkedéseket a Király a minisztertanácsban megtárgyalt rendelettel határozhatja meg.

A miniszter vagy megbízottja ugyanezekben az esetekben kijelölheti az uniós polgár vagy családtagjának a tartózkodási helyét az ezen intézkedés végrehajtásához szükséges időtartamra.

44 septies cikk, 1. §. Amennyiben azt közrendi, nemzetbiztonsági vagy közegészségügyi okok indokolják, és kevésbé kényszerítő egyéb intézkedések nem alkalmazhatók hatékonyan, az uniós polgárokat és családtagjaikat – a kitoloncolás végrehajtásának biztosítása érdekében – őrizetbe lehet venni az intézkedés végrehajtásához feltétlenül szükséges időre, de legfeljebb két hónapra.

A miniszter vagy megbízottja ugyanakkor két hónappal meghosszabbíthatja ezen őrizet időtartamát, amennyiben az uniós polgár vagy családtagja őrizetbe vételét követő hét munkanapon belül a külföldi kitoloncolása érdekében szükséges intézkedéseket tettek, azokat kellő gondossággal foganatosították, és továbbra is fennáll annak a lehetősége, hogy az érintett kitoloncolására észszerű határidőn belül ténylegesen sor kerül.

Az első meghosszabbítást követően az őrizet időtartamának további meghosszabbításáról kizárólag a miniszter határozhat.

Öt hónap után az uniós polgárt vagy családtagját szabadon kell bocsátani. Abban az esetben, ha a közrend vagy a nemzetbiztonság védelme megköveteli, az őrizetet alkalmanként egy hónappal meg lehet hosszabbítani azzal, hogy annak teljes időtartama a nyolc hónapot nem haladhatja meg.

2. § Az 1. §-ban említett uniós polgár vagy családtagja – a 71. és azt követő cikkeknek megfelelően – jogorvoslattal élhet a vele szemben hozott, őrizetre vonatkozó határozattal szemben.”

### **Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

- 17 A Cour constitutionnelle (alkotmánybíróság, Belgium) előtt két, a 2017. február 24-i törvény teljes vagy részleges megsemmisítése iránti keresetet indítottak, az egyiket az Ordre des barreaux francophones et germanophone, a másikat az Association pour le droit des Étrangers, a Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers, a Ligue des Droits de l'Homme, valamint a Vluchtelingenwerk Vlaanderen. A két kapcsolódó ügyet a kérdést előterjesztő bíróság egyesítette.
- 18 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban szereplő információk szerint e törvény célja az uniós polgárokkal és családtagjaikkal szembeni hatékony kiutasítási politika biztosítása oly módon, hogy e politika humánus legyen, és teljes mértékben tiszteletben tartsa e személyek alapvető jogait és méltóságát. Az említett törvény rendelkezései, amelyek arra is irányulnak, hogy az uniós polgárok és családtagjaik számára olyan kiutasítási szabályozást biztosítsanak, amely nem kedvezőtlenebb annál, mint amely a harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandó, lehetővé teszi tehát az uniós polgárokkal és családtagjaikkal szemben a Belgium területéről való kiutasításuk biztosítása érdekében hozható intézkedések pontosítását.



- 19 Először is, e bíróságnak kétségei vannak azon nemzeti rendelkezések uniós joggal való összeegyeztethetőségét illetően, amelyek előírják annak lehetőségét, hogy az olyan uniós polgárra vagy annak olyan családtagjára nézve, akivel szemben közrendi okokból a Belgium területéről való kiutasítást elrendelő határozatot hoztak, az e területének elhagyására számára előírt határidőn belül vagy e határidő meghosszabbítása alatt a szökés veszélyének elkerülése érdekében megelőző intézkedéseket alkalmazzanak. E rendelkezések feljogosítják a Királyt arra, hogy a minisztertanácsban megtárgyalt rendelet útján határozza meg ezeket az intézkedéseket, és előírják, hogy a hatáskörrel rendelkező miniszter (a továbbiakban: miniszter) vagy megbízottja a kitoloncolás átmeneti elhalasztása esetén kijelölheti az érintett tartózkodási helyét.
- 20 Az alapeljárás felperesei többek között azzal érvelnek, hogy az uniós joggal ellentétes az uniós polgárokkal és családtagjaikkal szemben a számukra a fogadó tagállam területének elhagyására előírt határidő alatt vagy e határidő meghosszabbítása alatt a szökés veszélyének elkerülése érdekében intézkedések alkalmazása.
- 21 E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy a 2008/115 irányelv, amely kizárólag harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandó, rendelkezik ilyen intézkedések előírásának lehetőségéről, míg az uniós polgárokra és családtagjaikra alkalmazandó 2004/38 irányelv e tekintetben nem tartalmaz rendelkezéseket. Az alapügyben szóban forgó nemzeti rendelkezésekre vonatkozó előkészítő munkálatok szerint az e személyek szökése veszélyének elkerülését célzó rendelkezések nem a 2008/115 irányelv belga jogba való átültetésének minősülnek, azonban arra nagymértékben támaszkodnak.
- 22 A szóban forgó intézkedések jellegétől függetlenül azok szükségszerűen hatással vannak az uniós polgár vagy érintett családtagjának jogaira és az őt megillető szabadságokra, mivel ezen intézkedések célja pontosan a szökés, következésképpen annak megakadályozása, hogy e személy adott esetben egy másik tagállamba utazzon, így végső soron a Belgium területéről történő kitoloncolását biztosítják.
- 23 Kétségtelen, hogy a Bíróságnak a 2017. szeptember 14-i Petrea ítéletből (C-184/16, EU:C:2017:684) fakadó ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy az uniós joggal nem ellentétes, ha a valamely uniós polgár kiutasítását elrendelő határozatot ugyanazon hatóságok és ugyanazon eljárás keretében fogadják el, mint a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár kiutasítását elrendelő határozatot, amennyiben a 2004/38 irányelvet a nemzeti jogba átültető intézkedések kedvezőbbek ezen uniós polgár számára. Mindazonáltal az alapügyben szereplő nemzeti rendelkezések célja nem az uniós polgárokkal és családtagjaikkal szemben kiutasítási határozat meghozatalára hatáskörrel rendelkező hatóság kijelölése, és eljárási rendelkezéseket sem tartalmaznak, hanem az uniós polgárok és családtagjaik alapvető jogainak a 2004/38 irányelvben elő nem írt korlátozására vonatkoznak.
- 24 Következésképpen a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy analógia útján alkalmazhatók-e az uniós polgárokra a 2008/115 irányelv azon rendelkezései, amelyek a harmadik országbeli állampolgár kiutasítása esetén a szökés veszélyének elkerülésére irányuló intézkedésekre vonatkoznak.
- 25 Másodszor, a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy összeegyeztethetők-e az uniós joggal azok a nemzeti rendelkezések, amelyek lehetővé teszik azon uniós polgárok és családtagjaik őrizetbe vételét, akik nem tettek eleget a közrendi vagy közbiztonsági okból hozott kiutasítási

