A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2021. június 22.*

„Előzetes döntéshozatal – Uniós polgárság – 2004/38/EK irányelv – Az uniós polgároknak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joga – 15. cikk – Valamely uniós polgár fogadó tagállam területén való ideiglenes tartózkodásának megszűnése – Kiutasítási határozat – Az uniós polgár e területről való fizikai távozása – E kiutasítási határozat időbeli hatálya – 6. cikk – Az említett uniós polgár azon lehetősége, hogy az említett területre való visszatérésekor új tartózkodási joggal rendelkezzen”

A C-719/19. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Raad van State (államtanács, Hollandia) a Bírósághoz 2019. szeptember 30-án érkezett, 2019. szeptember 25-i határozatával terjesztett elő az

FS

és

a **Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

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

főtanácsnok: A. Rantos,

hivatalvezető: M. Ferreira főtanácsos,

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

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– FS képviseletében V. Senczuk advocaat,

– a holland kormány képviseletében M. K. Bulterman és J. Langer, meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: holland.

– a belga kormány képviseletében M. Van Regemorter és M. Jacobs, meghatalmazotti minőségben,

– a cseh kormány képviseletében M. Smolek, J. Vláčil és A. Pagáčová, meghatalmazotti minőségben,

– a dán kormány képviseletében J. Nymann-Lindegren, M. Jespersen és M. S. Wolff, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében G. Wils és E. Montaguti, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2021. február 10-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.; helyesbítés: HL 2009. L 274., 47. o.) 6. cikke (1) bekezdésének és 15. cikke (1) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelem előterjesztésére a vele szemben hozott kiutasítási határozat elfogadását követően Hollandia területét elhagyó uniós polgár FS és a Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (igazságügyi és biztonsági államtitkár, Hollandia; a továbbiakban: államtitkár) közötti, a fogadó tagállamba való visszatérését követően ezen uniós polgár idegenrendészeti őrizetét elrendelő határozatra vonatkozó jogvita keretében került sor.

Jogi háttér

Az uniós jog

A schengeni határ-ellenőrzési kódex

3 A személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) (HL 2016. L 77., 1. o.) „A belső határok átlépése” című 22. cikkében előírja:

„A belső határokat bármely ponton át lehet lépni anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor, függetlenül az adott személy állampolgárságától.”

A 2004/38 irányelv

4 A 2004/38 irányelv (1)–(3), (10) és (16) preambulumbekezdése szerint:

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

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

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

[…]

(10) A tartózkodási jogukkal élő személyek azonban nem jelenthetnek a fogadó állam [helyesen: fogadó tagállam] szociális segítségnyújtási rendszerére indokolatlan terhet a tartózkodás egy kezdeti időszakában. Ennél fogva az uniós polgárok és családtagjaik három hónapnál hosszabb tartózkodáshoz való jogát feltételekhez kell kötni.

[…]

(16) Ameddig a tartózkodási jog kedvezményezettjei nem jelentenek indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére, nem lehet őket kiutasítani. […]”

5 Ugyanezen irányelvnek a „Kedvezményezettek” című 3. cikke az (1) bekezdésében a következőket írja elő:

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

6 A 2004/38 irányelvnek „A beutazás joga” című 5. cikke a következőket írja elő:

„(1) A nemzeti határellenőrzéskor alkalmazandó, úti okmányokra vonatkozó rendelkezések sérelme nélkül, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az uniós polgárok érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel, és családtagjaik, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai, érvényes útlevéllel beutazhassanak a területükre.

[…]

(5) A tagállam megkövetelheti az érintett személytől, hogy ésszerű és megkülönböztetésmentes [helyesen: hátrányos megkülönböztetéstől mentes] határidőn belül jelentse be a területén való jelenlétét. E követelménynek való meg nem felelés esetén az érintett személy arányos és

megkülönböztetésmentes [helyesen: hátrányos megkülönböztetéstől mentes] szankcióval sújtható.”

7 Ezen irányelv a „Tartózkodás joga három hónapig” című 6. cikkének (1) bekezdése kimondja:

„Az uniós polgárokat érvényes személyazonosító igazolvány vagy útlevél birtokában külön feltételek és más formai követelmények nélkül három hónapig megilleti a tartózkodás joga egy másik tagállam területén.”

8 Az említett irányelv „Tartózkodás joga három hónapot meghaladóan” című 7. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„Valamennyi uniós polgárt megilleti a tartózkodás joga egy másik tagállam területén három hónapot meghaladó időtartamra, ha:

a) munkavállalók vagy önálló vállalkozók a fogadó tagállamban; vagy

b) elegendő forrásokkal rendelkeznek önmaguk és családtagjaik számára ahhoz, hogy ne jelentsenek indokolatlan terhet [helyesen: ne jelentsenek terhet] a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére tartózkodásuk időtartama alatt, és a fogadó tagállamban teljes körű egészségbiztosítással rendelkeznek; vagy

c) tanulmányok folytatásának fő céljából, ideértve a szakképzést is, beiratkoztak egy magán- vagy közoktatási intézménybe, amelyet a fogadó tagállam akkreditált vagy tart fenn jogszabályai vagy közigazgatási gyakorlata alapján, és

   – teljes körű egészségbiztosítással rendelkeznek a fogadó tagállamban, és nyilatkozattal vagy választásuk szerint más azzal egyenértékű eszközzel bizonyítják a megfelelő [helyesen: az illetékes] nemzeti hatóságnál, hogy elegendő forrással rendelkeznek önmaguk és családtagjaik számára, ahhoz, hogy a tartózkodásuk időtartama alatt ne jelentsenek terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére; vagy

[…]”

9 Ugyanezen irányelvnek „Az uniós polgárokra vonatkozó adminisztratív formai követelmények” című 8. cikke az (1) bekezdésében a következőket írja elő:

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

10 A 2004/38 irányelvnek „A tartózkodási jog megtartása” című 14. cikke értelmében:

„(1) Az uniós polgárok és családtagjaik mindaddig rendelkeznek a 6. cikkben előírt tartózkodási joggal, amíg nem jelentenek indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére.

(2) Az uniós polgárok és családtagjaik mindaddig rendelkeznek a 7., 12. és 13. cikkben előírt tartózkodási joggal, amíg megfelelnek az azokban meghatározott feltételeknek.

Különleges esetekben, amennyiben megalapozott kétség merül fel azzal kapcsolatban, hogy az uniós polgár vagy családtagjai megfelelnek-e a 7., 12. és 13. cikkben foglalt feltételeknek, a tagállamok ellenőrizhetik, hogy ezek a feltételek teljesülnek-e. Ezt az ellenőrzést nem lehet rendszeresen lefolytatni.

(3) A kiutasítási intézkedés nem lehet automatikus következménye annak, hogy az uniós polgár vagy családtagjai igénybe veszik a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerét.

(4) Az (1) és (2) bekezdéstől eltérve, és a VI. fejezet rendelkezéseinek sérelme nélkül, nem hozható kiutasítási intézkedés az uniós polgárral vagy családtagjaival szemben, ha:

[…]

b) az uniós polgár álláskeresés végett utazott be a fogadó tagállam területére. Ebben az esetben az uniós polgár és családtagjai mindaddig nem utasíthatók ki, amíg az uniós polgár bizonyítani tudja, hogy állást keres, és tényleges esélye van a foglalkoztatásra.”

11 Ugyanezen irányelv „Eljárási biztosítékok” című 15. cikkének szövege a következő:

„(1) A 30. és 31. cikkben leírt eljárásokat hasonlóan kell alkalmazni az uniós polgár és családtagjai szabad mozgását nem közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi alapon korlátozó határozatokra.

[…]

(3) A fogadó tagállam nem írhat elő beutazási tilalmat olyan kiutasítási határozattal összefüggésben, amelyre az (1) bekezdést kell alkalmazni.”

