A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2006. január 31. *

A C-503/03. sz. ügyben,

az EK 226. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt 2003. november 27-én

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviselik: C. O'Reilly és L. Escobar Guerrero, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek

a **Spanyol Királyság** (képviseli: M. Muñoz Pérez, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

* Az eljárás nyelve: spanyol.

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: V. Skouris elnök, P. Jann (előadó), C. W. A. Timmermans, A. Rosas, J. Malenovský tanácselnökök, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts, Juhász E., G. Arestis, A. Borg Barthet és M. Ilešič bírák,

főtanácsnok: J. Kokott,
hivatalvezető: R. Grass,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

a főtanácsnok indítványának a 2005. március 10-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Keresetével az Európai Közösségek Bizottsága annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy a Spanyol Királyság – mivel megtagadta a vízumot és a spanyol területre való beléptetést két olyan személytől, akik európai uniós polgárok harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjai, csupán amiatt, hogy

(valamely tagállam kezdeményezésére) a Schengeni Információs Rendszerben (SIS) szerepelnek a beléptetési tilalom hatálya alá tartozó személyek listáján, és mivel nem indokolta kellőképpen a beutazóvízum 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 (HL 1964. 56., 850. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 11. o.) 1–3. és 6. cikkéből eredő kötelezettségeit.

Jogi háttér

A 64/221 irányelv

2 Az irányelv 1. cikke értelmében:

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

(2) 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."

3 Az irányelv 2. cikke szerint:

„(1) 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.

(2) Ezeket az indokokat nem szabad gazdasági célok érdekében érvényesíteni."

4 Az irányelv 3. cikkének rendelkezése szerint:

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

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

[...]"

5 Az irányelv 6. cikkének előírása 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."

A schengeni vívmányok

A schengeni megállapodások

6 A Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai 1985. június 14-én megállapodást írtak alá Schengenben (Luxemburg) a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről (HL 2000. L 239, 13. o., a továbbiakban: schengeni megállapodás).

7 E megállapodás konkretizálására a Schengenben 1990. június 19-én aláírt végrehajtási egyezmény (HL 2000. L 239. o., 19. o., a továbbiakban: SMVE) révén került sor, amely – a belső határok megszüntetésének ellensúlyozására – a szerződő felek teljes területének védelmét célzó együttműködési intézkedéseket írt elő. A Spanyol Királyság 1991. június 25-én csatlakozott a schengeni megállapodáshoz és a SMVE-hez (HL 2000. L 239., 69. o.).

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

9 Az SMVE II. Címe a belső határokon történő ellenőrzések megszüntetésére és a személyek mozgására vonatkozó rendelkezéseket. Az SMVE 5. cikke szabályozza a külföldieknek a schengeni megállapodásban részes államok területére (a továbbiakban: schengeni térség) történő beutazását. E cikk rendelkezése szerint:

„(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

[...].

(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.

[...]"

10 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.

11 Az SMVE IV. címe a SIS-ről szól. Az SMVE 92. cikkének (1) bekezdése szerint a SIS az egyes szerződő feleknél működő nemzeti részből és a technikai támogatóegységből áll. A SIS lehetővé teszi a hatáskörrel rendelkező hatóságok számára, hogy automatizált lekérdezési eljárás révén a nemzeti jognak megfelelően végzett határellenőrzések, illetve más, az országon belül végzett rendőrségi és vámellenőrzések esetén, továbbá a beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés esetében a vízumok és tartózkodási engedélyek kiadásának céljából, valamint az idegenrendészeti jogszabályoknak az SMVE személyek mozgására vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazása keretében történő alkalmazása céljából hozzáférjenek a személyekre és tárgyakra vonatkozó figyelmeztető jelzésekhez.

12 Az SMVE 96. cikke szabályozza a beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés kiadását. Ennek értelmében:

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

Ilyen helyzet különösen olyan külföldi esetén fordulhat elő:

a) akit legalább egyéves szabadságvesztés-büntetéssel büntetendő bűncselekmény miatt ítéltek 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.

