

JULIANE KOKOTT

FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2005. március 10.¹**I – Bevezetés**

1. A jelen kötelezettségszegési eljárásban a Bizottság azt állítja, hogy a Spanyol Királyság több szempontból is megsértette a 64/221/EGK irányelvet.² Ez az irányelv határozza meg azokat a feltételeket, amelyek mellett a tagállamok jogosultak közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi indokok alapján korlátozni a más tagállamokból származó külföldiek, valamint családtagjaik beutazási és tartózkodási jogát.

állampolgárai uniós polgárok családtagjai. A Spanyol Királyság védekezésében azt állítja, hogy közigazgatási gyakorlata megfelel a schengeni megállapodás végrehajtási egyezményében³ (a továbbiakban: SMVE) lévő előírásoknak. A jelen eljárás tehát azt a kérdést veti fel, hogy a schengeni vívmányok érintett rendelkezései összeegyeztethetők-e a közösségi joggal, és hogy a köztük fennálló esetleges konfliktus miként oldható fel.

II – Jogi Hátter

2. A jogvita tárgyát az a spanyol közigazgatási gyakorlat képezi, amelynek keretében a harmadik államok állampolgáraitól az egyedi eset vizsgálata nélkül tagadják meg a belépés engedélyezését és a vízum kiadását, amennyiben az érintett személyek a Schengeni Információs Rendszerben (a továbbiakban: SIS) szerepelnek a beléptetési tilalom hatálya alá tartozó személyek listáján. A Bizottság álláspontja szerint ez az automatizmus összeegyeztethetetlen az említett irányelvvel, amennyiben a harmadik államok

A – A 64/221 irányelv

3. A Bizottság az irányelv következő rendelkezéseinek megsértését állítja:

1 – Eredeti nyelv: német.

2 – A Tanács 1964. február 25-i 64/221/EGK irányelve a külföldiek mozgására és tartózkodására vonatkozó, a közérdek [helyesen: közrend], közbiztonság vagy közegészségügy által indokolt különleges intézkedések összehangolásáról (HL 1964. 56. 850. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 11. o.).

3 – Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határokon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i schengeni megállapodás végrehajtásáról (HL 2000. L 239., 19. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 2. kötet, 9. o.). Ezt a Schengen II-nek is nevezett megállapodást 1990. június 19-én írták alá. A Spanyol Királyság 1991. június 25-én csatlakozott a schengeni megállapodásokhoz.

„1. cikk

Ezen irányelv rendelkezései a tagállamok olyan állampolgáira vonatkoznak, akik a Közösség egy másik tagállamában tartózkodnak, illetve oda beutaznak azért, hogy ott önálló vállalkozóként vagy munkavállalóként tevékenységet folytassanak, illetve szolgáltatásokat vegyenek igénybe.

Az irányelv rendelkezései vonatkoznak a házastársra és azokra a családtagokra is, akik a Szerződés alapján az erre a területre vonatkozóan hozott rendeletek és irányelvek hatálya alá tartoznak.

2. cikk

Az irányelv vonatkozik azokra a belépéssel, a tartózkodási engedély kiadásával, illetve meghosszabbításával, illetve az államterületről történő kiutasítással kapcsolatos intézkedésekre, amelyeket a tagállamok közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi indokok alapján hoznak meg.

Ezeket az indokokat nem szabad gazdasági célok érdekében érvényesíteni.

3. cikk

A közrendi, illetve közbiztonsági indokok alapján hozott intézkedések kizárólag az érintett személy viselkedésén alapulhatnak.

Az érintett személlyel szemben korábban hozott büntetőítéletek önmagukban nem szolgálhatnak alapul ilyen intézkedésekhez.

[...]

6. cikk

Az érintettel közölni kell azokat a közrendi, közbiztonsági és közegészségügyi indokokat, amelyek alapján a kérelmére vonatkozó döntést meghozták, kivéve, ha ezek közlése az érintett állam nemzetbiztonsági érdekeit sértené.”

4. Ezt az irányelvet 2006. április 29-én a 2004/38/EK irányelv⁴ váltja fel.

felállított Végrehajtó Bizottság egyik nyilatkozata bír jelentőséggel:

1. A schengeni megállapodás végrehajtási egyezménye

B – A schengeni vívmányok

6. Az SMVE 1. cikkének meghatározása szerint „külföldi” az a személy, aki az Európai Közösségek egyik tagállamának sem állampolgára.

5. A SIS a schengeni vívmányok része. A SIS olyan államközi adatbázis, amely nemzeti részekből és egy központi technikai támogatóegységből áll, ez utóbbi Strasbourghban található. A SIS a hatóságok számára lehetővé teszi személyekre és tárgyakra vonatkozó információk lekérdezését, különösen vízum kiadására irányuló eljárások keretében, a külső határokon végzett ellenőrzésekkel összefüggésben, valamint a schengeni államok területén a rendőri vagy vámhatóságok által végzett ellenőrzések és vizsgálatok keretében. A rendszer létrehozásának célja a belső határokon történő ellenőrzések megszüntetéséből adódó biztonsági deficit ellensúlyozása volt. A jelen eljárás a harmadik államok állampolgáraitra vonatkozó, beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzéssel kapcsolatos. E tekintetben az SMVE következő rendelkezései, valamint az SMVE által

7. Az SMVE 5. cikke szabályozza a külföldieknek a schengeni térségbe korlátozott időtartamú tartózkodás céljából történő beutazását. E rendelkezés kivonatosan a következőképpen szól:

„(1) Három hónapot meg nem haladó tartózkodás esetén a Szerződő Felek területére történő beutazás annak a külföldinek engedélyezhető, aki teljesíti az alábbi feltételeket:

[...]

d) nem áll beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt.

[...]

4 – Az Európai Parlament és a Tanács 2004. április 29-i irányelve 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 (HL L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.).

(2) Ha a külföldi nem felel meg valamennyi feltételnek, a Szerződő Felek területére történő beléptetését meg kell tagadni, kivéve ha a Szerződő Fél szükségesnek tartja, hogy humanitárius okokból, nemzeti érdekből vagy nemzetközi kötelezettsége következtében ettől az elvtől eltérjen. Ilyen esetekben a beutazási engedély az érintett Szerződő Fél területére korlátozódik, amely köteles erről tájékoztatni a többi Szerződő Felet.”

pított eljárási szabályoknak megfelelően – hozott határozatban elrendelt nemzeti figyelmeztető jelzés alapján viszik be.

(2) A határozatot a közrendet, a közbiztonságot vagy a nemzetbiztonságot fenyegető veszéllyel lehet indokolni, amelyet a külföldi nemzeti területen való jelenléte idézhet elő.

8. Az SMVE 15. és 16. cikke a vízumkiadás tekintetében az 5. cikkhez hasonló szabályozást tartalmaz. Vízum csak akkor adható ki, ha a külföldi megfelel többek között az SMVE 5. cikke (1) bekezdésének d) pontjában megállapított feltételnek. A főszabálytól eltérően, az SMVE 5. cikke (2) bekezdésében felsorolt valamely okból, beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatályának fennállása esetében is kiadható vízum. Ebben az esetben a vízum területi érvényességét az azt kiadó tagállam területére kell korlátozni.

Ilyen helyzet különösen olyan külföldi esetén fordulhat elő:

9. Az SMVE 96. cikke szabályozza a SIS-nek az ügyben jelentőséggel bíró figyelmeztető jelzését, amely a beléptetési tilalmat rendeli el:

a) akit legalább egyéves szabadságvesztés-büntetéssel büntetendő bűncselekmény miatt ítélték el;

b) akinek esetében megalapozottan feltehető, hogy súlyos bűncselekményeket, köztük a 71. cikkben említett bűncselekményeket követett el, vagy akinek esetében konkrét jelek utalnak arra, hogy ilyen bűncselekményeket tervez elkövetni az egyik Szerződő Fél területén.