12 Az említett irányelvnek „Az uniós polgárokra és családtagjaikra vonatkozó általános szabályok” című 16. cikke az (1) bekezdésében kimondja:

„Azok az uniós polgárok, akik jogszerűen öt éven át folyamatosan tartózkodtak a fogadó tagállamban, huzamos tartózkodási [helyesen: huzamos tartózkodáshoz való] jogot nyernek ott. […]”

13 A 2004/38 irányelvnek „A fogadó tagállamban már nem dolgozó személyekre és családtagjaikra vonatkozó mentességek” című 17. cikke többek között eltéréseket ír elő az ezen irányelv 16. cikkében szereplő általános jogosultsági szabályokhoz képest, a huzamos tartózkodáshoz való jog megszerzése céljából.

14 Az említett irányelvnek „A tartózkodás folyamatossága” című 21. cikke kimondja:

„Ezen irányelv alkalmazásában a tartózkodás folyamatosságát a fogadó tagállamban használt bizonyítási eszközökkel lehet bizonyítani. A tartózkodás folyamatossága megszakad, ha az érintett személlyel szemben megfelelően végrehajtják a kiutasítási határozatot.

15 A 2004/38 irányelv „Egyenlő bánásmód” című 24. cikke a (2) bekezdésében a következőket írja elő:

Az első bekezdéstől eltérve, a fogadó tagállam nem köteles szociális segítségnyújtásra való [helyesen: segítségnyújtási ellátásra való] jogosultságot biztosítani a tartózkodás első három hónapjában, vagy adott esetben a 14. cikk (4) bekezdésének b) pontjában előírt hosszabb időszakban, továbbá nem köteles a huzamos tartózkodási jog megszerzését megelőzően szociális

segítséget nyújtani tanulmányok folytatásához, beleértve a szakképzést, amely segítség tanulmányi ösztöndíjat vagy diákhitelt biztosít [helyesen: továbbá nem köteles a huzamos tartózkodáshoz való jog megszerzését megelőzően ösztöndíj vagy diákhitel formájában megélhetési támogatást nyújtani tanulmányok folytatásához, ideértve a szakképzést is,] a munkavállalókon, önálló vállalkozókon, e jogállásukat megtartó személyeken és családtagjaikon kívüli személyeknek.”

16 Ezen irányelvnek az „Általános elvek” című 27. cikke az (1) bekezdésében kimondja:

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

17 A 2004/38 irányelvnek „A határozatokról szóló értesítés” című 30. cikke értelmében:

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

[…]

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

18 Az említett irányelv „Eljárási biztosítékok” című 31. cikkének (4) bekezdése kimondja:

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

19 Az említett irányelvnek „A beutazási és tartózkodási tilalom időtartama” című 32. cikkének szövege a következő:

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

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

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

A holland jog

A 2000. évi Vw

20 A 2000. november 23-i Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi törvény) (Stb. 2000., 495. sz.) alapügyre alkalmazandó változatának (a továbbiakban: 2000. évi Vw) 1. cikke kimondja:

„E törvény és az azon alapuló rendelkezések alkalmazásában:

[…];

[uniós polgárok]:

1. az Európai [Unió azon állampolgárai], akik az EUM-Szerződés alapján jogosultak egy másik tagállam területére beutazni és ott tartózkodni;

[…];

külföldi: minden olyan személy, aki nem rendelkezik holland állampolgársággal, és aki nem tekintendő valamely törvényi rendelkezés alapján holland állampolgárnak”.

21 A 2000. évi Vw 8. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Külföldi kizárólag az alábbi esetekben tartózkodik jogszerűen Hollandiában:

[…];

e. uniós polgárként, ha hollandiai tartózkodása valamely, az EUM-Szerződés vagy az Európai Gazdasági Térségről (EGT) szóló megállapodás alapján elfogadott szabályozáson alapul […]”

22 A 2000. évi Vw 50. cikke előírja:

„(1) A határőrizetért és az idegenrendészetért felelős tisztviselők hatáskörrel rendelkeznek arra, hogy – akár olyan tények és körülmények alapján, amelyek objektív szempontok alapján észszerűen jogellenes tartózkodás vélelmét keltik, akár a határátlépést követő jogellenes tartózkodás elleni küzdelem keretében – bárkit feltartóztassanak személyazonosságának, állampolgárságának és tartózkodási körülményeinek megállapítása céljából. Bármely személy, aki holland állampolgárságára hivatkozik anélkül, hogy azt bizonyítani tudná, a (2)–(5) bekezdésben előírt kényszerintézkedések alá vonható. Általános hatályú rendelet állapítja meg azon iratok körét, amelyeket a külföldinek magánál kell tartania annak érdekében, hogy személyazonosságát. állampolgárságát és tartózkodási körülményeit ellenőrizni lehessen.

[…]

(3) Ha a feltartóztatott személy személyazonossága azonnal ellenőrizhető, és megállapítást nyer, hogy tartózkodása nem jogszerű, vagy ha nem állapítható meg azonnal, hogy tartózkodása jogszerű, az illető előállítható valamely meghallgatás célját szolgáló helyre. E személy nem tartható ott hat óránál tovább, azzal a kikötéssel, hogy az éjfél és délelőtt kilenc óra közötti időtartamot nem számítják bele.

[…]”

23 A 2000. évi Vw 59. cikke értelmében:

„(1) Amennyiben a közrenddel vagy nemzetbiztonsággal összefüggő érdek megköveteli, a miniszter kitoloncolás céljából őrizetbe veheti azt a külföldit, akinek

a. tartózkodása nem jogszerű;

[…]”

24 A 2000. évi Vw 61. cikkének a szövege a következő:

„(1) Az a külföldi, aki nem vagy már nem jogszerűen tartózkodik Hollandia területén, a 62. cikkben meghatározott határidőn belül köteles önként elhagyni e területet.

[…]”

25 A 2000. évi Vw 62. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A külföldire vonatkozó kiutasítási határozat elfogadását követően, vagy uniós polgár esetén a jogszerű tartózkodásának lejártát követően az érintett személynek négy héten belül önként el kell hagynia Hollandia területét.

[…]”

26 A 2000. évi Vw 63. cikke előírja:

„(1) Az a külföldi, aki nem jogszerűen tartózkodik Hollandiában, és a jelen törvény által előírt határidőn belül önként nem távozott Hollandiából, kiutasítható.

[…]”

27 A 2000. évi Vw 72. cikke értelmében:

„[…]

(3) E szakasz alkalmazásában a közigazgatási hatóság által a külföldivel szemben hozott intézkedés […] határozatnak minősül.

[…]”

28 A 2000. évi Vw 106. cikke kimondja:

„(1) Ha a rechtbank (bíróság) szabadságelvonással járó intézkedés megszüntetését rendeli el, vagy ha e szabadságelvonást az intézkedés megszüntetése iránti kérelem vizsgálata előtt már megszüntették, a bíróság a külföldi részére az államot terhelő kártérítést ítélhet meg. […]

(2) Az (1) bekezdést analógia útján alkalmazni kell, ha az Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (az államtanács közigazgatási bíráskodási csoportja) rendeli el szabadságelvonással járó intézkedés megszüntetését.”

29 A 2000. évi Vw 112. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Nemzetközi egyezmény vagy nemzetközi szervezetnek a Holland Királyságra kötelező határozata alapján olyan, a külföldiek jogszerű tartózkodására vonatkozó szabályokat lehet megállapítani valamely általános hatályú rendeletben vagy annak alapján, amelyek a külföldiek javára eltérhetnek a jelen törvénytől.”

A Vreemdelingenbesluit 2000

30 A 2000. november 23-i Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi rendelet) (Stb. 2000., 497. sz.) 8.7. cikke e rendelet alapeljárásra alkalmazandó változata 8. fejezete második szakaszának második alszakaszában szerepel, amely többek között a 8.8. 8.11., 8.12. és 8.16. cikket foglalja magában. E cikk értelmében:

„(1) Ezen alszakasz azon külföldiekre vonatkozik, akik az Unió egyik tagállama vagy az EGT-Megállapodásban részes állam vagy svájci állampolgársággal rendelkeznek, és Hollandiába utaznak, vagy ott tartózkodnak.