(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."

13 Az SMVE 94. cikke a SIS-be beírható adatokra vonatkozik. E rendelkezés (1) bekezdése szerint a figyelmeztető jelzést kiadó állam megvizsgálja, hogy az ügy jelentősége indokolja-e a figyelmeztető jelzés SIS-be történő bevitelét. A 94. cikk (3) bekezdése kimerítően felsorolja a bevihető adatokat. Ezek között szerepel:

„g) hogy az érintett személyeknél van-e fegyver;

h) hogy az érintett személyek erőszaktól sem riadnak-e vissza;

i) a figyelmeztető jelzés oka;

j) a foganatosítandó intézkedés".

14 Az SMVE 105. cikke szerint a figyelmeztető jelzést kiadó állam felel az adatok pontosságáért, naprakészségéért, valamint a SIS-be történő adatbevitel jogszerűségéért. A 106. cikk értelmében csak ez az állam jogosult arra, hogy az általa bevitt adatokat módosítsa, kiegészítse, javítsa, illetve törölje. A 112. cikk (1) bekezdésének második mondata alapján a figyelmeztető jelzést kiadó államnak legkésőbb a bevitelt követő három év elteltével felül kell vizsgálnia az adatok további tárolásának szükségességét.

15 Az SMVE 134. cikke értelmében ezen egyezmény rendelkezései csak annyiban alkalmazhatók, amennyiben összeegyeztethetők a közösségi joggal.

16 Azt, hogy valamely külföldit milyen feltételekkel lehet beírni a SIS-be, az SMVE által felállított Végrehajtó Bizottságnak a „külföldi" fogalmának meghatározásáról szóló, 1996. április 18-i nyilatkozata (HL 2000. L 239., 458. o., a továbbiakban: az 1996. április 18-i nyilatkozat) határozza meg. Ennek értelmében:

„[Az SMVE] 96. cikke alkalmazásának keretében

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

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;

b) [...]

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."

17 Az SMVE alapján létrehozott végrehajtó bizottság 1999. április 28-i SCH/Com-ex (99) 5 határozatával elfogadta a Sirene Kézikönyvet, amely olyan eljárási rend létesítésére és működtetésére vonatkozik, amely lehetővé teszi, hogy a SIS lekérdezésekor pozitív választ kapott felhasználó részére átadják az eljárásához szükséges kiegészítő információt. A Sirene Kézikönyv egyes részei titkosításának megszüntetéséről szóló, 2002. október 14-i 2003/19/EK tanácsi határozat (HL 2003. L 8., 34. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 86. o) szerint – 2.2.1. pontjában – a Sirene Kézikönyv (HL 2003. C 38., 1. o.) előírja, hogy a felállított rendszernek a lehető leggyorsabban lehetővé kell tennie az információkérésre való válaszolást. A válaszolási határidő nem haladhatja meg a tizenkét órát.

A Schengeni Jegyzőkönyv

18 Az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez az Amszterdami Szerződéssel csatolt, a schengeni vívmányoknak az Európai Unió keretébe történő beillesztéséről szóló jegyzőkönyv (a továbbiakban: Schengeni Jegyzőkönyv) 1. cikke értelmében az Európai Unió tizenhárom tagállama – köztük a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Spanyol Királyság – felhatalmazást kapott arra, hogy egymás között megerősített együttműködést alakítsanak ki az említett jegyzőkönyv mellékletében meghatározott schengeni vívmányok hatálya alá eső területeken. Ezt az együttműködést az Unió intézményi és jogi keretén belül kell folytatniuk, az EU-Szerződés és az EK-Szerződés megfelelő rendelkezéseinek tiszteletben tartása mellett.

19 A Schengeni Jegyzőkönyv melléklete értelmében a schengeni vívmányok részét képezi különösen a Schengeni Megállapodás és az SMVE, valamint az SMVE által létrehozott végrehajtó bizottság által elfogadott határozatok és nyilatkozatok.

