MICHAL BOBEK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2018. április 10.[1]

C-89/17. sz. ügy

Secretary of State for the Home Department
kontra
Rozanne Banger

(az Upper Tribunal [Immigration and Asylum Chamber] London [londoni másodfokú bíróság {bevándorlási és menekültügyi tanács}, Egyesült Királyság] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – Uniós polgárság – EUMSZ 21. cikk – Uniós polgár hazatérése az állampolgársága szerinti tagállamba, miután valamely másik tagállamban gyakorolta a szabad mozgáshoz való jogát – Olyan harmadik országbeli állampolgár tartózkodási joga, aki uniós polgár távolabbi családtagja – A 2004/38/EK irányelv analógia útján való alkalmazása – A 3. cikk (2) bekezdésének b) pontja – Azon élettárs beutazásának vagy tartózkodásának a nemzeti joggal összhangban történő megkönnyítésére vonatkozó kötelezettség, akivel az uniós polgár tartós kapcsolatban él – Jogorvoslati jog – A bírósági felülvizsgálat hatálya – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke”

I. Bevezetés

1. Rozanne Banger Dél-Afrikából származik. Élettársa, Philip Rado az Egyesült Királyság állampolgára. Együtt éltek Hollandiában, ahol R. Banger mint valamely uniós polgár élettársa számára tartózkodási kártyát állítottak ki.

2. Hollandiában R. Banger a 2004/38/EK irányelv 3. cikkének (2) bekezdése alapján tartózkodási kártyát kapott.[2] Az említett rendelkezés szerint a *fogadó* tagállamnak a nemzeti jogszabályaival összhangban meg kell *könnyítenie* az irányelv 2. cikkének 2. pontjában családtagként fel nem sorolt személyek beutazását és tartózkodását. Ide tartozik az uniós polgár élettársa, akivel tartós kapcsolatot tart fenn.

3. A pár később úgy döntött, hogy az Egyesült Királyságba költözik. Az illetékes hatóságok ott azon az alapon utasították el R. Banger tartózkodási kártya iránti kérelmét, hogy élettársával nem voltak házasok.

1 Eredeti nyelv: angol.

2 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.; a továbbiakban: 2004/38 irányelv).

4. Az Egyesült Királyságban van egy olyan rendszer is, amely a 2004/38 irányelv 3. cikke (2) bekezdésének átültetésére irányul. Azonban az említett tagállam P. Rado *származási* tagállama. Ezért R. Banger nem élvezhette az említett rendszer előnyeit, mivel az kizárólag a *más tagállamokból származó* uniós polgárok „távolabbi családtagjaira" vonatkozik, az Egyesült Királyság olyan állampolgárainak „távolabbi családtagjaira" nem, akik azután térnek vissza a szóban forgó tagállamba, hogy valamely másik tagállamban gyakorolták a tartózkodáshoz való jogukat.

5. Az Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (londoni másodfokú bíróság [bevándorlási és menekültügyi tanács], Egyesült Királyság) ebben az összefüggésben terjeszt lényegében két problémával kapcsolatban kérdéseket a Bíróság elé.

6. Először is, a tagállamok kötelesek-e valamely uniós polgár azon élettársának tartózkodási engedélyt *adni*, vagy számára a tartózkodást *megkönnyíteni*, aki a származási tagállamába hazatérő uniós polgárt kísér? Ha igen, a kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné megtudni, hogy az ilyen kötelezettség a 2004/38 irányelven, vagy pedig a Bíróság által a Singh ítéletben [3] meghatározott elveken alapul-e.

7. Másodszor, a kérdést előterjesztő bíróság meg kíván győződni az irányelv 3. cikke (2) bekezdésének hatálya alá tartozó helyzetekben az uniós jog által előírt bírói jogvédelem hatályáról Anglia és Wales jogának konkrét kontextusában, amely a szóban forgó kereset típusától függően különböző bírói jogvédelmi lehetőségeket biztosít: fellebbezési eljárást és bírósági felülvizsgálatot. A jelen ügy tényállása alapján, amelyben a keresetet egy „távolabbi családtag" indította, a jogorvoslat egyedüli módja a bírósági felülvizsgálat.

II. Jogi háttér

A. Uniós jog

8. A 2004/38 irányelv (6) preambulumbekezdése értelmében:

„A tágabb értelemben vett család egységének fenntartása érdekében, és az állampolgárság alapján való megkülönböztetés tilalmának sérelme nélkül, a fogadó tagállamnak meg kell vizsgálnia saját nemzeti jogszabályai szerint azon személyek helyzetét, akik nem tartoznak az ezen irányelv szerinti családtagfogalomba, és akik ezért nem élvezik a fogadó tagállamba való automatikus beutazás és az ott-tartózkodás jogát [helyesen: akiket nem illet meg a fogadó tagállamba való beutazás és ott-tartózkodás automatikus joga], hogy el lehessen dönteni, hogy e személyeknek megadható-e a beutazás és a tartózkodás joga, figyelembe véve az uniós polgárral fennálló kapcsolatukat vagy bármely más körülményt, mint például az uniós polgártól való pénzügyi vagy fizikai függésüket."