[…]”

31 Az említett rendelet 8.11. cikke értelmében:

„(1) A 8.7. cikk (1) bekezdésében említett külföldi a beutazásától számított három hónapon keresztül jogszerűen tartózkodik Hollandiában, ha:

– a. érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel rendelkezik; vagy

– b. minden kétséget kizáróan más módon bizonyítja személyazonosságát és állampolgárságát.

[…]”

32 Ugyanezen rendelet 8.12. cikkének szövege a következő:

„(1) A 8.7. cikk (1) bekezdésében említett külföldi a beutazásától számított három hónapot meghaladó ideig jogszerűen tartózkodik Hollandia területén, ha:

a. munkavállaló vagy önálló vállalkozó Hollandiában, vagy azért érkezett Hollandiába, hogy ott munkát keressen, és bizonyítani tudja, hogy munkát keres, és reális esélye van arra, hogy munkát találjon;”

b. elegendő megélhetési forrással rendelkezik saját maga és családtagjai számára, és teljeskörű hollandiai egészségbiztosítással rendelkezik;

c. a Centraal register Opleidingen hoger onderwijsben (a felsőoktatási képzések központi nyilvántartása, Hollandia) szereplő képzésre van beiratkozva […];

[…]

(2) Az (1) bekezdés a) pontja szerinti külföldi jogszerű tartózkodása nem szűnik meg kizárólag azon okból, hogy az érintett már nem végez munkavállalói vagy önálló vállalkozói tevékenységet:

a. betegség vagy baleset miatti átmeneti munkaképtelenség esetén;

b. ha legalább egyéves munkaviszony vagy önálló vállalkozói tevékenység után önhibáján kívül munkanélkülivé válik, és az Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (a munkavállalók biztosításának kezeléséért felelős intézet, Hollandia) álláskeresőként nyilvántartásba veszi;

c. legalább hat hónapig azt követően, hogy egy évnél rövidebb időtartamú munkaszerződése megszűnése után önhibáján kívül munkanélkülivé vált, vagy azt követően, hogy az első tizenkét hónap alatt önhibáján kívül munkanélküli volt, ha a munkavállalók biztosításának kezeléséért felelős intézet álláskeresőként nyilvántartásba veszi;

d. ha olyan szakképzésben vesz részt, amely – az önhibán kívüli munkanélküliség esetét kivéve – a korábbi szakmai tevékenységéhez kapcsolódik.

[…]”

33 A külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi rendelet 8.16. cikkének (1) bekezdése kimondja:

„A 8.22. és 8.23. cikk sérelme nélkül, a jogszerű tartózkodás nem szűnik meg mindaddig, amíg a külföldi megfelel a 8.12–8.15. cikkben meghatározott feltételeknek. Bizonyos esetekben, megalapozott kétség esetén a miniszter megvizsgálhatja, hogy a feltételek teljesülnek-e. Ezt az ellenőrzést nem lehet rendszeresen lefolytatni. Az állami támogatás igénybevétele nem szünteti meg automatikusan a jogszerű tartózkodást.

[…]”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

34 2018. június 1-jei határozatában az államtitkár megállapította, hogy a lengyel állampolgárságú FS jogellenesen tartózkodik Hollandia területén.

35 Az államtitkár e határozatát arra a tényre alapozta, hogy egy vizsgálatból az derült ki, hogy noha FS öt hónapon keresztül Hollandiában dolgozott, már nem végzett semmilyen munkavállalói vagy önálló vállalkozói tevékenységet, és nem bizonyította, hogy önhibáján kívüli munkanélküli vagy álláskereső volna, és tanulmányokat sem folytatott. Ezenkívül az említett vizsgálat feltárta, hogy FS nem bizonyította, hogy elegendő forrással rendelkezik szükségleteinek fedezéséhez. Végül figyelembe vették azt a tényt, hogy FS-t a rendőri szervek rendszeresen letartóztatták bolti lopás és zsebtolvajlás gyanúja miatt.

36 Az államtitkár következésképpen az említett határozatban úgy ítélte meg, hogy FS nem felel meg a 2004/38 irányelv 7. cikkében előírt feltételeknek.

37 A 2018. június 1-jei határozattal szemben FS által benyújtott panaszt az államtitkár a 2018. szeptember 25-i határozatával (a továbbiakban: FS kiutasításáról szóló határozat) mint megalapozatlant elutasította.

38 Az államtitkár az FS kiutasításáról szóló határozatot arra alapította, hogy az érintett által a panaszában hivatkozott körülmények nem eredményeztek más értékelést, mint amely a 2018. június 1-jei határozatának elfogadásához vezetett. Az államtitkár többek között megállapította, hogy FS a panaszában sem bizonyította, hogy önhibáján kívüli munkanélküli vagy álláskereső. Az államtitkár továbbá úgy vélte, hogy nem került sor annak vizsgálatára, hogy FS magatartása valódi, közvetlen és súlyos veszélyt jelent-e a társadalom valamely alapvető érdekére. Az FS kiutasításáról szóló határozat tehát nem a 2004/38 irányelv 27. cikkén alapult.

39 Az FS kiutasításáról szóló határozatban az államtitkár az e határozat közlésének időpontjától számított négyhetes határidőt állapított meg FS önkéntes távozására, és jelezte, hogy az érintettet ki lehet toloncolni, ha nem tartja tiszteletben e határidőt. E határozat közlésének időpontjára tekintettel az említett határidő 2018. október 23-án járt le.

40 FS nem nyújtott be fellebbezést az említett kiutasítási határozattal szemben, így e határozat jogerőre emelkedett.

41 A kérdést előterjesztő bíróság szerint FS legkésőbb 2018. október 23-án hagyhatta el Hollandia területét, mivel a német rendőrség ebben az időpontban feltételezett bolti lopás miatt letartóztatta.

42 FS úgy nyilatkozott, hogy Hollandia területének elhagyása óta a barátainál tartózkodik Kaldenkirchenben (Németország). Ez a hely éppen az e két tagállam közötti határ túloldalán található. FS továbbá jelezte, hogy marihuána függő, emiatt naponta utazik Hollandiába, hogy ott marihuánát vásároljon.

43 FS végül úgy nyilatkozott, hogy 2018. november 21-én azért utazott Hollandiába, mert idézést kapott, hogy november 23-án jelenjen meg a bíróságon. 2018. november 22-én FS-t lopás miatt elfogták egy venlói (Hollandia) áruházban. Mivel nem tudott személyazonosító okmányt bemutatni, a holland rendőrség FS-t a 2000. évi Vw 50. cikke alapján kihallgatása céljából rendőrségi őrizetbe vette.

44 Az államtitkár úgy határozott, hogy a 2000. évi Vw 59. cikke (1) bekezdésének bevezető része és a) pontja alapján FS-t idegenrendészeti őrizetbe veszi. Az ilyen idegenrendészeti őrizet rendeltetése szerint a Hollandia területén jogellenesen tartózkodó, a származási országukba való kitoloncolásukra váró külföldiekre irányul.

45 Az államtitkár e határozatot arra alapította, hogy a közrend érdekében őrizetbe vételt kellett alkalmazni, tekintettel annak kockázatára, hogy FS kivonja magát az idegenrendészeti ellenőrzés alól, és meghiúsítja távozásának előkészítését vagy a kitoloncolási eljárást. Ugyanis, először is FS a külföldiekre vonatkozó holland jogi szabályozás megsértésével bizonyos ideig kivonta magát az ellenőrzés alól, másodszor FS-sel olyan határozatot közöltek, amelyből kitűnik, hogy köteles volt elhagyni Hollandia területét, és FS ennek az előírt határidőn belül nem tett eleget, harmadszor FS nem rendelkezik lakóhellyel vagy állandó tartózkodási hellyel, negyedszer nem rendelkezik elegendő forrással, és ötödször FS-t bűncselekmény elkövetésével gyanúsítják, vagy amiatt már el is ítélhették.