20 A Schengeni Jegyzőkönyv 2. cikke (1) bekezdése első albekezdésének értelmében az Amszterdami Szerződés hatálybalépésének időpontjától kezdődően a schengeni vívmányokat azonnali hatállyal alkalmazni kell a jegyzőkönyv 1. cikkében említett tizenhárom tagállamra.

21 A Schengeni Jegyzőkönyv 2. cikke (1) bekezdése második albekezdésének végrehajtásaként a Tanács 1999. május 20-án meghozta az Európai Közösséget létrehozó szerződés és az Európai Unióról szóló szerződés vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően a schengeni vívmányokat alkotó valamennyi rendelkezés, illetve határozat jogalapjának meghatározásáról szóló 1999/436/EK határozatot (HL 1999. L 176., 17. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 1. kötet, 152. o.). Az SMVE 5. cikkének [az (1) bekezdés e) pontját kivéve] jogalapjaként az EK 62. cikk (2) bekezdésének a) pontját jelölték meg, az SMVE 15. és 16. cikkének jogalapjaként pedig az EK 62. cikk (2) bekezdésének b) pontját jelölték meg. Mivel az SMVE 92–

119. és 134. cikkéhez, valamint az 1996. április 18-i nyilatkozathoz egyetlen jogalapot sem határoztak meg, e rendelkezéseket a Schengeni Jegyzőkönyv 2. cikke (1) bekezdése negyedik albekezdésének értelmében az EU-Szerződés VI. Címére alapított jogi aktusoknak kell tekinteni.

A pert megelőző eljárás

22 A Bizottság két algériai állampolgár – Hadj-Youcef Farid és Smail Bouchair – panasza alapján indította el az EK 226. cikk első bekezdésében előírt, pert megelőző eljárást; a spanyol hatóságok megtagadták e két algériai állampolgár schengeni térségbe való beléptetését.

23 Hadj-Youcef Farid az őt érintő elutasítás idején egy spanyol állampolgár házastársa volt, és családjával Dublinban (Írország) élt. 1999. február 5-én, mikor Hadj-Youcef Farid egy Algériából induló repülőjárattal a barcelonai repülőtérre érkezett, megtagadták tőle a schengeni térségbe való beutazást. A visszautasítást 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 ugyanezzel az indokkal tagadták meg tőle.

24 Smail Bouchair az őt érintő elutasítás idején szintén egy spanyol állampolgár házastársa volt, akivel Londonban (Egyesült Királyság) élt. Feleségével tervezett turista- és családi útja előkészítéseként Smail Bouchair a schengeni térségbe szóló beutazó vízumot kért Spanyolország londoni konzulátusán. A kért vízum kiadását 2000. május 9-én azzal az indokkalt tagadták meg, hogy Smail Bouchair nem felelt meg az SMVE 5. cikkének (1) bekezdésében előírt feltételeknek. 2001. június 19-én második vízumkérelmét is elutasították. A pert megelőző eljárás során bebizonyosodott, hogy a vízumot azért nem adták ki, mert a Németországi Szövetségi Köztársaság e kérelmezőre is beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzést adott ki.

25 Az iratokból kitűnik, hogy a figyelmeztető jelzés indoka mindkét esetben hiányzott a SIS-ből.

26 2001. április 23-i levelében a Bizottság felszólította 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 lenne a 64/221 irányelvvel.

27 Mivel a Bizottság által 2002. június 26-án hozzá intézett, indokolással ellátott véleményére adott válaszában a spanyol kormány fenntartotta álláspontját, a Bizottság benyújtotta a jelen keresetet.

28 A Spanyol Királyság a kereset elutasítását és a Bizottságnak a költségek viselésére való kötelezését kéri.

A keresetről

Előzetes észrevételek

29 A Bizottság álláspontja szerint a Spanyol Királyság – mivel megtagadta a területére való beléptetést és a vízumkiadást két olyan személytől, akik tagállami állampolgárok harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársai, csupán amiatt, hogy e személyek beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álltak – nem tartotta tiszteletben a 64/221 irányelvnek a Bíróság értelmezése szerinti követelményeit.