határozatnak, különösen e határozat végrehajtásának biztosítása érdekében, legfeljebb nyolc hónapig, amennyiben a közrend vagy a közbiztonság védelme szükségessé teszi az ilyen őrizet folytatását.

- 26 Az alapeljárás felperesei azt kifogásolják, hogy az érintett nemzeti rendelkezés az őrizet túlzottan hosszú időtartamait írja elő, amelyek tehát aránytalanok, továbbá nem ír elő olyan egyértelmű szempontokat, amelyek lehetővé tennék a kiutasítási határozat végrehajtásához szükséges időtartam objektív meghatározását, és nem határozza meg, hogy miben nyilvánul meg a határozat végrehajtásáért felelős hatóság általi körültekintő elbánás.
- 27 A kérdést előterjesztő bíróság jelzi, hogy az érintett nemzeti rendelkezés az uniós polgárok és családtagjaik tekintetében átveszi a nemzeti jogban a harmadik országok állampolgárai tekintetében előírt szabályozást. Így e rendelkezés azonos bánásmódot ír elő az uniós polgárok és családtagjaik, valamint a harmadik országbeli állampolgárok között, különösen az érintett kitoloncolása céljából foganatosított őrizet maximális időtartamát illetően.
- 28 Ezenkívül felmerül a kérdés, hogy az alapügyben szereplő nemzeti szabályozás összeegyeztethető-e a szabad mozgással, amelyet az uniós polgárok és családtagjaik számára az EUMSZ 20. cikk és EUMSZ 21. cikk, valamint a 2004/38 irányelv rendelkezései biztosítanak, amelyekből levezethető, hogy az őrizet legfeljebb a kiutasítási határozat végrehajtásához feltétlenül szükséges ideig tarthat.
- 29 E körülmények között a Cour constitutionnelle (alkotmánybíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:
- „1) Az uniós jogot, és különösen az [EUMSZ] 20. és [EUMSZ] 21. cikket, valamint a [2004/38 irányelvet] úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az uniós polgárokra és családtagjaikra hasonló rendelkezéseket alkalmaz, mint a harmadik államok állampolgárait illetően a [2008/115 irányelv] 7. cikkének (3) bekezdését átültető rendelkezések, vagyis olyan rendelkezéseket, amelyek lehetővé teszik az uniós polgárnak vagy családtagjának arra való kötelezését, hogy a szökés bármely veszélyének elkerülése érdekében a tartózkodási jogot közrendi okokból megszüntető határozat meghozatalát követően az ország területének elhagyására előírt határidő alatt, vagy e határidő meghosszabbítása alatt tegyenek eleget a megelőző intézkedéseknek?
- 2) Az uniós jogot, és különösen az [EUMSZ] 20. és [EUMSZ] 21. cikket, valamint a [2004/38 irányelvet] úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az uniós polgárok és családtagjaik esetében, akik nem tettek eleget a tartózkodási jogot közrendi vagy nemzetbiztonsági okból megszüntető határozatnak, az ugyanebben a helyzetben a harmadik államok állampolgáraikra alkalmazandóval azonos rendelkezést ír elő a kitoloncolás céljából foganatosított őrizet maximális időtartamát – vagyis nyolc hónapot – illetően?”