46 2018. december 7-i ítéletével a rechtbank Den Haag, zittingsplaats Groningen (Groningenben eljáró hágai bíróság, Hollandia) mint megalapozatlant elutasította az FS által az őrizetet elrendelő határozat ellen benyújtott keresetet, különösen e kereset kártérítésre vonatkozó részét.

47 Ezen ítélettel szemben FS fellebbezést nyújtott be a Raad van State (államtanács, Hollandia) előtt.

48 2018. december 18-án FS a 2000. évi Vw 72. cikkének (3) bekezdése alapján panaszt nyújtott be a Lengyelországba történő, 2018. december 21-i kitoloncolása ellen. Továbbá FS a voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag (a hágai bíróság ideiglenes intézkedésekről határozó bírája, Hollandia) előtt kérte, hogy rendeljék el kitoloncolásának felfüggesztését is.

49 2018. december 20-i határozatával a voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag (a hágai bíróság ideiglenes intézkedésekről határozó bírája) helyt adott FS ideiglenes intézkedés iránti kérelmének, és megtiltotta, hogy FS-t a panaszára vonatkozó határozat közlésétől számított négyhetes határidőn belül kitoloncolják Lengyelországba. Mivel az ideiglenes intézkedésről szóló említett határozatban FS Lengyelországba való kitoloncolását ideiglenesen megtiltották, az államtitkár ugyanezen a napon megszüntette FS őrizetét.

50 A kérdést előterjesztő bíróság szerint, noha az államtitkár megszüntette az említett őrizetet, FS megőrzi az e bíróság előtt jelenleg folyamatban lévő fellebbezéshez fűződő érdekét, mivel a 2000. évi Vw 106. cikke alapján kártérítésre jogosult, ha megállapítást nyer, hogy jogellenesen vették őrizetbe.

51 A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy az FS kiutasításáról szóló határozat, amelyben az államtitkár úgy ítélte meg, hogy az érintett nem jogosult Hollandia területén tartózkodni, mivel nem felel meg a 2004/38 irányelv 7. cikkében előírt feltételeknek, és arra kötelezte, hogy az e határozat közlésétől számított négyhetes határidőn belül kitoloncolás terhe mellett hagyja el az országot, az ezen irányelv 15. cikke értelmében vett kiutasítási határozatnak minősül. A kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy az előtte folyamatban lévő jogvitában immár nem vitatott, hogy FS önként elhagyta Hollandia területét az előírt határidőn belül.

52 E bíróság szerint az a kérdés, hogy FS-t a Hollandiába való visszatérését követően megalapozottan vették-e őrizetbe 2018. november 23-án, attól függ, hogy ezen időpontban ismét rendelkezett-e az e területen való tartózkodási joggal, ami szükségessé teszi az FS kiutasításáról szóló határozat joghatásainak meghatározását.

53 Márpedig sem a 2004/38 irányelv 15. cikkének szövegéből, sem az irányelv rendszeréből nem tűnik ki, hogy a kiutasítási határozat meghatározott időtartartamra továbbra is joghatásokat vált-e ki azt követően, hogy az érintett személy elhagyta a fogadó tagállam területét, vagy éppen ellenkezőleg, az ilyen határozatot azon időpontban teljes egészében végrehajtottnak kell tekinteni, amikor e személy elhagyta e területet.

54 A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy egyrészt a 2004/38 irányelv 15. cikkének (3) bekezdéséből az következik, hogy valamely tagállam kiutasítási határozattal nem kötelezheti az uniós polgárt arra, hogy az e területről való távozását vagy kitoloncolását követő három hónapot meghaladóan tartózkodjon e tagállam területén kívül. Ellenkező esetben a kiutasítási határozat valójában az e határozatot elfogadó tagállam területére való beutazás tilalmával lenne egyenértékű, ami ellentétes volna e rendelkezéssel, ahogyan azt a Bíróság a 2019. szeptember 10-i Chenchooliah ítélet (C-94/18, EU:C:2019:693) alapjául szolgáló ügyben értelmezte.

55 Másrészt a kiutasítási határozat általános jelleggel arra irányul, hogy az e határozattal érintett uniós polgár huzamosan a fogadó tagállam területén kívül tartózkodjon. E cél nem volna elérhető, ha ezen uniós polgár még ugyanazon a napon, amikor elhagyja e területet,

a 2004/38 irányelv 5. cikke alapján újra beutazhatna az említett területre, és ezen irányelv 6. cikke alapján ott tartózkodhatna. Ilyen esetben kétség merülhet fel az említett irányelv 15. cikke alapján hozott kiutasítási határozat hatékony érvényesülése tekintetében.

56 E körülmények között a Raad van State (államtanács) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„(1) Úgy kell-e értelmezni a [2004/38 irányelv] 15. cikkének (1) bekezdését, hogy az e rendelkezés alapján elfogadott, valamely uniós polgárnak a fogadó tagállam területéről való kiutasítására vonatkozó határozat [teljes mértékben] végrehajtottnak minősül, és nem fejt ki további joghatásokat, amint ezen uniós polgár – az e határozatban az önkéntes távozásra megállapított határidőn belül – bizonyíthatóan elhagyta a fogadó tagállam területét?

2) Az első kérdésre adandó igenlő válasz esetén: a fogadó tagállamba történő azonnali visszatérés esetén megilleti-e az említett uniós polgárt a [2004/38] irányelv 6. cikkének (1) bekezdésében előírt, három hónapig terjedő tartózkodás joga, vagy a fogadó tagállam új kiutasítási határozatot fogadhat el annak megakadályozása céljából, hogy az érintett minden alkalommal egy rövid időtartamra beutazzon a fogadó tagállamba?

3) Az első kérdésre adandó nemleges válasz esetén: ugyanezen uniós polgárnak egy bizonyos ideig a fogadó tagállam területén kívül kell-e tartózkodnia, és milyen időtartamról van szó?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

57 Együttesen vizsgálandó kérdéseivel a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2004/38 irányelv 15. cikkének (1) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy az uniós polgárnak a fogadó tagállam területéről való kiutasítására vonatkozó, e rendelkezés alapján azon indokkal hozott határozat, hogy ezen uniós polgár már nem rendelkezik ezen irányelv alapján ideiglenes tartózkodáshoz való joggal, teljes mértékben végrehajtottnak minősül azon egyszerű ténynél fogva, hogy az említett uniós polgár fizikailag elhagyta az említett területet a kiutasítási határozatban az önkéntes távozásra előírt határidőn belül, és igenlő válasz esetén arra a kérdésre, hogy egyrészt az ugyanezen területre való azonnali visszatérés esetén az érintett uniós polgárt megilleti-e az említett irányelv 6. cikkének (1) bekezdése alapján új tartózkodási jog, vagy másrészt a fogadó tagállam hozhat-e újabb kiutasítási határozatot annak megakadályozása érdekében, hogy ezen uniós polgár rövid időtartamra ismét beutazhasson a területére. Nemleges válasz esetén e bíróság azt kérdezi, hogy ugyanezen uniós polgárnak meghatározott minimális időtartamban a fogadó tagállam területén kívül kell-e tartózkodnia ahhoz, hogy az e tagállam területén való, ez utóbbi rendelkezésben előírt új tartózkodási jogra hivatkozhasson, és igenlő válasz esetén milyen hosszú időtartamról van szó.