30 A spanyol kormány előadja, hogy az SMVE rendelkezéseinek megfelelő közigazgatási gyakorlat nem lehet ellentétes a közösségi joggal, minthogy az SMVE rendelkezései – azóta, hogy a schengeni vívmányokat az Amszterdami Szerződéssel az Unió keretébe illesztették – a közösségi jog részét képezik.

31 A spanyol kormány szerint a spanyol hatóságok gyakorlata megfelel az SMVE szabályainak. Valamely személlyel kapcsolatban a SIS-be bevitt beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés az azt kiadó állam kizárólagos hatásköre és felelőssége. A Spanyol Királyság azzal, hogy az ilyen figyelmeztető jelzés hatálya alatt lévő személyektől megtagadta a beléptetést és a vízumkiadást, csupán az SMVE 5. és 15. cikke alapján fennálló kötelezettségeit hajtotta végre.

32 Tekintettel a spanyol kormány érvelésére, elöljáróban pontosabban meg kell határozni az SMVE és a személyek szabad mozgására vonatkozó közösségi jog viszonyát.

33 Ami a schengeni vívmányoknak az Unió keretébe történt beillesztését megelőző időszakot illeti, ezt a viszonyt az SMVE 134. cikke szabályozta, amelynek értelmében az SMVE rendelkezései csak annyiban voltak alkalmazhatók, amennyiben összeegyeztethetők voltak a közösségi joggal.

34 Ezt a szabályt átvette a Schengeni Jegyzőkönyv, amely prembulumának harmadik bekezdésében megerősíti, hogy a schengeni vívmányok rendelkezései csak akkor és annyiban alkalmazhatók, ha és amennyiben összeegyeztethetők az európai uniós és közösségi joggal. A jegyzőkönyv 1. cikke hozzáteszi, hogy a megerősített együttműködést az Unió intézményi és jogi keretén belül kell folytatni, a szerződés tiszteletben tartása mellett. Ez a rendelkezés az EU-Szerződés 43. cikke (1) bekezdésében foglalt azon elv különleges kifejtése, amelynek értelmében a megerősített együttműködésnek tiszteletben kell tartania az Unió egységes intézményi keretét, valamint a közösségi vívmányokat.

35 Ebből az következik, hogy valamely közigazgatási gyakorlatnak az SMVE rendelkezéseivel való összeegyeztethetősége csak annyiban igazolhatja a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok eljárását, amennyiben a kérdéses rendelkezések alkalmazása összeegyeztethető a személyek szabad mozgására vonatkozó közösségi szabályokkal.

36 A spanyol hatóságok – amint arra a spanyol kormány rámutatott – a jelen kereset tárgyát képező mindkét ügyben az SMVE-ben előírt módon jártak el. Az SMVE 94. cikke (1) bekezdésének és 105. cikkének értelmében annak megítélése, hogy fennállnak-e a külföldivel szembeni figyelmeztető jelzésnek a SIS-be való bevitelét indokoló körülmények, a figyelmeztető jelzést kiadó állam – jelen esetben a Németországi Szövetségi Köztársaság – hatáskörébe tartozik; ez az állam felel az adatok pontosságáért, naprakészségéért, valamint a SIS-be történő adatbevitel jogszerűségéért, és csak ez az állam jogosult arra, hogy az általa bevitt adatokat kiegészítse, javítsa vagy törölje. A többi szerződő állam pedig – a jelen eljárásban irreleváns – kivételes körülmények hiányában köteles az SMVE 5. és 15. cikkének megfelelően megtagadni a beléptetést és a vízumkiadást az olyan külfölditől, aki beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt áll.