### **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről**

- 30 Együttesen vizsgálendő kérdéseivel az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy az EUMSZ 20. és EUMSZ 21. cikket, valamint a 2004/38 irányelvet úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely:
- uniós polgárokra és családtagjaikra nézve a velük szemben közrendi okokból hozott kiutasítási határozat meghozatalát követően a fogadó tagállam területének elhagyására előírt határidő alatt vagy e határidő meghosszabbítása alatt a szökés veszélyének elkerülése érdekében olyan rendelkezéseket alkalmaz, amelyek hasonlóak a harmadik országbeli állampolgárokat illetően a 2008/115 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének a nemzeti jogba való átültetésére irányuló rendelkezésekhez, és
  - amely azon uniós polgárokkal és családtagjaikkal szemben, akik az előírt határidőnek vagy e határidő meghosszabbításának lejártáig nem tettek eleget a velük szemben közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott kiutasítási határozatnak, a kitoloncolás céljából maximum nyolc hónapig terjedő őrizetbe vételi intézkedést foganatosít, amely időtartam azonos az ilyen okok miatt a 2008/115 irányelv 6. cikkének (1) bekezdése alapján hozott kiutasítási határozatnak eleget nem tevő harmadik országbeli állampolgárokkal szemben a nemzeti jog alapján alkalmazandó időtartammal.
- 31 Mindenekelőtt emlékeztetni kell arra, hogy a 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamok korlátozhatják az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát, különösen közrendi vagy közbiztonsági okokból. Noha az előterjesztett kérdések olyan helyzetekre vonatkoznak, amelyekben a kiutasítási határozatot e rendelkezés alapján fogadták el, a kérdések nem az ilyen határozatnak az uniós jog fényében történő vizsgálatára vonatkoznak, hanem az annak végrehajtását biztosító intézkedések ilyen vizsgálatára.
- 32 Ennek pontosítását követően a kérdések megválaszolását először is annak vizsgálatával kell kezdeni, hogy az EUMSZ 20. és EUMSZ 21. cikkel, valamint a 2004/38 irányelvvvel ellentétes-e maga az a tény, hogy az uniós polgárok és családtagjaik kiutasításáról szóló határozat végrehajtása keretében alkalmazandó olyan nemzeti rendelkezéseket írnak elő, amelyek tartalma megegyezik azokkal a rendelkezésekkel, vagy azokhoz hasonló, amelyek a harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak visszatéréséről szóló 2008/115 irányelv nemzeti jogba való átültetésére irányulnak. Amennyiben nem ez a helyzet, másodszor meg kell vizsgálni, hogy az alapügyben szereplő rendelkezésekben előírt különös intézkedések a szabad mozgás és tartózkodás korlátozásának minősülhetnek-e, és adott esetben, harmadszor, hogy az ilyen korlátozások igazolhatók-e.

### ***A harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandókkal azonos vagy hasonló tartalmú nemzeti rendelkezéseknek az uniós polgárokra és családtagjaikra történő alkalmazásáról***

- 33 Emlékeztetni kell arra, hogy a 2004/38 irányelv VI. fejezete többek között kizárólag az uniós polgárok és családtagjaik kiutasítására vonatkozó szabályokat ír elő. Ez az irányelv azonban nem tartalmaz pontos rendelkezéseket a tagállamok azon lehetőségével kapcsolatban, hogy az e személyekkel szemben a fogadó tagállam területének elhagyására előírt határidő alatt vagy e határidő meghosszabbítása alatt a szökés veszélyének elkerülése érdekében intézkedéseket

hozzanak, ahogyan nem tartalmaz pontos rendelkezéseket azon lehetőségre vonatkozóan sem, hogy az érintetteket akkor is őrizetbe vehetik, ha e határidőn vagy e határidő meghosszabbításán belül nem tesznek eleget a kiutasítási határozatnak.

- 34 Uniós jogi szabályozás hiányában a tagállamok feladata olyan szabályok előírása, amelyek lehetővé teszik számukra a 2004/38 irányelv 27. cikkén alapuló kiutasítási határozat végrehajtásának biztosítását célzó intézkedések elfogadását, feltéve hogy az nem ütközik az uniós jog egyetlen rendelkezésébe sem (lásd ebben az értelemben: 2017. szeptember 14-i Petrea ítélet, C-184/16, EU:C:2017:684, 52. pont).
- 35 A tagállamok kizárólag e feltétel tiszteletben tartása mellett támaszkodhatnak a 2008/115 irányelv rendelkezéseire, különösen a 7. cikkének (3) bekezdésére és a 15–18. cikkére annak érdekében, hogy olyan intézkedéseket fogadjanak el, amelyek egyrészt az uniós polgárokkal és családtagjaikkal szemben a fogadó tagállam területének elhagyására előírt határidő alatt vagy e határidő meghosszabbítása alatt a szökés veszélyének elkerülésére, másrészt ha az említett határidőn vagy e határidő meghosszabbításán belül nem tesznek eleget a kiutasítási határozatnak, az őrizetbe vételükre vonatkoznak.
- 36 Ezen irányelv 7. cikkének (3) bekezdése ugyanis lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy kötelezettségeket írjanak elő a harmadik országbeli állampolgár számára annak érdekében, hogy elkerüljék az önkéntes távozásra nyitva álló időszakon belüli szökés veszélyét, mivel az e tekintetben kifejezetten felsorolt kötelezettségek a hatóságoknál való rendszeres jelentkezésre, megfelelő pénzügyi biztosíték letétbe helyezésére, okmányok benyújtására vagy egy adott helyen való tartózkodásra vonatkoznak. Hasonlóképpen az említett irányelv egy teljes fejezete, nevezetesen a „Kitoloncolás céljából történő őrizet” című IV. fejezet, amely ugyanezen irányelv 15–18. cikkét foglalja magában, lehetővé teszi, hogy a harmadik országbeli állampolgárt kitoloncolás céljából őrizetbe vegyék, és részletesen körülhatárolja a harmadik országbeli állampolgárok számára mind a kiutasítási határozat, mind az őrizetbe vételükről szóló határozat tekintetében nyújtott biztosítékokat (lásd ebben az értelemben: 2013. szeptember 10-i G. és R. ítélet, C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, 31. pont).
- 37 Konkrétabban, a 2008/115 irányelv 15. cikkének (5) bekezdése pontosítja többek között, hogy az őrizet időtartama nem haladhatja meg a hat hónapot, míg ezen irányelv 15. cikkének (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a tagállamok az említett irányelv 15. cikkének (5) bekezdésében említett időszakot csak korlátozott, további tizenkét hónapot meg nem haladó időszakokkal hosszabbíthatják meg, ha minden észszerű erőfeszítésük ellenére valószínű, hogy a kiutasítás végrehajtása az érintett harmadik országbeli állampolgár együttműködésének hiánya, vagy a szükséges dokumentumok harmadik országtól való beszerzésének késedelmé miatt hosszabb ideig tart.
- 38 A jelen ügyben a Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, hogy az alapügyben szereplő nemzeti szabályozás célja olyan kiutasítási szabályozás biztosítása az uniós polgárok és családtagjaik számára, amely nem kevésbé kedvező, mint a harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandó szabályok. Ami konkrétabban az érintett szökése veszélyének elkerülését célzó nemzeti rendelkezéseket illeti, azok nagyrészt a 2008/115 irányelv rendelkezésein alapulnak. Ami az érintettel szemben kitoloncolás céljából foganatosított őrizetre vonatkozó nemzeti rendelkezést illeti, az megismétli a nemzeti jogban a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozóan előírt szabályozást, így az uniós polgárokkal és családtagjaikkal szemben azonos bánásmódot alkalmaz, mint az ezen irányelv alapján kiutasítási eljárás alatt álló harmadik országbeli állampolgárokkal szemben, különösen az érintett kitoloncolása céljából előírt őrizet maximális időtartamát illetően.