„(1) A beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló külföldiekkel kapcsolatos adatokat a hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatóságok vagy bíróságok által – a nemzeti jogszabályokban megállá-

(3) A határozat azon a tényen is alapulhat, hogy a külföldi ellen vissza nem vont vagy fel nem függesztett, kiutasítással, beléptetés megtagadásával vagy kitoloncolással járó

intézkedést hoztak, amely a külföldiek beutazására vagy tartózkodására vonatkozó nemzeti jogszabályok be nem tartása miatt a beutazás vagy – adott esetben – a tartózkodás tilalmáról rendelkezik, vagy ezzel jár együtt.”

meghatározásáról szóló, 1996. április 18-i nyilatkozata⁵ határozza meg:

„A schengeni végrehajtási egyezmény 96. cikke alkalmazásának keretében

10. Végül az SMVE 94. cikke határozza meg a SIS-be beírható adatokat. E rendelkezés értelmében a beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés okai nem szerepelnek a SIS-ben.

a közösségi jogszabályok hatálya alá tartozó személyeket elvben nem szabad azoknak a személyeknek a közös listájára tenni, akik beléptetését meg kell tagadni.

11. Az SMVE 134. cikke értelmében ezen egyezmény rendelkezései csak annyiban alkalmazhatók, amennyiben összeegyeztethetők a közösségi joggal. Az SMVE 142. cikke az SMVE és az Európai Közösségek tagállamai között kötött megállapodások egymás közötti viszonya tekintetében úgy rendelkezik, hogy ellentmondás esetén az SMVE rendelkezéseit fel kell váltani, illetve módosítani kell.

Mindazonáltal a közösségi jogszabályok hatálya alá tartozó személyek alábbi kategóriáit fel lehet venni a közös listára, amennyiben a felvételt szabályozó feltételek összeegyeztethetők a közösségi joggal:

- a) az Európai Unió polgárainak olyan családtagjai, akik harmadik országok állampolgárságával rendelkeznek, és akiknek az Európai Közösséget létrehozó szerződéssel összhangban elfogadott valamely jogi aktus értelmében joguk van beutazni valamely tagállam területére, vagy ott tartózkodni;

2. A „külföldi” fogalmának magyarázata

- b) [...]

12. Azt, hogy valamely külföldit milyen feltételekkel lehet beírni a SIS-be, a Végrehajtó Bizottságnak a „külföldi” fogalmának

⁵ – SCH/Com-ex (96) decl. 5 (HL 2000. I. 239., 458. o.; a továbbiakban: az 1996. április 18-i nyilatkozat).

Amennyiben kiderül, hogy a beléptetési tilalommal sújtott személyek közös listáján szereplő személyre kiterjed a közösségi jog hatálya, az említett személy csak akkor maradhat a listán, ha ez összeegyeztethető a közösségi joggal. Amennyiben nem ez a helyzet, az a tagállam, amelyik a személyt felvette a listára, minden szükséges intézkedést megtesz a személy nevének a listáról való törlésére.”

állapodások, valamint az ezekhez kapcsolódó megállapodások és az e megállapodások alapján elfogadott szabályok célja az európai integráció elmélyítése, és különösen annak lehetővé tétele, hogy az Európai Unió még gyorsabban a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggé válhas-son,

[...]

C – A Schengeni Jegyzőkönyv

13. A schengeni államok nemzetközi jogi együttműködésének eredményeképpen létrejött vívmányok az Amszterdami Szerződés 1999. május 1-jei hatálybalépésével kerültek beillesztésre az Európai Unió keretébe. Ezzel a schengeni államok felhatalmazást kaptak, hogy egymás között megerősített együttműködést alakítsanak ki. Az e célból elfogadott, a schengeni vívmányoknak az Európai Unió keretébe történő beillesztéséről szóló jegyzőkönyv⁶ preambuluma többek között a következőket írja elő:

„TUDOMÁSUL VÉVE, hogy az Európai Unió egyes tagállamai által 1985. június 14-én, illetve 1990. június 19-én Schengenben aláírt, a közös határokon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló meg-

MEGERŐSÍTVE, hogy a schengeni vívmányok rendelkezései csak akkor és annyiban alkalmazhatók, ha és amennyiben azok az európai uniós és közösségi joggal összeegyeztethetők”.

14. A Schengeni Jegyzőkönyv 1. cikkének második mondata értelmében a schengeni vívmányokon alapuló megerősített együttműködés az Európai Unió intézményi és jogi keretén belül és az Európai Unióról szóló szerződés valamint az Európai Közösséget létrehozó szerződés megfelelő rendelkezései-
nek tiszteletben tartása mellett valósul meg.

15. A Schengeni Jegyzőkönyv 2. cikke (1) bekezdése második albekezdésének második mondata értelmében a Tanács a szerződések megfelelő rendelkezéseivel összhangban egyhangúlag határozza meg a schengeni vívmányokat alkotó valamennyi rendelkezés vagy határozat jogalapját.

6 – HL 1997. C 340., 93. o.; a továbbiakban: Schengeni Jegyzőkönyv.

D – Az 1999/436/EK határozat

16. A Schengeni Jegyzőkönyv ezen előírását a Tanács nagyrészt teljesítette az 1999/436/EK határozattal.⁷ Az SMVE 5. cikkének jogalapjaként (az (1) bekezdés e) pontját kivéve) az EK 62. cikk (2) bekezdésének a) pontját jelölték meg. Az SMVE 15. és 16. cikkéhez az EK 62. cikk (2) bekezdésének b) pontját rendelték jogalapként.

17. Nem sikerült ugyanakkor a Tanácsban megállapodni a SIS-re vonatkozó rendelkezések (vagyis többek között az SMVE 96. cikkének), az SMVE 134. és 142. cikkének, valamint a Végrehajtó Bizottság nyilatkozatának jogalapját illetően. E rendelkezéseket tehát a Schengeni Jegyzőkönyv 2. cikke (1) bekezdésének negyedik albekezdése értelmében újabb határozat elfogadásáig az EU-Szerződés VI. címén alapuló jogi aktusoknak kell tekinteni.

III – A tényállás és a pert megelőző eljárás

18. A Bizottság két algériai állampolgár – Hadj-Youcef Farid és Smail Bouchair –

panasza alapján indította el a pert megelőző eljárást. Az érintettek a következő tényállást adták elő:

19. Hadj-Youcef Farid egy spanyol állampolgár házastársa, és családjával Dublinban él. 1999. február 5-én, amikor egy Algériából induló repülőjáratral a barcelonai repülőtérre érkezett, megtagadták tőle a Spanyol Királyság területére való beléptetést. E határozatot azzal indokolták, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság nyilatkozata következtében Hadj-Youcef Farid a SIS-ben beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt áll. A Spanyolország dublini konzulátusán 1999. szeptember 17-én kért vízumot egy 1999. december 17-én kelt levélben ugyanazzal az indokkal tagadták meg tőle.

20. Smail Bouchair szintén egy spanyol állampolgár házastársa, akivel Londonban él. Feleségével tervezett turistaútja előkészítéseként Smail Bouchair a Spanyol Királyság területére szóló beutazó vízumot kért e tagállam nagykövetségén. Kérelmét 2000. május 9-én elutasították. Második vízumkérelme is eredménytelen volt. A határozatokat mindkét esetben azzal az indokolták, hogy Smail Bouchair nem felelt meg az SMVE 5. cikkének (1) bekezdésében előírt feltételeknek. A pert megelőző eljárás során bebizonyosodott, hogy a vízumot e kérelmező esetében is beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés miatt tagadták meg.

⁷ – A Tanács 1999. május 20-i 1999/436/EK határozata az Európai Közösséget létrehozó szerződés és az Európai Unióról szóló szerződés vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően a schengeni vívmányokat alkotó valamennyi rendelkezés, illetve határozat jogalapjának meghatározásáról (HL L 176., 17. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 1. kötet, 152. o.).

21. A felek előadásából az derül ki, hogy a beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés mindkét esetben büntetőjogi elítélésekre volt visszavezethető. Hadj-Youcef Fari-dot 1994-ben pénzbüntetésre ítélte egy német bíróság, azt követően, hogy vezetői engedély nélkül tehergépjárművet vezetett. Ezzel szemben Smail Bouchairt öt hónapos szabadságvesztésre ítélték, mivel a spanyol állampolgárral kötött házasságát megelőzően a Németországi Szövetségi Köztársaságban hamis személyazonossággal igényelt menedékjogot.