37 Az elutasításnak ez az automatizmusa a szerződő felek között érvényesülő azon együttműködési elv kifejeződése, amely a schengeni vívmányok alapját képezi, és amely elengedhetetlen a schengeni térségen belüli szabad határátlépés következményeként kialakított, a külső határok magas szintű és egyforma ellenőrzésének és felügyeletének biztosítását célzó integrált irányítási rendszer működéséhez.

38 Mindazonáltal, amennyiben az elutasításnak az SMVE 5. és 15. cikkében előírt automatizmusában nincs különbségtétel aszerint, hogy az érintett külföldi valamely tagállam állampolgárának házastársa, vagy sem, meg kell vizsgálni, hogy a spanyol

hatóságok eljárása összeegyeztethető volt-e a személyek szabad mozgására vonatkozó közösségi jogszabályokkal, különösen pedig a 64/221 irányelvvel.

Az első kifogásról

A felek érvei

39 A Bizottság azt rója a Spanyol Királyság terhére, hogy – mivel megtagadta a vízumot és a spanyol területre való beléptetést két olyan személytől, akik tagállami állampolgárok harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársai, csupán amiatt, hogy a SIS-ben szerepelnek a beléptetési tilalom hatálya alá tartozó személyek listáján – megsértette a 64/221 irányelv rendelkezéseit. A Bizottság emlékeztet arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a valamely tagállam területére való belépés csak akkor tagadható meg az Unió polgárától vagy családtagjától, ha az érintett valóságos és kellően komoly veszélyt jelent, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét (a 36/75. sz. Rutili-ügyben 1975. október 28-án hozott ítélet [EBHT 1975., 1219. o.] 28. pontja és a 30/77. sz. Bouchereau-ügyben 1977. október 27-én hozott ítélet [EBHT 1977., 1999. o.] 35. pontja).

40 A spanyol kormány álláspontja szerint a tartózkodási engedély sajátos esetét leszámítva, az SMVE nem tartalmaz olyan szabályt, amely kötelezné a szerződő államot, hogy megkeresse a beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzést kiadó államot a figyelmeztető jelzésnek a SIS-be történő bevitele indokaival kapcsolatban. A spanyol kormány hangsúlyozza, hogy amint az az 1996. április 18-i nyilatkozatból kitűnik, a szerződő államok elfogadták azt az elvet, miszerint a közösségi jog hatálya alá tartozó személyeknek a SIS-be való felvételére és ennek fenntartására csak akkor kerülhet sor, ha az összeegyeztethető a közösségi joggal. Ezért az ilyen felvételt joggal lehet valós és súlyos veszélyre utaló jelnek tekinteni.

A Bíróság álláspontja

41 A közösségi jogalkotó – elismerve, hogy az EK-Szerződés által biztosított alapvető szabadságok gyakorlása akadályainak megszünteséhez fontos a tagállami állampolgárok családi élete védelmének biztosítása (a C-60/00. sz. Carpenter-ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-6279. o.] 38. pontja és a C-459/99. sz. MRAX-ügyben 2002. július 25-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-6591. o.] 53. pontja) – a személyek szabad mozgásával kapcsolatos rendeletekben és irányelvekben jelentősen kiterjesztette a tagállamok területére történő belépésre és tartózkodásra vonatkozó közösségi jog alkalmazásának hatályát a tagállami állampolgárok harmadik állam állampolgárságával rendelkező házastársaira. A tagállamoknak jogukban áll, hogy valamely tagállam állampolgárának az EK-Szerződésben és a végrehajtására kiadott rendelkezésekben biztosított jogainak gyakorlása végett a Közösségen belüli helyváltoztatása esetén ezen állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársa számára beutazó vízum megszerzését írják elő, azonban kötelességük minden segítséget megadni a szükséges vízum megszerzéséhez.

42 Jelen esetben bizonyos, hogy a harmadik ország állampolgárságával rendelkező Hadj-Youcef Farid és Smail Bouchair azon jogállásukból kifolyólag, hogy tagállami állampolgárok házastársai, jogosultak voltak a tagállamok területére való belépésre, illetve arra, hogy e célból vízumot kapjanak.