- 39 Következésképpen, noha önmagában nem ellentétes az uniós joggal az a pusztán tény, hogy a fogadó tagállam az uniós polgárok és családtagjaik kiutasítási határozatának végrehajtása keretében alkalmazandó nemzeti szabályok előírásakor a harmadik országbeli állampolgárok visszatérése tekintetében a 2008/115 irányelvet a nemzeti jogba átültető nemzeti szabályokra támaszkodik, ez nem változtat azon, hogy az ilyen szabályoknak összhangban kell lenniük az uniós joggal. Ahogyan azt a kérdést előterjesztő bíróság kéri a Bíróságtól, az említett szabályokat az uniós polgárokra és családtagjaikra a szabad mozgás és tartózkodás tekintetében alkalmazandó különös rendelkezések, vagyis az EUMSZ 20. és EUMSZ 21. cikk, valamint a 2004/38 irányelv rendelkezései fényében kell megvizsgálni.

### ***A szabad mozgás és tartózkodás korlátozásának fennállásáról***

- 40 Először is az uniós polgárokkal és családtagjaikkal szemben a fogadó tagállam területének elhagyására előírt határidő alatt vagy e határidő meghosszabbítása alatt a szűk veszélyének elkerülésére irányuló megelőző intézkedéseket illetően meg kell jegyezni, hogy azokat nem az alapügyben szereplő nemzeti szabályozás határozza meg, kivéve az érintett tartózkodási helye azon esetben történő kijelölésének lehetőségét, amikor a kitoloncolást átmenetileg elhalasztották. Egyebekben a Király jogosult arra, hogy ezen intézkedéseket a minisztertanácsban megtárgyalt rendelettel meghatározza.
- 41 Mindazonáltal magából az előterjesztett kérdések szövegéből kitűnik, hogy az ilyen körülmények között alkalmazható intézkedések, valamint a 2008/115 irányelv 7. cikkének (3) bekezdésében előírt és a jelen ítélet 36. pontjában ismertetett intézkedések hasonlóak. Márpedig meg kell állapítani, hogy az ilyen intézkedések, mivel pontosan az érintett mozgásának korlátozására irányulnak, szükségszerűen korlátozzák az érintett személy szabad mozgását és tartózkodását a számára a fogadó tagállam területének elhagyására számára előírt időszak alatt, különösen akkor, ha az érintett személy számára kijelölik a tartózkodási helyét.
- 42 Másodszor, ami azt a lehetőséget illeti, hogy az uniós polgárt és családtagjait legfeljebb nyolc hónapos időtartamra kitoloncolás céljából őrizetbe vegyék, meg kell állapítani – ahogyan azt a főtanácsnok indítványának 88. pontjában tette –, hogy az ilyen intézkedés jellegénél fogva az érintett szabad mozgásának és tartózkodásának korlátozását jelenti.
- 43 Kétségtelen, hogy azok az uniós polgárok és családtagjaik, akik az előírt határidő lejártát vagy meghosszabbítását követően nem tettek eleget a velük szemben közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott kiutasítási határozatnak, nem hivatkozhatnak a 2004/38 irányelv szerinti tartózkodási jogra a fogadó tagállam területén, amíg e határozat továbbra is hatályban van (lásd analógia útján: 2021. június 22-i Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid [A kiutasítási határozat hatásai] ítélet, C-719/19, 104. pont). Mindazonáltal az ilyen határozat léte semmit nem változtat az őrizetbe vételi intézkedés korlátozó jellegén, amely az érintett mozgását a magából a kiutasítási határozatból eredő korlátozásokon túl korlátozza azáltal, hogy az érintett őrizetének teljes időtartama alatt korlátozza az érintett azon lehetőségét, hogy a fogadó tagállam területén kívül szabadon mozoghasson és tartózkodhasson. Az ilyen őrizetbe vételi intézkedés tehát a 2004/38 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében előírt kiutazás jogának korlátozását jelenti, amely rendelkezés kifejezetten előírja, hogy érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel rendelkező valamennyi uniós polgár jogosult valamely tagállam területét elhagyni egy másik tagállamba való utazás céljából (lásd ebben az értelemben: 2008. július 10-i Jipa ítélet, C-33/07, EU:C:2008:396, 19. pont).