22. A Bizottság 2001. április 23-i levelében szólította fel a Spanyol Királyságot a panaszokkal kapcsolatos észrevételei megtételére. A spanyol kormány megerősítette a tényelőadást. Vitatta azonban annak a kifogásnak a helytállóságát, miszerint a neki felrótt közigazgatási gyakorlat ellentétes a 64/221 irányelvvel. A Bizottság 2002. június 26-i indokollással ellátott véleményében bővebben kifejtette érveit. A spanyol kormány ettől függetlenül fenntartotta jogi álláspontját.

23. Ezt követően a Bizottság 2003. november 27-én az EK 226. cikk (2) bekezdése alapján keresetet indított.

IV – A kérelmek

24. A Bizottság azt kéri a Bíróságtól, hogy

1. állapítsa meg, hogy a Spanyol Királyság – mivel megtagadta a vízumot és a spanyol területre való beléptetést két

olyan személytől, akik uniós polgárok harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjai, csupán amiatt, hogy (valamely tagállam kezdeményezésére) a Schengeni Információs Rendszerben szerepelnek a beléptetési tilalom hatálya alá tartozó személyek listáján, és mivel nem indokolta kellőképpen a beléptetés és a vízum megtagadását – nem teljesítette a külföldiek mozgására és tartózkodására vonatkozó, a közérdek [helyesen: közrend], közbiztonság vagy közegészség által indokolt különleges intézkedések összehangolásáról szóló, 1964. február 25-i 64/221/EGK tanácsi irányelv 1., 2., 3. és 6. cikkéből eredő kötelezettségeit;

2. kötelezze a Spanyol Királyságot a költségek viselésére.

25. A Spanyol Királyság azt kéri a Bíróságtól, hogy

1. a keresetet utasítsa el;
2. kötelezze a felperes intézményt a költségek viselésére.

V – Jogi értékelés

26. A Bizottság két kifogásra alapítja keresetét. Először is azt rója Spanyolország

terhére, hogy közigazgatási gyakorlata nem megfelelően értelmezi a közösségi jog azon anyagi jogi rendelkezéseit – nevezetesen a 64/221 irányelv rendelkezéseit –, amelyek szerint a külföldiek szabad mozgása korlátozható a közbiztonsággal és a közrenddel összefüggő okok alapján. Másrészt azt állítja, hogy a spanyol hatóságok elutasító határozatai nem voltak megfelelően megindokolva.

27. A spanyol kormány azzal védekezik, hogy a spanyol hatóságok gyakorlata megfelel a SMVE rendelkezéseinek. *Kizárólag* a jelzéssel élő tagállamnak róható fel, ha egy uniós polgár családtagja annak ellenére áll a SIS-ben beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt, és annak ellenére tagadják meg tőle a beléptetést vagy a vízum kiadását, hogy a 64/221 irányelv feltételei nem állnak fenn.

28. E tekintetben tisztázni kell, hogy a jelen kötelezettségzegési eljárás nem a Hadj-Youcef Faridra és a Smail Bouchairre vonatkozó beléptetési tilalmat elrendelő jelzés kiadásával kapcsolatos. A SMVE 105. cikke értelmében egyedül a jelzést kiadó tagállam – jelen esetben Németország – felelős e jelzések kiadásáért.

29. A kötelezettségzegési eljárás tárgya nem a SIS-be történt bejegyzés, hanem az e bejegyzés következményeihez kapcsolódó

kérdés. Más szóval az, hogy összeegyeztethető-e a 64/221 irányelvvel, ha valamely tagállam egy uniós polgár családtagjától a területére történő beléptetést, illetve a vízum kiadását további vizsgálat nélkül, egyedül azon az alapon tagadja meg, hogy a kérelmező valamely másik tagállam által kiadott, beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt áll?

30. E tekintetben nem vitatott, hogy a spanyol hatóságok az SMVE rendelkezéseinek megfelelően jártak el. Az SMVE 5. és 15. cikke ugyanis nem tesz különbséget aszerint, hogy a külföldi, akitől a beléptetést vagy a vízum kiadását megtagadták, a közösségi jogszabályok hatálya alatt áll-e, vagy sem. *Önmagában* e rendelkezések szövege alapján ezért kötelező volna megtagadni a beléptetést, illetve a vízum kiadását, amennyiben a SIS-ben figyelmeztető jelzés szerepel. A Bizottság kifogásai ezért csak abban az esetben lehetnek megalapozottak, amennyiben az SMVE rendelkezései nem magasabb rendűek, mint a 64/221 irányelv követelményei.

A – Az SMVE és a 64/221 irányelv viszonyáról

31. A spanyol kormány visszatérően hangsúlyozza, hogy azt követően, hogy az Amszterdami Szerződés a schengeni vívmányokat beillesztette, az SMVE alkalmazandó rendelkezései a közösségi jog részévé váltak.

Nyilvánvalóan abból indul tehát ki, hogy nem lehet ellentétes a közösségi joggal az olyan tagállami gyakorlat, amely összhangban van az SMVE-vel. Ez leginkább akkor lenne így, ha az SMVE beléptetési tilalomra vonatkozó rendelkezései magasabb rendűek lennének a 64/221 irányelvénél.

32. Ami az Amszterdami Szerződés – és így a Schengeni Jegyzőkönyv – hatálybalépését megelőző időszakot illeti, az SMVE 134. cikkéből mindenesetre az következik, hogy az SMVE rendelkezései csak annyiban alkalmazhatók, amennyiben összeegyeztethetők a közösségi joggal.⁸ Ennek megfelelően Hadj-Youcef Farid beléptetésének 1999. február 5-én – vagyis a schengeni vívmányoknak az Unió keretébe történt beillesztését megelőzően – történt megtagadását a 64/221 irányelv alapján kell megítélni.

33. Ugyanez érvényes a schengeni vívmányoknak az Unió keretébe történt beillesztését követően is. A Schengeni Jegyzőkönyv megerősíti az SMVE 134. cikkének rendelkezéseit. A Schengeni Jegyzőkönyv 1. cikkének első mondata felhatalmazza a schengeni államokat, hogy egymás között a schengeni vívmányok keretei között megerősített együttműködést alakítsanak ki. E cikk máso-

dik mondata értelmében ez az együttműködés az Európai Unió intézményi és jogi keretén belül és az Európai Unióról szóló szerződés, valamint az Európai Közösséget létrehozó szerződés megfelelő rendelkezéseinek tiszteletben tartása mellett valósul meg. Végül a Schengeni Jegyzőkönyv harmadik preambulumbekzdése világosan megállapítja, hogy a schengeni vívmányok rendelkezései csak annyiban alkalmazhatók, ha és amennyiben összeegyeztethetők az európai uniós és közösségi joggal. Ez megfelel a megerősített együttműködés általános rendelkezéseinek, amelyek az EU 43. cikk (1) bekezdésének c) pontja szerint nem befolyásolhatják a közösségi vívmányokat.

34. Következésképpen már az SMVE és a Schengeni Jegyzőkönyv kizárja az SMVE és a 64/221 irányelv közötti konfliktust. Így közigazgatási gyakorlatának igazolásaképpen Spanyolország nem hivatkozhat az SMVE-re.

B – A 64/221 irányelvről

8 – Az SMVE 134. cikke volt hivatva biztosítani a C-3/91. sz. Exportur-ügyben 1992. november 10-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-5529. o.) 8. pontjában és a C-469/00. sz. Ravi-ügyben 2003. május 20-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-5053. o.) 37. pontjában megállapítottétel érvényesülését, amely szerint a közösségi jog elsőbbségét élvez a tagállamok között kötött megállapodásokkal szemben. Az SMVE 134. cikkének alkalmazására példa a fegyverek megszerzésének és tartásának ellenőrzéséről szóló, 1991. június 18-i 91/477/EGK tanácsi irányelv (HL L 256., 51. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 11. kötet, 3. o.), amely az SMVE III. Címének (Rendőrség és biztonság) 7. fejezete (Lőfegyverek és lőszer) helyett nyert alkalmazást (a 7. lábjegyzetben hivatkozott 1999/436 határozat A. mellékletének 2. lábjegyzete). Az SMVE 134. cikke mellett az SMVE 142. cikke a tagállamok által a belső határok nélküli térség kialakítása céljából kötött megállapodások elsőbbségét is előírja.