58 Mindenekelőtt emlékeztetni kell arra, hogy a 2004/38 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének megfelelően ezen irányelv hatálya alá tartoznak és az általa biztosított jogok kedvezményezettjei azok az uniós polgárok, akik olyan tagállamba utaznak, vagy olyan tagállamban tartózkodnak, amelynek nem állampolgárai, valamint az őket kísérő vagy hozzájuk csatlakozó, az említett irányelv 2. cikkének 2. pontjában meghatározott családtagjaik (2019. szeptember 10-i Chenchooliah ítélet, C-94/18, EU:C:2019:693, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

59 A jelen ügyben nem vitatott, hogy FS, aki lengyel állampolgár, tehát uniós polgár, a szabad mozgáshoz való jogát gyakorolta azzal, hogy az állampolgársága szerinti tagállamtól eltérő tagállamba, vagyis Hollandiába utazott, és ott tartózkodott. Közelebbről az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy FS öt hónapon keresztül Hollandiában dolgozott, mielőtt vele szemben kiutasítási határozatot hoztak. E határozat azon alapult, hogy annak elfogadásakor FS már nem felelt meg a 2004/38 irányelv 7. cikkében előírt feltételeknek, ezért jogellenesen tartózkodott Hollandia területén.

60 Márpedig a Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság előtt felhozott egyetlen kifogás keretében FS arra hivatkozik, hogy mivel bizonyította, hogy a számára előírt, 2018. október 23-án lejárt négyhetes határidőn belül önként elhagyta Hollandia területét, a 2004/38 irányelv 6. cikke értelmében az említett területre való visszatérésétől kezdve új tartózkodási jogra hivatkozhat. FS szerint ebből az következik, hogy az államtitkár tévesen rendelte el 2018. november 23-án a kitoloncolása céljából az idegenrendészeti őrizetbe vételét.

61 Így, noha ezen idegenrendészeti őrizet jogszerűségének kérdése felmerül a kérdést előterjesztő bíróság előtt, a Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, hogy sem magának az FS kitoloncolásáról szóló, jogerőssé vált határozatnak a jogszerűsége, sem pedig az a tény, hogy FS az előírt határidőn belül önként eleget tett e határozatnak, nem vitatott az alapeljárás keretében.

62 Ebből következik, hogy a Bíróságot kizárólag az azokról a körülményekről való határozathozatalra kérik, amelyek között a 2004/38 irányelv 15. cikkének (1) bekezdése alapján kiutasítási határozattal érintett uniós polgár ezen irányelv 6. cikkének (1) bekezdése alapján új tartózkodási jogra hivatkozhat a fogadó tagállamban.

63 Ezen előzetes pontosításokat követően először is meg kell vizsgálni, hogy az uniós polgárnak a fogadó tagállamból való fizikai távozása önmagában elegendő-e ahhoz, hogy az e tagállam által vele szemben hozott kiutasítási határozatot teljes mértékben végrehajtottnak lehessen tekinteni oly módon, hogy e határozatra vele szemben már nem lehet hivatkozni az említett tagállam területére való azonnali visszatérésekor. Ha az uniós polgár fizikai távozása önmagában nem lenne ehhez elegendő, értékelni kellene másodszor az uniós polgár fogadó tagállamtól való távolléte időtartamának jelentőségét, valamint az ebben az összefüggésben esetlegesen releváns egyéb kritériumokat. Harmadszor és utolsósorban meg kellene vizsgálni a kiutasítási határozat végrehajtása elmulasztásának következményeit.

Az uniós polgárnak a fogadó tagállam területéről való fizikai távozásáról

64 Rá kell mutatni arra, hogy a 2004/38 irányelv nem csupán azokat a szabályokat tartalmazza, amelyek az irányelv által előírt különböző típusú tartózkodási jogok valamelyikének a megszerzésére vonatkoznak, valamint azon feltételeket rendezik, amelyeket az érintett jogokban való további részesüléshez kell teljesíteni. Ez az irányelv olyan szabályok összességét is előírja, amelyek az e jogok valamelyikének elvesztéséből eredő helyzet szabályozására irányulnak (2019. szeptember 10-i Chenchooliah ítélet, C-94/18, EU:C:2019:693, 70. pont).

65 E tekintetben a 2004/38 irányelv „Eljárási biztosítékok” című 15. cikke alkalmazandó az olyan kiutasítási határozatra, amelyet – mint az alapügyben – olyan indokok miatt hoztak, amelyek nem állnak összefüggésben semmilyen, a közrendre, a közbiztonságra vagy a közegészségre jelentett veszéllyel (lásd ebben az értelemben: 2019. szeptember 10-i Chenchooliah ítélet, C-94/18, EU:C:2019:693, 73. pont).

66 Ez a rendelkezés ugyanis, amely a 2004/38 irányelvnek „A tartózkodás joga” című III. fejezetében szerepel, egy olyan esetben alkalmazandó rendszert határoz meg, amikor az ezen irányelv szerinti ideiglenes tartózkodáshoz való jog megszűnik, különösen amikor az uniós polgár vagy annak családtagja, aki korábban a tartózkodási joggal az említett irányelv 6. cikke értelmében három hónapig, illetve a 7. cikke értelmében három hónapot meghaladóan rendelkezett, már nem felel meg a szóban forgó tartózkodási jog feltételeinek, tehát a fogadó tagállam főszabály szerint kiutasíthatja (2019. szeptember 10-i Chenchooliah ítélet, C-94/18, EU:C:2019:693, 74. pont).

67 Közelebbről, a 2004/38 irányelv 15. cikke (1) bekezdésének megfelelően az annak 30. és 31. cikkében előírt eljárásokat analógia útján alkalmazni kell az ilyen kiutasítási határozatra.

68 Továbbá emlékeztetni kell arra, hogy ezen irányelv 15. cikke (3) bekezdése értelmében a fogadó tagállam nem írhat elő beutazási tilalmat olyan kiutasítási határozattal összefüggésben, amelyre e cikk (1) bekezdését kell alkalmazni.

69 Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy az említett irányelv 15. cikkének (1) bekezdése alapján hozott kiutasítási határozat időbeli hatálya nem tűnik ki sem ez utóbbi rendelkezés, sem ugyanezen irányelv egyéb rendelkezéseinek szövegéből.

70 Mivel a 2004/38 irányelv szövege önmagában nem teszi lehetővé a feltett kérdések megválaszolását, ezen irányelv 15. cikke (1) bekezdésének értelmezéséhez tekintetbe kell venni e rendelkezés célját, az összefüggéseket, amelybe illeszkedik, valamint magának az említett irányelvnek a célját (lásd analógia útján: 2019. november 12-i Haqbin ítélet, C-233/18, EU:C:2019:956, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

71 E tekintetben rá kell mutatni, hogy a 2004/38 irányelv 15. cikkének (1) bekezdése többet között lehetőséget biztosít a fogadó tagállam számára, hogy kiutasítsa a területéről azon uniós polgárt, akit ezen irányelv 6. cikke vagy 7. cikke alapján már nem illet meg tartózkodási jog. Ebből következik, hogy a 2004/38 irányelv 15. cikkének (1) bekezdése különösen arra irányul, hogy lehetővé tegye a fogadó tagállam számára annak biztosítását, hogy a területén való huzamos tartózkodási joggal nem rendelkező uniós polgároknak a területén való tartózkodására az ezen irányelvben előírt ideiglenes tartózkodáshoz való jogok terjedelmének tiszteletben tartásával kerüljön sor.

72 Meg kell jegyezni, hogy a fogadó tagállam azon lehetősége, hogy kiutasítsa a területén már nem jogszerűen tartózkodó uniós polgárt, a 2004/38 irányelvnek a 14. cikkével összefüggésben értelmezett 6. és 7. cikkében, valamint (10) preambulumbekezdésében kifejezett sajátos célkitűzéséhez kapcsolódik, amely annak elkerülésére irányul, hogy az irányelv alapján tartózkodási jogot gyakorló uniós polgárok és azok családtagjai indokolatlan terhet jelentsenek a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére az ideiglenes tartózkodásuk ideje alatt.