43 A tagállami állampolgárok és házastársaiknak valamely másik tagállam területére való beutazáshoz és ott tartózkodáshoz való joga azonban nem feltétlen. A közösségi jog által előírt vagy megengedett korlátozások egyikeként a 64/221 irányelv 2. cikke lehetővé teszi, hogy a tagállamok közrendi vagy közbiztonsági okból megtagadják a többi tagállam állampolgárai vagy ezek harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársuk felségterületükre való beléptetését (a házastárssal kapcsolatban lásd a fent hivatkozott MRAX-ügyben hozott ítélet 61. és 62. pontját).

44 A közösségi jogalkotó azonban szigorú korlátok közé szorította az ilyen indokokra való tagállami hivatkozást. A 64/221 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a közrendi, illetve közbiztonsági indokok alapján hozott intézkedések kizárólag az érintett személy viselkedésén alapulhatnak. A (2) bekezdésben az áll továbbá, hogy az érintett személlyel szemben korábban hozott büntetőítéletek önmagukban nem szolgálhatnak alapul ilyen intézkedésekhez. Az érintett személlyel szemben korábban hozott büntetőítéletet csak akkor lehet figyelembe venni, ha az ítéletet megalapozó körülmények olyan személyes magatartásra utalnak, amely az elbírálás időpontjában is veszélyezteti a közrendet (a fent hivatkozott Bouchereau-ügyben hozott ítélet 28. pontja és a C-348/96. sz. Calfa-ügyben 1999. január 19-én hozott ítélet [EBHT 1999., I-11. o.] 24. pontja).

45 A Bíróság mindig hangsúlyozta, hogy a személyek szabad mozgásának alapelvétől való eltérést szolgáló közrendi kifogást megszorítóan kell értelmezni, és annak tartalmát a tagállamok nem határozhatják meg egyoldalúan (a fent hivatkozott Rutili-ügyben hozott ítélet 27. pontja, a Bouchereau-ügyben hozott ítélet 33. pontja, a Calfa-ügyben hozott ítélet 23. pontja, valamint a C-482/01. és C-493/01. sz., Orfanopoulos és Oliveri ügyekben 2004. április 29-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-5257. o.] 64. és 65. pontja).

46 Következésképpen az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a nemzeti hatóságnak a közrend fogalmára történő hivatkozása minden esetben feltételezi, hogy a társadalmi rend bármely jogsértés által megvalósított megzavarásán túl, a közrend olyan valóságos és kellően súlyos veszélyeztetése áll fenn, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét (a fent hivatkozott Rutili-ügyben hozott ítélet 28. pontja; a Bouchereau-ügyben hozott ítélet 35. pontja, valamint az Orfanopoulos és Oliveri ügyekben hozott ítélet 66. pontja).

47 Hangsúlyozni kell, hogy tagállami állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársa esetében a közrend fogalmának említett megszorító értelmezése lehetővé teszi a házastársnak – a Rómában 1950. november 4-én aláírt, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 8. cikke szerinti – családi élete tiszteletben tartásához való jogának védelmét is (lásd ilyen értelemben a fent hivatkozott Carpenter-ügyben hozott ítélet 41. pontját és a C-109/01. sz. Akrich-ügyben 2003. szeptember 23-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-9607. o.] 58. pontját).

48 E körülmények között meg kell állapítani, hogy a 64/221 irányelv 2. cikke szerinti közrend fogalma nem feleltethető meg az SMVE 96. cikkében foglalt közrendfogalomnak. Ez utóbbi cikk szerint ugyanis a beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés a közrendet fenyegető veszéllyel indokolható, amennyiben a külföldit legalább egyéves szabadságvesztés-büntetéssel büntetendő bűncselekmény miatt elítélték (a (2) bekezdés a) pontja), vagy ha a külföldi ellen intézkedést hoztak a külföldiek beutazására vagy tartózkodására vonatkozó nemzeti jogszabályok megsértése miatt ((3) bekezdés). A 64/221 irányelvben foglalt szabályozásnak a Bíróság szerinti értelmezésétől eltérően e körülmények önmagukban indokolják a figyelmeztető jelzés kiadását, függetlenül annak a veszélynek a konkrét értékelésétől, amelyet az érintett jelenthet.