35. Mindezek alapján meg kell vizsgálni, hogy a spanyol hatóságok eljárása összeegyeztethető-e a 64/221 irányelvvel. Ehhez először a beléptetés és a vízum kiadásának megtagadására, majd az e határozat nem megfelelő indokolására vonatkozó jogi érvet kell megvizsgálni.

1. A beléptetés és a vízumkiadás megtagadására vonatkozó kifogásról

36. A Bizottság azon az állásponton van, hogy Hadj-Youcef Farid és Smail Bouchair szabad mozgását a közbiztonságra hivatkozással csak a 64/221 irányelv rendelkezéseinek megfelelően lehetséges korlátozni. Állítása szerint a spanyol hatóságok nem tettek eleget az irányelv által támasztott követelményeknek, és így megsértették a közösségi jogot, amikor megtagadták a beléptetést és a vízumkiadást.

37. Azon külföldiek jogi helyzete, akik uniós polgárok családtagjai, és akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállam területén,⁹ a szabad mozgás tekintetében nagymértékben hasonlatos az uniós polgárokéhoz. A közösségi jogalkotó felismerte, hogy mekkora jelentőséggel bír a tagállami állampolgárok családi élete védelmének biztosítása a Szerződés által biztosított alapvető szabadságok gyakorlása akadályainak megszüntetése szempontjából. Ezért a személyek szabad mozgásával kapcsolatos rendeletekben és irányelvekben a tagállamok területére történő belépésre és tartózkodásra vonatkozó közösségi jog alkalmazásának hatályát kiter-

jesztette az e rendelkezések hatálya alá tartozó tagállami állampolgárok házastársaira.¹⁰ A felek ennek megfelelően nem vitatják, hogy az uniós polgárok családtagjainak elvileg közösségi jogon alapuló jogosultságuk van a beléptetés engedélyezésére vagy a vízum kiállítására.

38. A közösségi jog jelen állapotában az uniós polgárok és családtagjaik ugyanakkor nem jogosultak arra, hogy korlátozás nélkül utazzanak be valamely másik tagállam területére, vagy tartózkodjanak ott.¹¹ A közösségi jog, nevezetesen a 64/221 irányelv 2. cikke lehetővé teszi, hogy a tagállamok közrendi vagy közbiztonsági indokok alapján olyan intézkedéseket fogadjanak el a többi tagállam állampolgáraival szemben, amelyek saját állampolgáraikkal szemben nem lehetségesek. Így például bizonyos szigorú feltételek mellett kiutasíthatják területükről más tagállamok állampolgárait, míg saját állampolgáraikkal ezt nem tehetik meg.¹²

9 – A C-109/01. sz. Akrich-ügyben 2003. szeptember 23-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-9607. o.) 49. és azt követő pontjai.

10 – A C-459/99. sz. MRAX-ügyben 2002. július 25-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6591. o.) 53. és azt követő pontjai, amelyek hivatkoznak a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló, 1968. október 15-i 1612/68/EGK tanácsi rendelet (HL L 257., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 15. o.) 10. cikkére, a tagállami munkavállalók és családtagjaik Közösségen belüli mozgására és tartózkodására vonatkozó korlátozások eltörléséről szóló, 1968. október 15-i 68/360/EGK tanácsi irányelv (HL L 257., 13. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 27. o.) 1. és 4. cikkére, valamint a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás területén a tagállamok állampolgárainak Közösségen belüli mozgására és tartózkodására vonatkozó korlátozások eltörléséről szóló, 1973. május 21-i 73/148/EGK tanácsi irányelv (HL L 172., 14. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 167. o.) 1. cikkének c) pontjára és 4. cikkére. Lásd még a 4. lábjegyzetben hivatkozott 2004/38 irányelvet.

11 – A C-482/01. és C-493/01. sz., Orfanopoulos és Oliveri egyesített ügyekben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-5257. o.) 47. pontja.

12 – A 41/74. sz. Van Duyn-ügyben 1974. december 4-én hozott ítélet (EBHT 1974., 1337. o.) 22. pontja, a 115/81. és 116/81. sz., Adoui és Cornuaille egyesített ügyekben 1982. május 18-án hozott ítélet (EBHT 1982., 1665. o.) 7. pontja, a C-65/95. és C-111/95. sz., Shingara és Radiom egyesített ügyekben 1997. június 17-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-3343. o.) 28. pontja, a C-348/96. sz. Calfa-ügyben 1999. január 19-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-11. o.) 20. pontja és a C-100/01. sz. Oteiza Olazabal-ügyben 2002. november 26-án hozott ítélet (EBHT 2002., I-10981. o.) 40. pontja.

39. A spanyol kormány álláspontja az, hogy közrendi és közbiztonsági indokokra hivatkozással igazolható a beléptetés és a vízum kiadásának megtagadása, amennyiben az érintett külföldi a SIS-ben beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt áll.

40. Ezzel szemben úgy tűnik, a 64/221 irányelv szűk korlátok közé szorítja a közrendi és közbiztonsági indokokra történő hivatkozás lehetőségét. A 3. cikk első bekezdése értelmében a közrendi, illetve közbiztonsági indokok alapján hozott intézkedések kizárólag az érintett személy viselkedésén alapulhatnak. A második bekezdés értelmében még büntetőítéletek sem indokolhatják önmagukban – minden további nélkül – ezen intézkedéseket. Így nem elegendő, ha a közrend sérelme „egyszerű törvénysértésben”¹³ vagy valamely korábbi büntetőítéletben¹⁴ merül ki.

41. A Bíróság ezért mindig hangsúlyozta, hogy az *ordre public* kifogás megszorítóan értelmezendő kivételt jelent a személyek szabad mozgásának alapelve alól, amelynek

tartalmát a tagállamok nem határozhatják meg egyoldalúan.¹⁵ A közrenden és közbiztonságon alapuló intézkedések ezért csak akkor igazolhatják a szabad mozgás korlátozását, amennyiben valóságos és kellően súlyos veszélyeztetés áll fenn, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét.¹⁶ A tagállamok csak olyan személyektől tagadhatják meg a beutazás és a tartózkodás jogát, akiknek jelenléte önmagában veszélyt jelent a közrendre, a közbiztonságra vagy a közegészségre nézve.¹⁷

42. E kifogás megszorító értelmezése egyébként különösen szükséges a tagállami állampolgárok családi életének védelme érdekében.¹⁸ Ennek biztosítása egyrészt fontos a Szerződés által biztosított alapvető szabad-

15 – A Van Duyn-ügyben hozott, a 12. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 18. pontja, a Calfa-ügyben hozott, a 12. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 23. pontja, a Bouchereau-ügyben hozott, a 13. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 33. pontja és az Orfanopoulos és Oliveri egyesített ügyekben hozott, a 11. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 64. pontja. Lásd még a 67/74. sz. Bonsignore-ügyben 1975. február 26-án hozott ítélet (EBHT 1975., 297. o.) 6. pontját, a 36/75. sz. Rutili-ügyben 1975. október 28-án hozott ítélet (EBHT 1975., 1219. o.) 26. és 27. pontját és a C-54/99. sz. Scientology-ügyben 2000. március 14-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-1335. o.) 17. pontját. Ezzel szemben a szabad mozgás elvét kiterjesztően kell értelmezni, lásd például a munkavállalók szabad mozgására a 139/85. sz. Kempf-ügyben 1986. július 3-án hozott ítélet (EBHT 1986., 1741. o.) 13. pontját, a C-292/89. sz. Antonissen-ügyben 1991. február 26-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-745. o.) 11. pontját és a C-344/95. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1997. február 20-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-1035. o.) 14. pontját.

16 – A Rutili-ügyben hozott, a 15. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 28. pontja, a Bouchereau-ügyben hozott, a 13. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 35. pontja, az Adoui és Cornuallie egyesített ügyekben hozott, a 12. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 8. pontja, a Calfa-ügyben hozott, a 12. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 21. pontja és a Scientology-ügyben hozott, a 15. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 17. pontja. Lásd még a C-363/89. sz. Roux-ügyben 1991. február 5-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-273. o.) 30. pontját és a C-355/98. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 2000. március 9-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-1221. o.) 28. pontját.