44 Következésképpen meg kell állapítani, hogy az alapügyben szereplőkhöz hasonló nemzeti rendelkezések, vagyis mind az érintett szökése veszélyének elkerülését célzó megelőző intézkedések alkalmazásának lehetőségét előíró, mind pedig az érintett kitoloncolás céljából foganatosított őrizetének maximális időtartamára vonatkozó rendelkezés az uniós polgárok, valamint családtagjaik számára az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének a) pontjában és az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében biztosított, valamint a 2004/38 irányelv rendelkezéseiben pontosított szabad mozgás és tartózkodás korlátozásának minősülnek.

### *A szabad mozgás és tartózkodás korlátozása igazolásának fennállásáról*

45 Az előző pontban ismertetettekhez hasonló korlátozások igazolásának esetleges fennállását illetően emlékeztetni kell arra, hogy – amint az magából az EUMSZ 20. és EUMSZ 21. cikk szövegéből is következik – az uniós polgároknak és családtagjaiknak a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joga nem feltétlen, hanem az EUM-Szerződésben, valamint a végrehajtására hozott rendelkezésekben előírt korlátozások és feltételek mellett ismerhető el (lásd ebben az értelemben: 2016. szeptember 13-i Rendón Marín ítélet, C-165/14, EU:C:2016:675, 55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

46 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy – amint az a jelen ítélet 30. és 31. pontjából kitűnik – a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdések abból az előfeltevésből indulnak ki, hogy a kiutasítási határozatot közrendi vagy közbiztonsági okokból fogadták el a 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) bekezdése alapján.

47 Ebből következik, hogy az alapügyet illetően az ilyen határozat végrehajtásának biztosítására irányuló intézkedéseket – vagyis az uniós polgár vagy családtagja szökése veszélyének elkerülésére és az e személyek legfeljebb nyolc hónapra történő őrizetbe vételére irányuló intézkedéseket – a 2004/38 irányelv 27. cikkére tekintettel kell értékelni. Ezen irányelv 27. cikkének (2) bekezdése pontosítja, hogy ahhoz, hogy az uniós polgár vagy családtagja szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát korlátozó, többek között a közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott intézkedések igazoltak legyenek, meg kell felelniük az arányosság elvének, és kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán kell alapulniuk.

48 Ami először is az alapügyben szereplő azon intézkedéseket illeti, amelyek az érintettel szemben a fogadó tagállam területének elhagyására előírt határidő alatt vagy e határidő meghosszabbítása alatt a szökés veszélyének elkerülésére irányulnak, ahogyan az a jelen ítélet 18. pontjából kitűnik, ezen intézkedések célja az uniós polgárokkal és családtagjaikkal szembeni hatékony kiutasítási politika biztosítása.

49 Márpedig a jelen ítélet 46. pontjában felidézetthez hasonló esetben az érintett szökése veszélyének elkerülésére irányuló intézkedés szükségszerűen hozzájárul a közrend védelméhez, mivel végső soron annak biztosítására irányul, hogy a fogadó tagállam közrendjére veszélyt jelentőnek tekintett személyt eltávolítsák annak területéről, így ez az intézkedés magának a kiutasítási határozatnak a tárgyához kapcsolódik.

50 Végeredményben, ahogyan arra az Európai Bizottság hivatkozik, a 2004/38 irányelv 27. cikke (1) bekezdésének szövegében semmi sem zárja ki, hogy az e rendelkezésben szereplő, a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogot korlátozó intézkedések alkalmazhatók legyenek az érintettel szemben hozott kiutasítási határozatot követően számára a fogadó tagállam területének elhagyására előírt határidőn belül vagy e határidő meghosszabbítása alatt.