49 Márpedig az SMVE 5. és 15. cikke értelmében a beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló külföldi elvileg nem léptethető be a schengeni térségbe, illetőleg nem adható ki számára vízum.

50 Ebből az következik, hogy az SMVE-ben előírt eljárás azzal járhat, hogy a 64/221 irányelv hatálya alá tartozó személyt – mint például valamely tagállam állampolgárának harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársát – megfoszthatják az irányelvben előírt védelemtől abban az esetben, ha beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzést adnak ki ellene.

51 Az 1996. április 18-i nyilatkozatban a szerződő államok éppen ennek a kockázatnak a megelőzése érdekében vállaltak kötelezettséget arra, hogy csak a közösségi jogban megkövetelt feltételek fennforgása esetén adnak ki beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzést a közösségi jog kedvezményezettjével szemben.

52 Ez azt jelenti, hogy a szerződő állam csak azután adhat ki figyelmeztető jelzést valamely tagállam állampolgárának harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársa ellen, miután megállapította, hogy e személy jelenléte a 64/221 irányelv szerinti valóságos, időszerű és kellően komoly veszélyt jelent, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét.

53 E körülmények között valamely tagállami állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársának a SIS-be történő felvétele olyan ok meglétére utal, amely indokolja a schengeni térségbe való beléptetés megtagadását. Mindazonáltal ezt a jelzést meg kell erősíteniük olyan információknak, amelyek a SIS-t lekérdező tagállam számára – a schengeni térségbe való beléptetés megtagadása előtt – lehetővé teszik annak megállapítását, hogy az érintett jelenléte a schengeni térségben valóságos, időszerű és kellően komoly veszélyt jelent, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét. Ezzel összefüggésben meg kell állapítani, hogy az SMVE 94. cikkének i) pontja kifejezetten lehetővé teszi a figyelmeztető jelzés okának feltüntetését.

54 A jelen kereset kiindulópontjául szolgáló két esetben a spanyol hatóságok, amelyek előtt a harmadik ország állampolgárságával rendelkező Hadj-Youcef Farid és Smail Bouchair megfelelően bizonyították, hogy tagállami állampolgárok házastársai, a schengeni térségbe való beléptetés megtagadásának indokolásakor annak megállapítására szorítkoztak, hogy az érintettekkel kapcsolatban a SIS-ben – a kiadás okát fel nem tüntető – beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés található.

55 Ilyen helyzetben a spanyol hatóságok nem voltak jogosultak az érintettek beléptetését megtagadni anélkül, hogy előtte megvizsgálták volna, hogy jelenlétük valóságos, időszerű és kellően komoly veszélyt jelent, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét.

56 E vizsgálat keretében kiemelendő, hogy bár a jóhiszemű együttműködés elve, amely a schengeni vívmányok alapját képezi, megköveteli, hogy a SIS-t lekérdező állam megfelelően vegye figyelembe a figyelmeztető jelzést kiadó állam által rendelkezésre bocsátott adatokat, az említett elv azzal is jár, hogy a figyelmeztetést kiadó államnak kötelessége a SIS-t lekérdező állam rendelkezésére bocsátani azokat a kiegészítő információkat, amelyek lehetővé teszik ez utóbbi számára a figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló személy által megtestesített fenyegetés jelentőségének konkrét megítélését.