17 – A Bizottság kontra Belgium ügyben hozott, a 16. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 29. pontja. Lásd még a 131/85. sz. Gül-ügyben 1986. május 7-én hozott ítélet (EBHT 1986., 1573. o.) 17. pontját és a C-114/97. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 1998. október 29-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-6717. o.) 42. pontját.

18 – Lásd e tekintetben Geelhoed főtanácsnok fejtegetéseit a 9. lábjegyzetben hivatkozott Alkrich-ügyben 2003. február 27-én előterjesztett indítvány 106. és azt követő pontjaiban.

13 – A 30/77. sz. Bouchereau-ügyben 1977. október 27-én hozott ítélet (EBHT 1977., 1999. o.) 35. pontja, a Calfa-ügyben hozott, a 12. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 25. pontja és az Orfanopoulos és Oliveri egyesített ügyekben hozott, a 11. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 66. pontja.

14 – A Bouchereau-ügyben hozott, a 13. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 28. pontja, a Calfa-ügyben hozott, a 12. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 24. pontja és az Orfanopoulos és Oliveri egyesített ügyekben hozott, a 11. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 67. pontja.

ságok gyakorlása akadályainak megszüntetéséhez.¹⁹ Másrészt az uniós polgárok családi életének tiszteletben tartásához fűződő jog gyakorlásába²⁰ való beavatkozást jelenthet, ha valamely polgár közeli családtagjának a beutazását vagy tartózkodását megtiltják azon tagállamban, amelyben az uniós polgár lakóhellyel rendelkezik (például a szabad mozgás jogával élni kívánó házastárs esetében).²¹

irányelv 3. cikkének második bekezdése azt írja elő, hogy a szabad mozgás korlátozását jelentő intézkedés *éppen hogy nem* alapulhat önmagában büntetőítéleten. Ezen túlmenően az SMVE 96. cikkének (3) bekezdése beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzést ír elő arra az esetre is, ha a külföldivel szemben bizonyos idegenrendészeti intézkedéseket foganatosítottak, függetlenül attól, hogy a külföldinek a schengeni állam felségterületén való jelenléte veszélyt jelent-e a közrendre vagy a közbiztonságra nézve.²²

43. Ilyen körülmények között kézenfekvő, hogy a SIS-beli bejegyzés semmi esetre sem jelenthet „a társadalom valamely alapvető érdekét sértő valóságos, időszerű és kellően súlyos veszélyt”, amennyiben a figyelmeztető jelzés *kizárólag* az SMVE 96. cikkén alapul. Valójában a figyelmeztető jelzés általában nem kívánja meg, hogy teljesüljenek azon – szigorú – feltételek, amelyeket a közösségi jog a közérdeken és közbiztonságon alapuló, a szabad mozgást korlátozó intézkedésekkel szemben támaszt. Így az SMVE 96. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében egy külföldi beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alá kerülhet, amennyiben legalább egyéves szabadságvesztés-büntetéssel büntetendő bűncselekmény miatt elítélték. Ezzel szemben a 64/221

44. Mindezzel szemben a spanyol kormány azt állítja, hogy valamely tagállam csak akkor adhat ki beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzést közösségi jog hatálya alatt álló külföldi vonatkozásában, ha a 64/221 irányelvben meghatározott feltételek is teljesülnek. Ezért a hatóságoknak nem kell *újfent* vizsgálniuk az irányelv feltételeinek teljesülését, amikor a SIS-ben szereplő külfölditől megtagadják a beléptetést vagy a vízumkiadást.

45. Ez az álláspont azon a helyes megfontoláson alapul, amely szerint a közösségi jog hatálya alatt álló külföldi esetében a beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés kiadása önmagában is ellentétes volna a közösségi joggal, amennyiben a jelzés kiadásának időpontjában nem teljesülnek a 64/221 irányelv feltételei. Ezzel összhangban a Végrehajtó Bizottság nyilatkozata azt hang-

19 – A C-370/90. sz. Singh-ügyben 1992. július 7-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-4265. o.) 19. és azt követő pontjai, a MRAX-ügyben hozott, a 10. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 53. pontja és a C-60/00. sz. Carpenter-ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6279. o.) 38. pontja.

20 – Ez az alapjog – amelyet az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt egyezmény 8. cikkének (1) bekezdése, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. cikke egyaránt biztosít – a Bíróságnak az Egységes Európai Akta preambuluma és az EU 6. cikk (2) bekezdése által is megerősített ítélkezési gyakorlata értelmében védelmet élvez a közösségi jogrendszerben.

21 – A Rutili-ügyben hozott, a 15. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 32. pontja, a Carpenter-ügyben hozott, a 19. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 41. és azt követő pontjai, valamint az Akrich-ügyben hozott, a 9. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 58. pontja.

22 – Lásd még az SMVE 96. cikke (2) bekezdésének első mondatát, amelynek értelmében a figyelmeztető jelzés kiadását a közrendet és a közbiztonságot fenyegető veszéllyel lehet indokolni.

súlyozza, hogy az ilyen külföldiek tekintetében csak akkor lehet figyelmeztető jelzést kiadni, ha a fenti feltételek teljesülnek. Első ránézésre ezért egyet lehetne érteni a spanyol kormánnyal abban, hogy azok a külföldiek, akik uniós polgárok családtagjai, csak akkor kerülnek bejegyzésre a SIS-be, ha jelenlétük a schengeni térségben olyan valóságos, időszzerű és kellően súlyos veszélyt jelent, amely a társadalom valamely alapvető érdekét sérti, és amely így a 64/221 irányelv értelmében igazolja a beléptetési tilalmat.²³ A figyelmeztető jelzést kiadó tagállam e megállapításának a SIS-t lekérdező tagállam általi átvétele megfelelné a jóhiszemű együttműködés elvének,²⁴ amely hasonlatos volna az alapszabadságok körében alkalmazott kölcsönös elismeréshez.²⁵

46. Ugyanakkor az uniós polgár családtagjának jogi helyzete, amint az különösen a 64/221 irányelvből következik, kizárja az alapszabadságok körében e szabadságok kiteljesedését szolgálóan alkalmazott kölcsönös elismerésnek szabadságkorlátozó módon történő alkalmazását, amennyiben ennek célja a beléptetést anélkül történő megtagadása, hogy maguk megvizsgálják, hogy fennállnak-e a közbiztonsági és közrendi

indokok alapján hozott intézkedések 64/221 irányelv szerinti feltételei.²⁶

47. Ez nyilvánvaló abban az esetben, ha a SIS-ben szereplő bejegyzés jogellenes. Ebben az esetben a bejegyzésre történő hivatkozás meghosszabbítaná a figyelmeztető jelzést kiadó tagállam által elkövetett közösségi jogsértést és egyben újabb jogsértéseket eredményezne.

48. A vizsgált esetek ugyanakkor azt mutatják, hogy még az esetleg eredetileg jogszerű beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés sem feltétlenül kielégítő jele a közbiztonságot vagy közrendet fenyegető veszélynek. Nyitott kérdés, hogy a figyelmeztető jelzés kiadása Smail Bouchair esetében (vezetői engedély nélküli vezetés miatt) és Hadj-Youcef Farid esetében (hamisított menedékkérelem miatt) igazolható lett volna-e a beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés kiadásának időpontjában, amennyiben e két személy a figyelmeztető jelzés kiadásának időpontjában a közösségi jog hatálya alatt állt volna. Ugyanakkor nehezen volna belátható, hogy abban az időpontban, amikor a Spanyolországba történő beléptetést, illetve a vízum kiadását megtagadták, e bűncselekményekből megalapozottan lehetett volna arra következtetni, hogy a két úr jelenléte a schengeni területen önmagában valóságos, időszzerű és kellően súlyos veszélyt jelentett, amely a társadalom valamely alapvető érdekét sértette.