73 Márpedig, ha a 2004/38 irányelv 15. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az uniós polgárnak a fogadó tagállamból való fizikai távozása önmagában elegendő a vele szemben e rendelkezés alapján hozott kiutasítási határozat végrehajtásához, ezen uniós polgárnak csupán a fogadó tagállam határát kellene átlépnie ahhoz, hogy azonnal visszatérhessen e tagállam területére, és ezen irányelv 6. cikke alapján új tartózkodási jogra hivatkozhasson. Amennyiben ismétlődően így járna el, az említett uniós polgár egymást követően számos tartózkodási jogra hivatkozhatna ez utóbbi cikk alapján ugyanazon fogadó tagállam területén, még akkor is, ha e különböző jogokat valójában ugyanazon tényleges tartózkodás céljából ismernék el.

74 Az ilyen értelmezés megfosztaná a hatékony érvényesüléstől a fogadó tagállam azon lehetőségét, hogy a 2004/38 irányelv 6. cikke alapján véget vessen az uniós polgár tartózkodásának, ha ez utóbbinak az e tagállam területén való három hónapos tartózkodása lejár, ténylegesen három hónapot meghaladó tartózkodást téve lehetővé számára e területen, annak ellenére, hogy vele szemben kiutasítási határozatot hoztak, és az ezen irányelv 7. cikkében előírt feltételek nem teljesülnek. Ezen értelmezés szerint ugyanis ezen uniós polgár pusztán azáltal, hogy háromhavonta átlépi a fogadó tagállam határát, valójában határozatlan időre szóló tartózkodási jogot szerezne, noha egyrészt esetleg nem felel meg az említett irányelv 7. cikkében előírt feltételeknek, másrészt pedig ugyanezen irányelv 6. cikke, amelyre e tényleges időbeli korlátozás nélküli tartózkodás érdekében hivatkozik, csupán három hónapig tartó tartózkodásra irányul, ahogyan az ez utóbbi cikknek magának a címéből kitűnik.

75 Az említett értelmezés, amely nem követeli meg, hogy az érintett uniós polgár ténylegesen véget vessen a fogadó tagállamban való tartózkodásának, egyébként veszélyeztetheti azon egyensúlyt, amelyet a 2004/38 irányelv egyrészt az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joga, másrészt a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerének azon indokolatlan teherrel szembeni védelme között kíván létrehozni, amelyet az érintett személyek jelenthetnek e tagállam területén való ideiglenes tartózkodásukkal.

76 Ezenkívül meg kell jegyezni, hogy a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése szerint az uniós polgárnak a fogadó tagállam területén való huzamos tartózkodás jogának megszerzése érdekében öt éven át folyamatosan jogszerűen kell tartózkodnia ezen a területen, az ezen irányelv 17. cikkében a tevékenységüket az említett területen megszüntető munkavállalók tekintetében előírt eltérésekre is figyelemmel. Márpedig az említett irányelv 21. cikkéből kitűnik, hogy a tartózkodás folyamatossága megszakad, ha az érintett személlyel szemben megfelelően végrehajtják a kiutasítási határozatot.

77 Következésképpen, ha az uniós polgárnak a fogadó tagállam területéről való fizikai távozását önmagában elegendőnek kellene tekinteni a vele szemben hozott kiutasítási határozat végrehajtásához, az megfosztaná hatékony érvényesülésének egy részétől a 2004/38 irányelv által az ideiglenes tartózkodás és a huzamos tartózkodás között egyértelműen bevezetett különbségtételt. Ennek elfogadása ugyanis lehetővé tenné az ilyen uniós polgár számára, hogy több, egymást követő ideiglenes tartózkodásra hivatkozzon e tagállamban annak érdekében, hogy valójában folyamatosan ott tartózkodjon, miközben nem felel meg a huzamos tartózkodáshoz való jog ezen irányelvben előírt feltételeinek.

78 A jelen ítélet 73. pontjában szereplő értelmezés tehát nem állna összhangban a 2004/38 irányelv tágabb összefüggéseivel, amely – ahogyan azt a Bíróság többször kimondta –, a fogadó tagállam területén történő tartózkodáshoz való jog vonatkozásában fokozatos rendszert írt elő, amely lényegében az ezen irányelvet megelőző különböző uniós jogszabályokban és ítélkezési gyakorlatban előírt fokozatokat és feltételeket átvéve a huzamos tartózkodás jogához vezet (2020. január 22-i Pensionsversicherungsanstalt [A tevékenység nyugdíjkorhatár elérését követő befejezése] ítélet, C-32/19, EU:C:2020:25, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

79 Ezenfelül emlékeztetni kell arra, hogy a 2004/38 irányelv 30. cikkének (3) bekezdése értelmében a kellően megalapozott sürgős eseteket kivéve a fogadó tagállam területének elhagyására nyitva álló határidő nem lehet rövidebb, mint az érintettnek a kiutasítási határozatról való értesítésétől számított egy hónap. Mivel e rendelkezés – ahogyan az a jelen ítélet 67. pontjából kitűnik –

„analógia útján” alkalmazandó az ezen irányelv 15. cikke alapján hozott határozatra, az említett határidőt alkalmazni kell az alapügyben szereplőhöz hasonló, nem közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból hozott kiutasítási határozatokra is.

80 Márpedig, ahogyan azt a holland kormány állítja, a kiutasítási határozat végrehajtására az annak közlésétől számított legalább egy hónapos határidő biztosítása – mivel lehetővé teszi az érintett számára a távozásának előkészítését –, azon értelmezés mellett szól, amely szerint a kiutasítási határozat végrehajtása nem önmagában az érintett személynek a fogadó tagállam területéről való tényleges távozásával történik meg, hanem az e területen való tartózkodása tényleges megszüntetésével.

81 A fentiekre tekintettel meg kell állapítani, hogy – amint arra a főtanácsnok indítványának 77. pontjában szintén rámutatott – az uniós polgárnak a fogadó tagállam területéről való fizikai távozása önmagában nem elegendő a vele szemben a 2004/38 irányelv 15. cikkének (1) bekezdése alapján hozott kiutasítási határozat teljes mértékben történő végrehajtásához. Ahhoz, hogy ezen irányelv 6. cikkének (1) bekezdése alapján az e területen való új tartózkodási jogra hivatkozhasson, ezen uniós polgárnak nem csupán fizikailag kell elhagynia az említett területet, hanem az ugyanezen területen való tartózkodásának is ténylegesen véget kell vetnie, oly módon, hogy a fogadó tagállam területére való visszatérésekor nem tekinthető úgy, hogy tartózkodása valójában az e területen való korábbi tartózkodásának a folytatása.

82 A kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy az előtte folyamatban lévő jogvita összes körülményének átfogó értékelése alapján megvizsgálja, hogy a szóban forgó uniós polgár ténylegesen véget vetett-e a fogadó tagállam területén való tartózkodásának oly módon, hogy a vele szemben hozott kiutasítási határozatot teljes mértékben végrehajtotta. Mindazonáltal a Bíróság feladata, hogy hasznos útmutatással szolgáljon e tekintetben ahhoz, hogy lehetővé tegye a kérdést előterjesztő bíróság számára az előtte folyamatban lévő jogvita eldöntését (lásd analógia útján: 2019. július 4-i Kirschstein ítélet, C-393/17, EU:C:2019:563, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

A kiutasítási határozat végrehajtásának értékelése szempontjából releváns tényezőkről

83 Először is meg kell határozni, hogy ahhoz, hogy úgy lehessen tekinteni, hogy az uniós polgár ténylegesen véget vetett a fogadó tagállam területén való ideiglenes tartózkodásának, az érintettnek e területen kívül kell-e tartózkodnia egy meghatározott minimális, mint például három hónapos időtartamon keresztül, ahogyan azt a holland kormány javasolja.