- 51 Ebből következik, hogy az érintett szökése veszélyének elkerülését célzó olyan intézkedéseket, mint amelyek az előterjesztett kérdések tárgyát képezik, úgy kell tekinteni, hogy azok a 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) bekezdése értelmében „közrendi okokból” korlátozzák az érintett szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát, így azok főszabály szerint igazolhatók e rendelkezés alapján.
- 52 Ezenkívül ezen intézkedések nem tekinthetők a 2004/38 irányelv 27. cikkével ellentétesnek pusztán amiatt, hogy azok, és azon intézkedések, amelyek a harmadik országbeli állampolgárokat illetően a 2008/115 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének a nemzeti jogba való átültetésére irányulnak, hasonlóak. Ugyanis az intézkedések célja mindkét esetben az érintett személy szökésének elkerülése, így végső soron a vele szemben hozott kiutasítási határozat hatékony végrehajtásának biztosítása.
- 53 Mindemellett nemcsak a 2004/38 irányelv és a 2008/115 irányelv célja nem azonos, hanem az előbbi irányelv kedvezményezettjei egészen más jogállással és más jellegű jogokkal rendelkeznek, mint amelyekre a második irányelv kedvezményezettjei hivatkozhatnak.
- 54 Közelebbről, ahogyan azt a Bíróság már több alkalommal kimondta, és ahogyan az a 2004/38 irányelv (1) és (2) preambulumbekkezdéséből kitűnik, az uniós polgárság alapvető és egyéni jogot biztosít az Unió valamennyi polgárának arra, hogy szabadon mozoghassanak és tartózkodhassanak a tagállamok területén a Szerződésekben és azok alkalmazására hozott intézkedésekben megállapított korlátozások és feltételek mellett, és a személyek szabad mozgása ezenfelül a belső piac egyik alapvető szabadságát képezi, amelyet az Alapjogi Charta 45. cikke is megállapít (lásd ebben az értelemben: 2011. május 5-i Mccarthy ítélet, C-434/09, EU:C:2011:277, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 55 Egyébiránt, ahogyan az a 2004/38 irányelv (3) preambulumbekkezdéséből kitűnik, ezen irányelv célja, hogy megkönnyítse a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás alapvető és egyéni jogának a gyakorlását, amelyet közvetlenül az EUM-Szerződés ruház az uniós polgárokra, és amelynek célja többek között e jog megerősítése (lásd ebben az értelemben: 2011. május 5-i Mccarthy ítélet, C-434/09, EU:C:2011:277, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 56 Ezenkívül, mivel a személyek szabad mozgása az Európai Unió alapját képezi, az azt szabályozó rendelkezéseket tágan kell értelmezni, míg a szabad mozgás alóli kivételeket és az attól való eltéréseket, éppen ellenkezőleg, szigorúan kell értelmezni (lásd ebben az értelemben: 1986. június 3-i Kempf ítélet, 139/85, EU:C:1986:223, 13. pont; 2008. július 10-i Jipa ítélet, C-33/07, EU:C:2008:396, 23. pont).
- 57 Tekintettel az uniós polgárokat megillető alapvető jogállásra, a szökés veszélyének elkerülésére irányuló intézkedések, amelyeket közrendi vagy közbiztonsági okokból írhatnak elő az uniós polgárok és családtagjaik kiutasítása keretében, nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint a nemzeti jogban a 2008/115 irányelv alapján kiutasítási eljárás alá vont harmadik országbeli állampolgárokkal szemben az önkéntes távozásra nyitva álló határidő alatt történő szökés veszélyének elkerülésére érdekében előírt intézkedések (lásd analógia útján: 2017. szeptember 14-i Petrea ítélet, C-184/16, EU:C:2017:684, 51., 54. és 56. pont). Noha a Bíróság rendelkezésére álló iratokból az következik, hogy a jelen esetben nincs szó ilyen kedvezőtlenebb bánásmódról az alapügyben, és a személyek e két kategóriája a szökés veszélye tekintetében összehasonlítható helyzetben van, ezen értékelés elvégzése a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

- 58 Végül, ahogyan azt a Bizottság állítja, valamely egyedi esetben a szökés veszélyének elkerülésére irányuló intézkedés arányosságának értékelése érdekében figyelembe kell venni többek között a közrendet fenyegető azon veszély jellegét, amely az érintett kiutasításáról szóló határozat elfogadását indokolta. Abban az esetben, ha több intézkedés is lehetővé teszi a kitűzött cél elérését, a legkevésbé korlátozó intézkedést kell előnyben részesíteni.
- 59 Másodszor, ami azt a lehetőséget illeti, hogy amennyiben az uniós polgár vagy családtagja nem hagyja el a fogadó tagállamot az előírt határidőn vagy annak meghosszabbításán belül, akkor e személyt kitoloncolás céljából őrizetbe vehetik, legfeljebb nyolc hónapos időtartamra, amely időtartam megegyezik a nemzeti jogban a 2008/115 irányelv szerinti kiutasítási eljárás alá vont, harmadik országbeli állampolgárokkal szemben alkalmazott időtartammal, meg kell jegyezni, hogy amint az a jelen ítélet 30. és 31. pontjából kitűnik, az e tekintetben az előterjesztett kérdésekben felvázolt helyzet azon uniós polgárra vagy családtagjára vonatkozik, aki a vele szemben közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott kiutasítási határozatnak az előírt határidőn vagy annak meghosszabbításán belül nem tett eleget. Egyébiránt a vonatkozó nemzeti jogi rendelkezés előírja, hogy nyolc hónapos őrizet csak akkor alkalmazható, ha azt a közrend vagy a nemzetbiztonság védelme szükségessé teszi. E tekintetben az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a „nemzetbiztonság” e rendelkezés értelmében vett fogalma megfelel a „közbiztonság” 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) bekezdésében foglalt fogalmának.
- 60 Ha az érintett nemzeti rendelkezés alapján előírt őrizet következképpen úgy tűnik, olyan indokokon alapul, amelyek a 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) bekezdése alapján korlátozhatják az uniós polgár vagy családtagja szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát, az is szükséges, hogy az őrizet arányos legyen az elérni kívánt céllal. Ez magában foglalja annak vizsgálatát, hogy az őrizetnek az alapügyben szereplő nemzeti szabályozásban előírt időtartama arányos-e a jelen ítélet 18. és 48. pontjában kifejtett, az uniós polgárokkal és családtagjaikkal szembeni hatékony kiutasítási politika biztosításának célkitűzésével.
- 61 A jelen ügyben meg kell jegyezni, hogy kétségtelen, hogy az alapügyben szereplő nemzeti szabályozás körülhatárolja azokat a körülményeket, amelyek között az uniós polgár vagy családtagja kitoloncolás céljából legfeljebb nyolc hónapig őrizetben tarthatók, mivel e tekintetben különböző eljárási garanciákat ír kifejezetten elő.
- 62 Közelebbről a belga kormány észrevételeiből kitűnik, hogy először is az őrizet időtartama nem haladhatja meg a két hónapot, és többek között kifejezetten attól a feltételtől függ, hogy nincsenek más, kevésbé kényszerítő intézkedések, amelyeket hatékonyan lehetne alkalmazni a kiutasítás végrehajtásának biztosítása érdekében. Ezen őrizet időtartama két hónapos időszakokkal történő meghosszabbításának lehetősége szintén több feltételtől függ, különösen attól, hogy az érintett kitoloncolásához szükséges lépéseket kellő gondossággal foganatosítsák, és hogy továbbra is fennálljon annak lehetősége, hogy a kitoloncolásra észszerű határidőn belül ténylegesen sor kerül. Az első meghosszabbítást követően az érintett őrizetben tartása időtartamának további meghosszabbításáról kizárólag a miniszter határozhat. Végül, noha öt hónap után az uniós polgárt vagy családtagját szabadon kell bocsátani, az érintett őrizetben tartása alkalmanként egy hónappal meghosszabbítható, ha a közrend vagy a nemzetbiztonság védelme megköveteli, azzal, hogy érintett őrizetben tartásának teljes időtartama a nyolc hónapot nem haladhatja meg.