23 – Lásd a MRAX-ügyben hozott, a 10. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 61. pontját, amelyben a Bíróság a közbiztonság és a közrend veszélyeztetését megalapozó körülmények fennállását követelte meg.

24 – Lásd a C-361/02. és C-362/02. sz., Tsapalos és Diamantakis egyesített ügyekben 2004. február 19-én ismertett ítéletét (EBHT 2004., I-6405. o.) 18. pontját.

25 – Lásd a 178/84. sz., Bizottság kontra Németország ügyben (ún. „sörtisztasági törvény”-ügy) 1987. március 12-én hozott ítélet (EBHT 1987., 1227. o.) 40. és azt követő pontjait és a C-340/89. sz. Vlassopoulou-ügyben 1991. május 7-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-2357. o.) 16. pontját.

26 – Más a helyzet azon közigazgatási aktusok végrehajtása tekintetében, amelyeknek elismerését a tagállamok számára a másodlagos közösségi jog kifejezetten előírja. Lásd e tekintetben a Tsapalos és Diamantakis egyesített ügyekben hozott, a 24. lábjegyzetben hivatkozott ítéletet.

49. Emellett ezek az egyedi esetek nem tekinthetők kivételesnek, ellenkezőleg: a SIS adatkezelésének az uniós polgárok családtagjainak vonatkozásában meglévő strukturális hiányosságait példázzák. Annak magállapítása érdekében, hogy az uniós polgárok családtagjai vonatkozásában kiadott beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzések minden esetben megfelelnek-e a közbiztonsági és közrendi indokok 64/221 irányelv szerinti követelményeinek, a figyelmeztető jelzést kiadó tagállamnak folyamatosan ellenőriznie kellene, hogy a figyelmeztető jelzés továbbra is jogszerű-e. Az SMVE 112. cikke (1) bekezdésének második mondata értelmében ugyanakkor a figyelmeztető jelzést kiadó tagállam a bejegyzést követően csak három év elteltével köteles felülvizsgálni a bejegyzés fenntartásának szükségességét.

50. Még ha a figyelmeztető jelzést kiadó tagállamnak szándékában állna is legalább a közösségi jog hatálya alatt álló külföldiek esetében folyamatosan felülvizsgálni a figyelmeztető jelzést, a gyakorlatban általában erre nem volna lehetősége. A figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló ugyanis éppen a figyelmeztető jelzés miatt nem tartózkodik sem az azt kiadó tagállam, sem másik schengeni állam felségterületén. Ezért aztán valószínűtlen, hogy a figyelmeztető jelzést kiadó tagállam tudomást szerezne arról, hogy a külföldi később – például házasságkötése folytán – a közösségi jog hatálya alá került, vagy hogy az eredetileg fennálló közbiztonsági vagy közrendi indokok megszűntek.

51. Ezt illusztrálja legalábbis Smail Bouchair esete,²⁷ aki a bejegyzést követően egy uniós

polgárral kötött házassága révén a közösségi jog védelme alá került. Mivel azonban a schengeni térségen kívül – Nagy-Britanniában – élt, a schengeni államok csak azt követően kerültek abba a helyzetbe, hogy jogi helyzetének megváltozásáról értesüljenek, amikor Smail Bouchair megkísérelt belépni Spanyolországba. Gyakorlatilag *egyetlen időpontban sem* vizsgálták és állapították meg, hogy teljesülnek-e a 64/221 irányelv feltételei.

52. Mindezek alapján egy SIS-ben szereplő bejegyzésből nem lehet megalapozottan arra következtetni, hogy teljesülnek azon anyagi jogi feltételek, amelyeket a közösségi jog a tagállamok számára előír arra az esetre, ha azok intézkedéseket fogadnak el közbiztonsági vagy közrendi indokok alapján a szabad mozgás korlátozása érdekében.

53. A SIS-ben található adatok naprakész és helyes voltától függetlenül a spanyol kormány abban is téved, hogy a 64/221 irányelv szerinti közbiztonsági és közrendi indokok alapján hozott intézkedésekre vonatkozó döntés delegálható másik – a figyelmeztető jelzést kiadó – tagállamra. Az uniós polgárok és családtagjaik ugyanis a 64/221 irányelv alapján jogosultak arra, hogy a beléptetés vagy a vízum kiadásának kérdésében határozó hatóság maga *ítélje* meg, hogy a szabad

²⁷ – Az ügy irataiból nem derül ki, hogy Hadj-Youcef Farid is csak a figyelmeztető jelzés kiadását követően házasodott-e össze egy uniós polgárral.

mozgás korlátozása megengedhető-e közbiztonsági és közrendi indokok alapján.²⁸ Ezzel szemben az *automatikus* megtagadás – például büntetőítélet meglelte esetén – összeegyeztethetetlen volna a 64/221 irányelvvel.²⁹

54. Ez következik abból is, hogy közbiztonsági és közrendi indokok alapján csak akkor korlátozható a szabad mozgás, ha a társadalom valamely alapvető érdekét sértő valóságos és kellően komoly veszély egyben *időszzerű* is. Tehát ennek abban az időpontban kell fennállnia, amikor az adott intézkedést elrendelik.³⁰ Nyilvánvalóan újabb határozat szükséges akkor, amikor – mint jelen esetben – *több év* telt el az adott személyre vonatkozóan a tagállam illetékes hatóságai által kiadott figyelmeztető jelzés és például e személy beléptetésének valamely tagállam határátkelőhelyén történő megtagadása között.

55. Ebből adódóan a szabad mozgás és a közbiztonsági, illetve közrendi indokokon

alapuló intézkedések közötti főszabály-kivétel viszony kizárja, hogy a határozatokat automatikusan – azaz egyedi vizsgálat nélkül – hozzák meg. Valójában a beutazáshoz és a tartózkodáshoz való jog megszerzésének nem előfeltétele az *ordre public* kifogás hiánya. Ez utóbbi sokkal inkább olyan lehetőség, amellyel egyedi esetekben, megfelelő feltételek fennállása esetén korlátozni lehet valamely, közvetlenül a Szerződésből eredő jog gyakorlását.³¹ Így az uniós polgár családtagja alapvetően jogosult a tagállamok területére beutazni, és ott tartózkodni, és ez a jog közbiztonsági és közrendi indokokból csak kivételesen korlátozható. A Bíróság világosan meghatározta az uniós polgárok és családtagjaik jogi helyzetét, amikor megállapította, hogy a 64/221 irányelv a szabad mozgás korlátozását csak az ott meghatározott *kivételes* esetekben teszi lehetővé.³² Ennek igazolása e tekintetben a *határozatot hozó* tagállamot terheli.

56. Ugyanakkor a gyakorlatban a SIS-ben szereplő bejegyzés nem teszi lehetővé azon közbiztonsági és közrendi indokok fennállásának ellenőrzését, amelyek lehetővé teszik a szabad mozgás korlátozását. Az SMVE 94. cikke értelmében ugyanis a SIS-be csak azt jegyzik be, hogy az érintettől a beléptetést meg kell tagadni, a figyelmeztető jelzés kiadásának okát azonban nem.

28 – A Bouchereau-ügyben hozott, a 13. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 30. pontja. Lásd még a Bíróság fejtegetéseit az Orfanopoulos és Oliveri egyesített ügyekben hozott, a 11. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 77. pontjában, amely szerint az *illetékes nemzeti hatóságok* az egyes egyedi esetekben kötelesek *meggyőződni* arról, hogy az intézkedés vagy azok a körülmények, amelyek a büntetőjogi elítélés alapiúljául szolgáltak, olyan személyes magatartásra utalnak-e, amely időszerű veszélyt jelent a közrendre.

29 – A Calfa-ügyben hozott, a 12. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 27. pontja és az Orfanopoulos és Oliveri egyesített ügyekben hozott, a 11. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 68. pontja. Lásd még a C-340/97. sz. Nazli-ügyben 2000. február 10-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-957. o.) 59. pontját.

30 – Az Orfanopoulos és Oliveri egyesített ügyekben hozott, a 11. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 78. és következő pontjai.

31 – A 48/75. sz. Royer-ügyben 1976. április 8-án hozott ítélet (EBHT 1976., 497. o.) 29. pontja és a 157/79. sz. Pieck-ügyben 1980. július 3-án hozott ítélet (EBHT 1980., 2171. o.) 9. pontja.