84 Kétségtelenül igaz – ahogyan az a jelen ítélet 66. és 74. pontjából következik –, hogy a három hónapos időszak egyébként is fontos szerepet játszik a 2004/38 irányelv keretében, különösen mivel ezen időszak lehetővé teszi az ezen irányelv 6. és 7. cikkében előírt kétfajta ideiglenes tartózkodási jog megkülönböztetését.

85 Ez a megfontolás azonban nem indokolja a 2004/38 irányelv 15. cikke (1) bekezdésének olyan értelmezését, amely szerint e rendelkezés a kiutasítási határozat végrehajtásának olyan feltételét állapítja meg, mint amelyet a jelen ítélet 83. pontja vázol fel.

86 Közelebbről, ahogyan azt a Bíróság már több alkalommal kimondta, és ahogyan az a 2004/38 irányelv (1) és (2) preambulumbekezdéséből kitűnik, az uniós polgárság alapvető és egyéni jogot biztosít az Unió valamennyi polgárának arra, hogy szabadon mozoghassanak és tartózkodhassanak a tagállamok területén a Szerződésekben és azok alkalmazására hozott

intézkedésekben megállapított korlátozások és feltételek mellett, és a személyek szabad mozgása ezenfelül a belső piac egyik alapvető szabadságát képezi, amelyet az Európai Unió Alapjogi Chartájának 45. cikke is megállapít (lásd ebben az értelemben: 2011. május 5-i Mccarthy ítélet, C-434/09, EU:C:2011:277, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

87 Egyébiránt, ahogyan az a 2004/38 irányelv (3) preambulumbekezdéséből kitűnik, ezen irányelv célja, hogy megkönnyítse a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás alapvető és egyéni jogának a gyakorlását, amelyet közvetlenül az EUM-Szerződés ruház az uniós polgárokra, és amelynek célja többek között az említett jog megerősítése (lásd ebben az értelemben: 2011. május 5-i Mccarthy ítélet, C-434/09, EU:C:2011:277, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

88 Ezenkívül, mivel a személyek szabad mozgása az Európai Unió alapját képezi, az azt szabályozó rendelkezéseket tágan kell értelmezni, míg a szabad mozgás alóli kivételeket és az attól való eltéréseket, éppen ellenkezőleg, szigorúan kell értelmezni (lásd ebben az értelemben: 1986. június 3-i Kempf ítélet, 139/85, EU:C:1986:223, 13. pont; 2008. július 10-i Jipa-ítélet, C-33/07, EU:C:2008:396, 23. pont).

89 Márpedig, ahogyan arra a főtanácsnok indítványának 91. és 93. pontjában lényegében rámutatott, a 2004/38 irányelv 15. cikke (1) bekezdésének olyan értelmezése, amely szerint az az uniós polgár, akivel szemben e rendelkezés alapján kiutasítási határozatot hoztak, minden esetben köteles lenne távol maradni a fogadó tagállamtól, például három hónapos időtartamig, annak érdekében, hogy ezen irányelv 6. cikkének (1) bekezdése alapján e tagállam területén való új tartózkodási jogra hivatkozhasson, ezen alapvető jog gyakorlásának olyan korlátozás alá rendelését jelentené, amely sem a Szerződésekben, sem a 2004/38 irányelvben nem szerepel.

90 Mindazonáltal, még ha azon időszak tartama, amelyet az uniós polgár a 2004/38 irányelv 15. cikkének (1) bekezdése alapján vele szemben hozott kiutasítási határozat elfogadását követően a fogadó tagállam területén kívül tölt, önmagában nem is meghatározó annak értékelése szempontjából, hogy az érintett ténylegesen véget vetett-e az e területen való tartózkodásának, ezen időtartam bizonyos jelentőséggel bírhat a jelen ítélet 82. pontjában említett átfogó értékelés keretében. Minél hosszabb ugyanis az érintettnek a fogadó tagállam területétől való távolléte, az annál inkább alátámasztja a tartózkodása megszüntetésének tényleges jellegét. Ezzel szemben a csupán nagyon rövid, néhány napos vagy csak néhány órás távollét inkább azt támasztja alá, hogy azon tartózkodás, amelyre az uniós polgár ezen irányelv 6. cikkének (1) bekezdése alapján a fogadó tagállamba való visszatérésekor hivatkozik, valójában az e területen való tartózkodás ugyanazon időszakába illeszkedik.

91 Másodszor, ahogyan azt az Európai Bizottság állítja, annak meghatározása érdekében, hogy valamely uniós polgár a 2004/38 irányelv 7. cikke értelmében ténylegesen véget vetett-e tartózkodásának, figyelembe kell venni egyrészt az érintett uniós polgár és a fogadó tagállam közötti kapcsolatok megszakadását igazoló valamennyi körülményt. E tekintetben bizonyos jelentőséggel bírhat többek között a népesség-nyilvántartásból való törlés iránti kérelem, a bérleti szerződés vagy a közszolgáltatás, mint például a víz vagy villamos energia nyújtására irányuló szerződés megszüntetése, a költözés, a szakmai beilleszkedést segítő szolgáltatás lemondása, vagy az ezen uniós polgár e tagállamba való bizonyos fokú beilleszkedését feltételező egyéb kapcsolatok megszüntetése.

92 E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy az ilyen tényezők relevanciáját, amely az adott körülményektől függően eltérhet, az illetékes nemzeti hatóságnak az érintett uniós polgár sajátos helyzetét jellemző összes konkrét körülmény fényében kell értékelnie. Különösen figyelembe kell venni a fogadó tagállamba való beilleszkedésének mértékét, a vele szemben hozott kiutasítási határozat elfogadását közvetlenül megelőzően a fogadó tagállam területén való tartózkodásának időtartamát, valamint családi és gazdasági helyzetét.

93 Az érintett uniós polgár és a fogadó tagállam közötti kapcsolatok esetleges megszakadására vonatkozó fenti tényezőkön kívül másrészt figyelembe kell venni a vele szemben hozott kiutasítási határozat elfogadását követően az e tagállam területétől való távolmaradásának időszakára vonatkozó összes tényezőt, azon kérdés feltárása érdekében, hogy ezen uniós polgárt úgy lehet-e tekinteni, mint aki ezen időszak során ténylegesen az említett területen kívül tartózkodott. E tekintetben figyelembe kell venni, legalábbis amikor az említett uniós polgár fogadó tagállamban való tartózkodása a 2004/38 irányelv 7. cikkének (1) bekezdésén alapult, azokat a valószínűsítő körülményeket, amelyek arra utalnak, hogy az érintett személyes, szakmai vagy családi érdekeinek központját az említett időszak során áthelyezte egy másik államba.

A kiutasítási határozat végrehajtása elmulasztásának következményeiről

94 A fentiekből következik, hogy az uniós polgár kiutasításáról szóló határozatot nem hajtják végre mindaddig, amíg az uniós polgár helyzetét jellemző körülmények összességére tekintettel nem állapítható meg, hogy ez utóbbi ténylegesen véget vetett a fogadó tagállam területén való ideiglenes tartózkodásának. A kiutasításáról szóló határozat végrehajtásának hiányában tehát ezen uniós polgár még akkor is jogellenesen tartózkodik e területen, ha annak átmeneti elhagyása után ismét visszatér oda. Következésképpen ilyen esetben e tagállam nem köteles az ezen uniós polgárral szemben a 2004/38 irányelv 15. cikkének (1) bekezdése alapján már meghozott kiutasítási határozatot megalapozó ugyanazon tények alapján új kiutasítási határozatot hozni, hanem ez előbbi határozatra támaszkodhat annak érdekében, hogy az érintettet területének elhagyására kötelezze.

95 Mindemellett pontosítani kell, hogy a körülményekben beállt jelentős változás, amely lehetővé tenné az uniós polgár számára, hogy teljesítse az említett irányelv 7. cikkében előírt feltételeket, megfosztaná a vele szemben hozott kiutasítási határozatot minden joghatásától, és annak végre nem hajtása ellenére azt követelné meg, hogy az érintett tagállam területén való tartózkodását jogszerűnek tekintsék.