- 63 Ebből az is kitűnik, hogy az uniós polgárnak vagy családtagjának az alapügyben szereplő nemzeti rendelkezésben előírt, legfeljebb nyolc hónapos őrizetéhez az érintett sajátos helyzetének egyedi vizsgálata szükséges annak biztosítása érdekében, hogy ezen őrizet ne haladja meg a vele szemben hozott kiutasítási határozat végrehajtásához feltétlenül szükséges időtartamot, és hogy az őrizetbe vételét közrendi vagy közbiztonsági okok igazolják.
- 64 Mindazonáltal az alapügyben szereplő nemzeti szabályozásban ily módon előírt keret nem igazolja magát azt a tényt, hogy az őrizetnek az alapügyben szereplőhöz hasonló olyan maximális időtartamát írják elő, amely az uniós polgárok és családtagjaik közrendi vagy közbiztonsági okokból elrendelt kiutasítására alkalmazandó, és amely megegyezik a 2008/115 irányelvnek a nemzeti jogba való átültetése céljából elfogadott rendelkezések alapján a harmadik országbeli állampolgárok kiutasítására alkalmazandó időtartammal.
- 65 Ami ugyanis konkrétan a kiutasítási eljárás időtartamát illeti, az uniós polgárok és családtagjaik, akik e minőségükben a 2004/38 irányelv hatálya alá tartoznak, nincsenek a 2008/115 irányelv hatálya alá tartozó harmadik országbeli állampolgárok helyzetével összehasonlítható helyzetben.
- 66 Közelebbről, ahogyan arra a főtanácsnok indítványának 94. pontjában szintén rámutatott, a tagállamok az uniós polgárnak vagy családtagjának egy másik tagállamba való kitoloncolása keretében olyan együttműködési rendszerekkel és olyan eszközökkel rendelkeznek, amelyek nem feltétlenül állnak rendelkezésre valamely harmadik országbeli állampolgár harmadik országba való kitoloncolása keretében. Ugyanis, ahogyan azt a Bizottság a tárgyaláson helytállóan hangsúlyozta, a tagállamok közötti, a lojális együttműködés kötelezettségén és a kölcsönös bizalom elvén alapuló kapcsolatok nem eredményezhetnek ugyanolyan nehézségeket, mint amelyek a tagállamok és a harmadik országok közötti együttműködés esetén merülhetnek fel.
- 67 Ugyanezen gondolatmenetet követve az uniós polgárok és családtagjaik kiutasítása esetén az érintett visszatérésének megszervezésével kapcsolatos gyakorlati nehézségek általában nem lehetnek azonosak a harmadik országbeli állampolgárok harmadik országba való visszatérésének megszervezésével kapcsolatos gyakorlati nehézségekkel, különösen ha ez utóbbi visszatérés olyan harmadik országba irányul, amely légi úton nehezen megközelíthető.
- 68 Egyébiránt a 2004/38 irányelv alapján kiutasítási eljárás alá vont uniós polgárok és családtagjaik állampolgárságának megállapításához szükséges időnek főszabály szerint rövidebbnek kell lennie, mint a 2008/115 irányelv alapján kiutasítási eljárás alatt álló, jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok állampolgárságának megállapításához szükséges idő. Ugyanis nemcsak a tagállamok közötti együttműködési mechanizmusok teszik könnyebbé az uniós polgárok és családtagjaik állampolgárságának ellenőrzését, hanem – ahogyan azt a Bizottság is állította a tárgyaláson – ha valamely személy a 2004/38 irányelv rendelkezéseinek hatálya alá tartozik, ez főszabály szerint azt jelenti, hogy e személyt már valamely tagállam állampolgáraként vagy egy ismert állampolgárságú uniós polgár családtagjaként azonosították.
- 69 Ezenkívül az uniós polgárnak a származási tagállama területére való visszatérését adott esetben a 2004/38 irányelv 27. cikkének (4) bekezdése is megkönnyíti, amely szerint az útlevelet vagy személyazonosító igazolványt kiállító tagállamnak lehetővé kell tennie ezen okmány birtokosának, akit többek között közrendi vagy közbiztonsági okokból utasítottak ki egy másik tagállamból, hogy területére visszatérjen, bármely egyéb formai követelmény nélkül, akkor is, ha ezen okmány már nem érvényes, vagy e birtokos állampolgársága vitatott.