32 – Az Orfanopoulos és Oliveri egyesített ügyekben hozott, a 11. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 81. pontja.

57. Következésképpen a SIS-ben szereplő figyelmeztető jelzés automatikus átvétele – vagyis a határozatnak a figyelmeztető jelzést kiadó tagállamra történő delegálása – elkerülhetetlenül ellentétes lesz a 64/221 irányelv közbiztonsági és közrendi indokokon alapuló intézkedések elfogadására vonatkozó rendelkezéseivel.

58. A schengeni államok szempontjából pedig egyébként ellentétes volna a Végrehajtó Bizottság nyilatkozatának értelmével, ha végeredményben a figyelmeztető jelzést kiadó tagállam volna az *egyetlen*, amely megvizsgálja, hogy a 64/221 irányelvvel összeegyeztethető-e a beléptetés megtagadása, illetve a vízum kiadása. A közösségi jognak a schengeni vívmányokkal szembeni elsőbbségére tekintettel e nyilatkozat a lehetséges jogsértéseket hivatott megelőzni. A cél tehát az uniós polgárok családtagjai által élvezett jogok *megerősítése*. Ezzel szemben a nyilatkozat alkalmazása nem vezethet olyan helyzethez, hogy a szabad mozgás korlátozását elrendelő hatóságok mentesüljenek az egyedi vizsgálat alól, mivel ebben az esetben a nyilatkozat, céljával ellentétben, gyengítené az uniós polgárok családtagjainak közösségi jogi helyzetét.

59. Nem szabad szem elől tévesztetni, hogy a SIS a legfontosabb ellensúlyja annak, hogy a schengeni térség belső határainál megszűnt a személyek ellenőrzése. A schengeni együttműködés az Európai Közösség egyik céljának megvalósítását szolgálja. Ennek érdekében elengedhetetlenek az olyan védelmi intézke-

dések, mint a SIS. Mindenesetre nem indokoltak a spanyol kormány aggodalmai, amelyek szerint a Bizottság által a jelen ügyben képviselt álláspont a SIS megbénulásához, és így a *schengeni együttműködés veszélyeztetéséhez* vezet. A jelen eljárás ugyanis nem veti a közösségi jog próbája alá a SIS működésének egészét, hanem csak *bizonyos* külföldiek – az uniós polgárok családtagjai – kezelésének mikéntje tekintetében a közösségi jog követelményeihez igazítja azt.

60. Még a személyek e csoportja tekintetében sem veszíti el – a 64/221 irányelv tiszteletben tartása esetén – gyakorlati hatékonyságát a SIS, sőt, elősegítheti a közbiztonság és a közrend védelmét. A 64/221 irányelv ugyanis nem tiltja, hogy a közbiztonságra és a közrendre jelentett esetleges veszély fennállásának vizsgálata során támaszkodni lehessen a SIS-ben szereplő figyelmeztető jelzésre. Ilyen vizsgálat keretében a SIS-t lekérdező tagállam megteheti – amint erre a Bizottság is figyelmeztet –, hogy a Sirene hálózaton³³ keresztül a figyelmeztető jelzést kiadó tagállamtól az érintett személyre vonatkozóan információkat kérjen. A spanyol kormány állítása szerint a Sirene hálózat alkalmazása „több napot, hetet vagy hónapot” vehet igénybe. Ugyanakkor a tagállamok feladata, hogy az e

33 – Lásd a Sirene Kézikönyv (HL 2003. C 38., 1. o.) 3.1.6., 4.6.1. és 4.6.2. pontját. A Sirene (Supplementary Information Request at the National Entry) a SIS kiegészítő nemzeti szervezete, amelynek lekérdezése lehetséges a SIS figyelmeztető jelzés kiadását megelőzően, ugyanakkor használható a schengeni államok között kiegészítő információk továbbítására is.

hálózat keretében folytatott együttműködést úgy szervezzék meg, hogy az információk még észszerű határidőn belül beérkezzenek. A Sirene Kézikönyv erre tizenkét órát határoz meg.³⁴

számára *megkönnyíti* a vízumok megszerzését.

61. Emellett valamennyi tagállam jogosult a 64/221 irányelv 5. cikkének (2) bekezdése alapján felvilágosítást kérni a többi tagállamtól valamely kérelmező büntetett előéletére vonatkozóan, amennyiben ez szükséges döntésének meghozatalához. A felvilágosításra ott megállapított határidő két hónap. Végül utalni kell az EK 10. cikkre, amely a közösségi jog alkalmazása során a jóhiszemű együttműködésre kötelezi a tagállamokat.

63. Ami a beléptetést illeti, a SIS és a Sirene hálózat jelenlegi állapotában valóban nehéz a gyakorlatban a megkívánt gyorsasággal beszerezni a felvilágosítást a SIS-ben szereplő figyelmeztető jelzés kiadásának okairól. Ugyanakkor e tekintetben a 64/221 irányelv főszabály-kivétel viszonya érvényesül: ameddig nem bizonyított a közbiztonságra és közrendre jelentett veszély, főszabályként engedélyezni kell a beutazást.

62. Az alapul szolgáló ügyekben legalábbis lehetséges lett volna Hadj-Youcef Farid és Smail Bouchair vízumkérelmének elbírálása során figyelembe venni ezen információkat, különösen, hogy Hadj-Youcef Farid kérelmét csak három hónap múltán utasították el. Ezenkívül a vízumkérelmek elbírálása során a figyelmeztető jelzések ellenőrzésének kötelezettségét mind a 68/360 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése, mind a 73/148 irányelv³⁵ előírja. E rendelkezések értelmében a tagállamok gondoskodnak *minden olyan eszközről*, amely az uniós polgárok harmadik állam állampolgárságával rendelkező családtagja

64. Ez következik egyébként a 64/221 irányelv 5. cikke (1) bekezdésének második albekezdéséből is, amely szerint a külföldi személy az első tartózkodási engedély megadására vonatkozó határozat meghozataláig *átmenetileg* azon tagállam területén tartózkodhat, amelybe beutazni kívánt. Valamely uniós polgár családtagja tehát jogosult a tagállam területén tartózkodni akkor is, amikor még nem dőlt el, hogy ott tartózkodása veszélyt jelent-e a közrendre vagy a közbiztonságra. Következésképpen a tagállamnak elsősorban a szabad mozgás alapelvét kell tiszteletben tartania. El kell fogadnia a közbiztonságra és közrendre nézve fennálló lehetséges – de még nem bizonyított – kockázatot, valamint az érintett személy esetleges, később elrendelt kitoloncolásával

34 – A 2.2.1. pont a) alpontja.

35 – Hivatkozás (mindkét irányelv esetében) a 10. lábjegyzetben.

járó nehézségeket.³⁶ Hasonló lehetőség egyébként az SMVE 5. cikkének (2) bekezdése, valamint 16. cikke alapján is fennáll, amennyiben a tagállamok a SIS-ben szereplő figyelmeztető jelzés esetén is engedélyezhetik a területükre történő beutazást. Kétség esetén e rendelkezéseket a 64/221 irányelvvel összhangban úgy kell értelmezni, hogy a beutazást *kötelesek* engedélyezni.

65. Összefoglalva: a közösségi jog hatálya alatt álló külföldiek különleges jogi helyzete azt kívánja meg, hogy a SIS-t lekérdező a SIS-ben szereplő figyelmeztető jelzés alapján ne tagadja meg minden további nélkül a beléptetést, illetve a vízum kiadását, ahogyan azt bármely „közönséges” külföldi esetében tenné. Ellenkezőleg: ezt megelőzően magának is meg kell bizonyosodnia arról, hogy az érintett személy valóságos, időszerű és kellően komoly veszélyt jelent a társadalom valamely alapvető érdekére nézve. Mindezek alapján a közösségi jog nemcsak a figyelmeztető jelzést kiadó, hanem a SIS-t *lekérdező* tagállamot is kötelezi arra, hogy *differenciáltan* járjon el a SIS-ben szereplő személyek esetében, mivel ez utóbbiak éppen nincsenek valamennyien azonos jogi helyzetben. A spanyol hatóságok ezzel szemben mindkét érintett külföldi esetében figyelmen kívül hagyták, hogy – mint uniós polgárok

családtagjai – a közösségi jog védelme alatt állnak.