96 Kétségtelen, hogy az a tény, hogy a schengeni térségen belül a belső határokon történő ellenőrzések a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 22. cikke alapján főszabály szerint tilosak, nehezebbé teszi a fogadó tagállam hatóságai számára annak ellenőrzését, hogy a 2004/38 irányelv 15. cikkének (1) bekezdése alapján hozott kiutasítási határozat hatálya alatt álló uniós polgár teljes mértékben végrehajtotta-e ezen határozatot.

97 Az is igaz, hogy a 2004/38 irányelv 5. cikkének (1) bekezdése értelmében a nemzeti határellenőrzéskor alkalmazandó, úti okmányokra vonatkozó rendelkezések sérelme nélkül a tagállamok biztosítják, hogy az uniós polgár érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel beutazhasson a területükre. Ugyanígy az uniós polgár azon joga, hogy ezen irányelv 6. cikkének (1) bekezdése alapján három hónapig tartózkodjon egy másik tagállam területén, nem függ semmilyen feltételtől vagy formai követelménytől, az ilyen dokumentum birtoklásának követelményén kívül.

98 Mindazonáltal a 2004/38 irányelv bizonyos más rendelkezéseinek célja az, hogy lehetővé tegyék a fogadó tagállam számára annak biztosítását, hogy más tagállamok állampolgárainak a területükön való ideiglenes tartózkodása megfeleljen ezen irányelvnek.

99 Közelebbről, ahogyan azt a Bizottság a tárgyaláson előadta, noha a 2004/38 irányelv 8. cikkének (1) bekezdése értelmében a fogadó tagállam azon lehetősége, hogy előírja az uniós polgárok számára az illetékes hatóságoknál való bejelentkezést, e rendelkezés megfogalmazása szerint kizárólag a három hónapot meghaladó időtartamú tartózkodásokra alkalmazható, ezen irányelv 5. cikkének (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a tagállam megkövetelheti az érintett személytől, hogy észszerű és hátrányos megkülönböztetéstől mentes határidőn belül jelentse be a területén való jelenlétét, és az ezen utóbbi kötelezettség, akárcsak a bejelentkezési kötelezettség megsértése esetén az érintett személy arányos és hátrányos megkülönböztetéstől mentes szankcióval sújtható.

100 Ugyanezen szempont alapján meg kell állapítani, hogy az alapügyben szereplőhöz hasonló helyzetben, amikor az uniós polgár röviddel az említett terület önkéntes elhagyására előírt határidő lejártát követően lép kapcsolatba a fogadó tagállam hatóságaival, e tagállam ellenőrizheti, hogy ezen uniós polgárnak a területén való jelenléte igazolt-e az említett irányelv alapján.

101 Végül hozzá kell tenni, hogy a 2004/38 irányelv 15. cikkének (1) bekezdése alapján hozott kiutasítási határozat, amelyet még nem hajtottak végre, nem képezi akadályát annak, hogy az érintett uniós polgár a 2004/38 irányelv 5. cikke alapján beutazzon a fogadó tagállam területére.

102 Ugyanis, noha a 2004/38 irányelv 5. cikkében előírt beutazási jog lehetővé teszi az uniós polgár számára, hogy az állampolgársága szerinti tagállamtól eltérő tagállam területére beutazzon az ezen irányelv valamely más rendelkezése alapján történő tartózkodás céljából, e beutazási jog önálló módon akkor is gyakorolható, ha ezen uniós polgár, aki az említett irányelv alapján nem rendelkezik az e területen való tartózkodás jogával, mindazonáltal az ott tartózkodástól eltérő célból eseti jelleggel kíván beutazni az említett területre. Márpedig, ahogyan az a jelen ítélet 68. pontjából kitűnik, a 2004/38 irányelv 15. cikke (3) bekezdésének megfelelően a fogadó tagállam nem írhat elő beutazási tilalmat olyan kiutasítási határozattal összefüggésben, amelyre e cikk (1) bekezdését kell alkalmazni.

103 Ebből következik, hogy az uniós polgárral szemben a 2004/38 irányelv 15. cikkének (1) bekezdése alapján hozott kiutasítási határozatra vele szemben nem lehet hivatkozni, amíg a fogadó tagállam területén való jelenléte ezen irányelv 5. cikke alapján indokolt.

104 A fenti megfontolások összességére tekintettel az előterjesztett kérdésekre azt a választ kell adni, hogy a 2004/38 irányelv 15. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az uniós polgárnak a fogadó tagállam területéről való kiutasítására vonatkozó, e rendelkezés alapján azzal az indokkal hozott határozat, hogy ezen uniós polgár már nem rendelkezik ezen irányelv alapján e területen ideiglenes tartózkodáshoz való joggal, nem minősül teljes mértékben végrehajtottnak azon egyszerű ténynél fogva, hogy az említett uniós polgár fizikailag elhagyta az említett területet a kiutasítási határozatban az önkéntes távozásra előírt határidőn belül. Ahhoz, hogy az említett irányelv 6. cikkének (1) bekezdése alapján az ugyanezen területen való új tartózkodási jog illesse meg, az ilyen kiutasítási határozattal érintett uniós polgárnak nem csupán fizikailag el kell hagynia a fogadó tagállam területét, hanem az e területen való tartózkodásának is ténylegesen véget kell vetnie, oly módon, hogy az említett területre való visszatérésekor nem tekinthető úgy, hogy tartózkodása valójában az ugyanezen területen való korábbi tartózkodásának folytatása. A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak megvizsgálása, hogy az érintett uniós polgár sajátos

helyzetét jellemző összes konkrét körülményre tekintettel ez a helyzet áll-e fenn. Ha e vizsgálatból az tűnik ki, hogy az uniós polgár nem vetett véget ténylegesen a fogadó tagállam területén való ideiglenes tartózkodásának, e tagállam nem köteles az ezen uniós polgárral szemben már meghozott kiutasítási határozatot megalapozó ugyanazon tények alapján új kiutasítási határozatot hozni, hanem az előbbi határozatra támaszkodhat annak érdekében, hogy e polgárt a területének elhagyására kötelezze.

A költségekről

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

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

Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 15. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az uniós polgárnak a fogadó tagállam területéről való kiutasítására vonatkozó, e rendelkezés alapján azzal az indokkal hozott határozat, hogy ezen uniós polgár már nem rendelkezik ezen irányelv alapján e területen ideiglenes tartózkodáshoz való joggal, nem minősül teljes mértékben végrehajtottnak azon egyszerű ténynél fogva, hogy az említett uniós polgár fizikailag elhagyta az említett területet a kiutasítási határozatban az önkéntes távozásra előírt határidőn belül. Ahhoz, hogy az említett irányelv 6. cikkének (1) bekezdése alapján az ugyanezen területen való új tartózkodási jog illesse meg, az ilyen kiutasítási határozattal érintett uniós polgárnak nem csupán fizikailag kell elhagynia a fogadó tagállam területét, hanem az e területen való tartózkodásának is ténylegesen véget kell vetnie, oly módon, hogy az említett területre való visszatérésekor nem tekinthető úgy, hogy tartózkodása valójában az ugyanezen területen való korábbi tartózkodásának folytatása. A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak megvizsgálása, hogy az érintett uniós polgár sajátos helyzetét jellemző összes konkrét körülményre tekintettel ez a helyzet áll-e fenn. Ha e vizsgálatból az tűnik ki, hogy az uniós polgár nem vetett véget ténylegesen a fogadó tagállam területén való ideiglenes tartózkodásának, e tagállam nem köteles az ezen uniós polgárral szemben már meghozott kiutasítási határozatot megalapozó ugyanazon tények alapján új kiutasítási határozatot hozni, hanem ez előbbi határozatra támaszkodhat annak érdekében, hogy e polgárt a területének elhagyására kötelezze.

Aláírások