- 70 Hozzá kell tenni, hogy amint az a 2008/115 irányelv 15. cikkének (6) bekezdéséből következik, még a harmadik országbeli állampolgárnak a 2008/115 irányelv alapján történő kitoloncolása esetén is a kitoloncolás céljából foganatosított őrizet időtartama csak akkor haladhatja meg a hat hónapot, ha a fogadó tagállam minden észszerű erőfeszítése ellenére várható, hogy a kiutasítás végrehajtása az érintett harmadik országbeli állampolgár részéről szükséges együttműködés hiánya miatt, vagy a szükséges dokumentumok harmadik országoktól való beszerzésének késedelme miatt tovább tart.
- 71 Márpedig, függetlenül attól a kérdéstől, hogy a 2008/115 irányelv alapján kiutasítási eljárás alá vont harmadik országbeli állampolgár legfeljebb nyolc hónap időtartamú őrizete milyen feltételek mellett tekinthető az uniós joggal összeegyeztethetőnek, az előző pontban kifejtett sajátos körülményekből az következik, hogy éppen azok a gyakorlati nehézségek, amelyek különösen a szükséges dokumentumok harmadik országoktól való beszerzésével kapcsolatosak, főszabály szerint igazolhatják az ilyen időtartamú őrizetet az érintett személyek esetében.
- 72 A jelen ítélet 66–71. pontjában kifejtett megfontolásokból kitűnik, hogy az uniós polgárok és családtagjaik, akik e minőségükben a 2004/38 irányelv hatálya alá tartoznak, a kiutasítási eljárás időtartama tekintetében nincsenek összehasonlítható helyzetben azon harmadik országbeli állampolgárok helyzetével, akikkel szemben a 2008/115 irányelv alapján kiutasítási eljárás van folyamatban, így nem igazolt e személyek összessége tekintetében azonos bánásmód biztosítása a kitoloncolás céljából elrendelt őrizet maximális időtartama tekintetében. Ebből következik, hogy az uniós polgárok és családtagjaik tekintetében, akik e minőségükben a 2004/38 irányelv hatálya alá tartoznak, az őrizetnek az alapügyben szereplő szabályozásban előírt maximális időtartama meghaladja az elérni kívánt cél megvalósításához szükséges mértéket.
- 73 A fenti megfontolások összességére tekintettel az előterjesztett kérdésekre azt a választ kell adni, hogy az EUMSZ 20. és EUMSZ 21. cikket, valamint a 2004/38 irányelvet úgy kell értelmezni, hogy:
- azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az uniós polgárokra és családtagjaikra nézve a velük szemben közrendi okokból hozott kiutasítási határozat meghozatalát követően a számukra a fogadó tagállam területének elhagyására előírt határidő alatt vagy e határidő meghosszabbítása alatt a szökés veszélyének elkerülése érdekében olyan rendelkezéseket alkalmaz, amelyek hasonlóak a harmadik országbeli állampolgárokat illetően a 2008/115 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének a nemzeti jogba való átültetésére irányuló rendelkezésekhez, feltéve hogy az előbbi rendelkezések tiszteletben tartják a 2004/38 irányelv 27. cikkében előírt általános elveket, és nem kedvezőtlenebbek, mint az utóbbi rendelkezések,
  - azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely azon uniós polgárokkal és családtagjaikkal szemben, akik az előírt határidőnek vagy e határidő meghosszabbításának lejártáig nem tettek eleget a velük szemben közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott kiutasítási határozatnak, kitoloncolás céljából maximum nyolc hónapig terjedő őrizetbe vételi intézkedést foganatosít, amely időtartam azonos az ilyen okok miatt a 2008/115 irányelv 6. cikkének (1) bekezdése alapján hozott kiutasítási határozatnak eleget nem tévő harmadik országbeli állampolgárokkal szemben a nemzeti jog alapján alkalmazandó időtartammal.

## A költségekről

- 74 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

**Az EUMSZ 20. és EUMSZ 21. cikket, valamint 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 irányelvet úgy kell értelmezni, hogy:**

- azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az uniós polgárokkal és családtagjaikkal szemben a velük szemben közrendi okokból hozott kiutasítási határozat meghozatalát követően a számukra a fogadó tagállam területének elhagyására előírt határidő alatt vagy e határidő meghosszabbítása alatt a szökés veszélyének elkerülése érdekében olyan rendelkezéseket alkalmaz, amelyek hasonlóak a harmadik országbeli állampolgárokat illetően 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 7. cikke (3) bekezdésének a nemzeti jogba való átültetésére irányuló rendelkezésekhez, feltéve hogy az előbbi rendelkezések tiszteletben tartják a 2004/38 irányelv 27. cikkében előírt általános elveket, és nem kedvezőtlenebbek, mint az utóbbi rendelkezések;
- azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely azon uniós polgárokkal és családtagjaikkal szemben, akik az előírt határidőnek vagy e határidő meghosszabbításának lejártáig nem tettek eleget a velük szemben közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott kiutasítási határozatnak, kitoloncolás céljából maximum nyolc hónapig terjedő őrizetbe vételi intézkedést foganatosít, amely időtartam azonos az ilyen okok miatt a 2008/115 irányelv 6. cikkének (1) bekezdése alapján hozott kiutasítási határozatnak eleget nem tevő harmadik országbeli állampolgárokkal szemben a nemzeti jog alapján alkalmazandó időtartammal.

Aláírások