57 A Sirene irodahálózatot pontosan annak érdekében állították fel, hogy tájékoztatást nyújtson a figyelmeztető jelzés végrehajtásának problémájával szembesülő nemzeti hatóságoknak. A Sirene Kézikönyv 2.2.1. pontja szerint a felállított rendszernek a lehető leggyorsabban lehetővé kell tennie a többi szerződő fél információkéréseire való válaszolást, és a válaszadási határidő nem haladhatja meg a tizenkét órát.

58 Akárhogyan is, a válaszadási határidő nem haladhatja meg a szóban forgó ügy körülményeinek figyelembevételével ésszerűnek tekinthető időtartamot; e körülmények eltérően értékelhetők attól függően, hogy vízumkérelemről vagy határátlépésről van szó. Ez utóbbi esetben elengedhetetlen, hogy a nemzeti hatóságok, amelyek – miután megállapították, hogy valamely tagállam állampolgárának harmadik állam állampolgárságával rendelkező házastársával szemben a SIS-ben beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés szerepel – a figyelmeztető jelzést kiadó államtól kiegészítő információt kértek, gyors tájékoztatást kapjanak ez utóbbitól.

59 E megfontolásokra tekintettel meg kell állapítani, hogy a Spanyol Királyság – mivel Hadj-Youcef Faridtól megtagadta a schengeni térségbe való beléptetést, valamint Hadj-Youcef Faridtól és Smail Bouchairtól, akik tagállami állampolgárok harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársai, megtagadta az e térségbe való beutazás céljára szolgáló vízum kiadását csupán amiatt, hogy a SIS-ben beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álltak, anélkül azonban, hogy előzőleg megvizsgálta volna, hogy e személyek jelenléte valóságos, időszerű és kellően komoly veszélyt jelent-e a társadalom valamely alapvető érdekére nézve – nem teljesítette a 64/221 irányelv 1–3. cikkéből eredő kötelezettségeit.

A második kifogásról

A felek érvei

60 E kifogással a Bizottság azt rója a spanyol hatóságok terhére, hogy azok határozataikban nem jelölték meg azokat a közrendi és közbiztonsági indokokat, amelyekre Hadj-Youcef Farid és Smail Bouchair spanyol területre történő beléptetésének és részükre szóló vízum kiadásának megtagadását alapították.

61 A spanyol kormány védekezésképpen ugyanazokat az érveket ismétli meg, amelyeket az első kifogással szemben hozott fel.

A Bíróság álláspontja

62 Az első kifogással kapcsolatban a jelen ítélet 59. pontjában megállapítást nyert, hogy a Spanyol Királyság – mivel Hadj-Youcef Faridtól megtagadta a schengeni térségbe való beléptetést, valamint Hadj-Youcef Faridtól és Smail Bouchairtól, akik tagállami állampolgárok harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársai, megtagadta az e térségbe való beutazás céljára szolgáló vízum kiadását csupán amiatt, hogy a SIS-ben beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álltak – nem teljesítette a 64/221 irányelv 1–3. cikkéből eredő kötelezettségeit.

63 Mivel a spanyol hatóságok részéről történt elutasítás önmagában megvalósítja a közösségi jog Bizottság által állított megsértését, a második kifogásról nem szükséges határozni.

A költségekről

64 Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel a Spanyol Királyság pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

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

1) A Bíróság megállapítja, hogy a Spanyol Királyság – mivel Hadj-Youcef Faridtól megtagadta a közös határokon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről Schengenben 1985. június 14-én aláírt megállapodás részes államainak területére való beléptetést, valamint Hadj-Youcef Faridtól és Smail Bouchairtól, akik tagállami állampolgárok harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársai, megtagadta az e térségbe való beutazás céljára szolgáló vízum kiadását csupán amiatt, hogy a Schengeni Információs Rendszerben beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álltak, anélkül azonban, hogy előzőleg megvizsgálta volna, hogy e személyek jelenléte olyan valóságos, időszerű és kellően komoly veszélyt jelent-e, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét – 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 1–3. cikkéből eredő kötelezettségeit.

2) A Bíróság a Spanyol Királyságot kötelezi a költségek viselésére.

Aláírások