66. A Spanyol Királyság ezért nem teljesítette 64/221/EGK tanácsi irányelv 1., 2. és 3. cikkéből eredő kötelezettségeit, mivel két külfölditől, akik uniós polgárok házastársai, a vízum kiadását, illetve a spanyol felségterületre történő beléptetést megtagadta amiatt, hogy az érintett külföldiek a Schengeni Információs Rendszerben beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álltak, anélkül, hogy előzőleg megvizsgálta volna, hogy e személyeknek a spanyol felségterületen való jelenléte olyan valóságos, időszerű és kellően komoly veszélyt jelent-e, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét.

2. A nem megfelelő indokolásra vonatkozó kifogásról

36 – A C-357/98. sz. Yiadom-ügyben 2000. november 9-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-9265. o.) 41. pontjából *a contrario* az következik, hogy ez az ideiglenes tartózkodás semmi esetre sem alapozhat meg (további) jogokat a 64/221 irányelv 9. cikke szempontjából, amennyiben az illetékes hatóságok csak az ügy kivizsgálásához szükséges időtartamot vették igénybe a beléptetést megtagadó határozat meghozatalát megelőzően. A Yiadom-ügyben több mint hét hónap ideiglenes tartózkodást tettek lehetővé, mielőtt a beléptetést olyan indokok alapján megtagadták volna, amelyek már a beutazás napján ismertek voltak. Ezért minősítette a Bíróság ezt az intézkedést a beléptetés megtagadása helyett a tartózkodás megszakítására irányuló intézkedésnek.

67. E kifogás keretében a Bizottság azt állítja, hogy a spanyol hatóságok határozataikban nem jelölték meg azokat a közbiztonságon és közrenden alapuló okokat, amelyek alapján a beléptetést, illetve a vízum kiadását megtagadták.

68. A 64/221 irányelv 6. cikke értelmében az érintettel közölni kell azokat a közrendi, közbiztonsági és közegészségügyi indokokat, amelyek alapján a kérelmére vonatkozó döntést meghozták, kivéve, ha ezek közlése az érintett állam nemzetbiztonsági érdekeit sértené. Az irányelv célkitűzéseiből az következik, hogy az indokok közlésének kellően részletesnek és pontosnak kell lennie ahhoz, hogy az érintett jogai védelmében fel tudjon lépni.³⁷ A pusztán sablonos indokolás e követelménynek nem tesz eleget.

Smail Bouchair nem tudott érdekeinek védelmében fellépni.

70. Ezzel szemben a spanyol hatóságok Hadj-Youcef Farid panaszos beléptetésének megtagadását és ezt követő vízumkérelmének elutasítását azzal indokolták, hogy a SIS-ben a Németországi Szövetségi Köztársaság által kiadott, beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt áll. Ez az indokolás legalább tartalmazza azon okot, amelyen a határozat ténylegesen alapult.

69. Ami Smail Bouchairt illeti, a kérelmére vonatkozó határozat mindezek alapján nem volt megfelelően megindokolva. Valójában – amint azt a Bizottság megjegyzi, anélkül hogy ezt vitatták volna – a hatóságok mindössze azt jelezték, hogy a kérelmező nem felel meg az SMVE 5. cikkének (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, de pontosan nem határozták meg, hogy az SMVE 15. cikkében szereplő, a vízum kiadásának megtagadását eredményező négy eset közül *melyik* áll fenn. Ez alapján ugyanúgy lehetett szó az útiokmányokkal kapcsolatos problémáról, az utazás céljára és körülményeire, illetve a megfelelő megélhetési eszközökre vonatkozó adatok hiányosságáról, mint a közbiztonsági és közrendi indokok vagy a beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés fennállásáról. A ténylegesen alkalmazott megtagadási ok ismeretének hiányában azonban

71. Ennek ellenére a Bizottság azon az állásponton van, hogy még ez a tájékoztatás sem felelt meg a 64/221 irányelv 6. cikkében támasztott követelményeknek.

72. Valójában e rendelkezés nemcsak a határozat tényleges indokának, hanem azon *közbiztonságon, közrenden vagy közegészségügyön alapuló indokoknak* a megjelölését is előírja, amelyek alapján a tagállam az érintettek szabad mozgását korlátozza. Ezen túlmenően az indokolásnak ellenőrizhető módon be kell mutatnia a 64/221 irányelvben előírt követelményeket, ideértve az intézkedés szükségességére vonatkozó meg-

37 – A Rutili-ügyben hozott, a 15. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 39. pontja, valamint az Adoui és Cornuaille ügyben hozott, a 12. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 13. pontja. Lásd még a 2004/38/EK irányelv (hivatkozás a 2. lábjegyzetben) 30. cikkét, amely ezen ítélkezési gyakorlatot veszi át.

fontolásokat is.³⁸ Ez a különleges indokolási kötelezettség azt felételezi, hogy a szabad mozgást közrendi indokok alapján korlátozó intézkedés kizárólag ezen indokok ismeretében hozható meg, és ezért ezek az indokok közölhetők.

74. Amint az fentebb bemutatásra került, a spanyol hatóságok nem hivatkozhatnak arra, hogy a figyelmeztető jelzést alapján minden további vizsgálat nélkül kötelesek elutasítani a vízumkérelmet.

75. Mindebből az következik, hogy a Spanyol Királyság nem teljesítette 64/221/EGK tanácsi irányelv 1., 2. és 6. cikkéből eredő kötelezettségeit, mivel Hadj-Youcef Farid beléptetésének megtagadását, valamint Hadj-Youcef Farid és Smail Bouchair kérelmének elutasítását nem indokolta megfelelően.

73. A határozat alaki jogszerűségének e követelményeit a spanyol hatóságok nem teljesítették. Végül is egy külföldi jelenléte valamely tagállam felségterületén nem önmagában abból a tényből eredően jelent veszélyt, *hogy ez a személy a SIS-ben beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt áll.* Ellenkezőleg: (a jelen esetben) az SMVE 96. cikke alapján azért kiadott figyelmeztető jelzésről volt szó, mert Hadj-Youcef Farid bűncselekményt követett el. A spanyol hatóságok ebből a figyelmeztető jelzésből azt a következtetést vonták le, hogy az illető személy még határozatuk meghozatalának időpontjában is veszélyt jelent a közbiztonságra és a közrendre. A határozat indokolásában e tekintetben állást kellett volna foglalniuk.

VI – A költségekről

76. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Bizottság azt kérte, hogy a Spanyol Királyságot kötelezzék a költségek viselésére. Mivel a Spanyol Királyság pervesztes lett, kötelezni kell a költségek viselésére.

³⁸ – Lásd az Orfanopoulos és Oliveri egyesített ügyekben hozott, a 11. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 105. és azt követő pontjait.

VII – Végkövetkeztetések

77. A fenti megfontolások alapján azt javaslom, hogy a Bíróság:

1. Állapítsa meg, hogy a Spanyol Királyság nem teljesítette a külföldiek mozgására és tartózkodására vonatkozó, a közrend, közbiztonság vagy közegészség által indokolt különleges intézkedések összehangolásáról szóló, 1964. február 25-i 64/221/EGK tanácsi irányelv 1., 2., 3. és 6. cikkéből eredő kötelezettségeit, mivel
 - két külfölditől, akik uniós polgárok házastársai, a vízum kiadását, illetve a spanyol felségterületre történő beléptetést megtagadta amiatt, hogy az érintett külföldiek a Schengeni Információs Rendszerben beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álltak, anélkül, hogy előzőleg megvizsgálta volna, hogy e személyek jelenléte a spanyol felségterületen olyan valóságos, időszerű és kellően komoly veszélyt jelent-e, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét;
 - Hadj-Youcef Farid beléptetésének megtagadását, valamint Hadj-Youcef Farid és Smail Bouchair kérelmének elutasítását nem indokolta megfelelően.
2. Kötelezze a Spanyol Királyságot a költségek viselésére.