9. Ezen irányelv 2. cikke a következő fogalommeghatározásokat tartalmazza:

„1. »uniós polgár«: egy tagállam állampolgárságával rendelkező bármely személy;

2. »családtag«:

a) a házastárs;

3 1992. július 7-i ítélet (C-370/90, EU:C:1992:296). Lásd még: 2007. december 11-i Eind ítélet (C-291/05, EU:C:2007:771); 2014. március 12-i O. és B. ítélet (C-456/12, EU:C:2014:135).

b) az uniós polgár élettársa, akivel egy tagállam jogszabályai alapján létrejött regisztrált élettársi kapcsolatban él, ha a fogadó tagállam jogszabályai a regisztrált élettársi kapcsolatot a házassággal egyenértékűnek tekintik, és a fogadó tagállam vonatkozó jogszabályaiban megállapított feltételekkel összhangban;

[…]

3. »fogadó tagállam«: az a tagállam, ahova az uniós polgár költözik [helyesen: utazik] azért, hogy a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát gyakorolja.”

10. Az irányelv 3. cikke előírja:

„(1) 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.

(2) Az érintett személyek saját jogon való szabad mozgásának és tartózkodásának sérelme nélkül, a fogadó tagállamnak a nemzeti jogszabályaival összhangban meg kell könnyítenie az alábbi személyek beutazását és tartózkodását:

[…]

b) az uniós polgár élettársa, akivel tartós, megfelelően igazolt kapcsolatot tart fenn.

A fogadó tagállam kötelezettséget vállal e személyek személyes körülményeinek alapos vizsgálatára, és megindokolja e személyek beutazásának vagy tartózkodásának megtagadását.”

11. Az irányelv 15. cikke (1) bekezdésének megfelelően 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”.

12. Az irányelv 31. cikke a következőképpen hangzik:

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

[…]

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

[…]”

B. Az Egyesült Királyság joga

13. Az Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (2006. évi bevándorlási rendelet [Európai Gazdasági Térség]; SI 2006/1003; a továbbiakban: EGT-rendelet) ülteti át a 2004/38 irányelvet.

14. A 8. cikk a „távolabbi családtagra” vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz:

„(1) A jelen rendelet alkalmazásában a »tágabb értelemben vett család« tagja bármely olyan személy, aki nem minősül a 7. cikk (1) bekezdésének a), b) vagy c) pontja alapján EGT-állampolgár családtagjának, és megfelel a (2), (3), (4) vagy (5) bekezdésben meghatározott feltételeknek.

[…]

(5) A jelen bekezdésben meghatározott feltételnek az a személy felel meg, aki EGT-állampolgár élettársa (kivéve a bejegyzett élettársat), és megfelelően bizonyítani tudja, hogy tartós kapcsolatban él az EGT-állampolgárral.

(6) A jelen rendelet alkalmazásában »érintett EGT-állampolgár« a távolabbi családtag viszonyában az az EGT-állampolgár, aki vagy akinek a házastársa vagy bejegyzett élettársa a (2), (3) vagy (4) bekezdés szerinti távolabbi családtag rokona, illetve az az EGT-állampolgár, aki az (5) bekezdés szerinti távolabbi családtag élettársa.”

15. A tényállás idején nyilvánvalóan alkalmazandó 9. cikk meghatározta az Egyesült Királyság állampolgárainak családtagjaira vonatkozó következő szabályokat:

„(1) Amennyiben a (2) bekezdésben szereplő feltételek teljesülnek, a jelen rendeletet a brit állampolgár családtagjára úgy kell alkalmazni, mintha a brit állampolgár EGT-állampolgár lenne.

(2) A feltételek a következők:

a) a brit állampolgár valamely EGT-államban munkavállalóként vagy önálló vállalkozóként tartózkodik, vagy tartózkodott, mielőtt az Egyesült Királyságba visszatért; valamint

b) ha a brit állampolgár családtagja a házastársa vagy élettársa, együtt élnek az EGT-államban, vagy házasságot kötöttek, vagy köztük élettársi kapcsolat jött létre, és együtt éltek az említett államban, mielőtt a brit állampolgár az Egyesült Királyságba visszatért.

[…]”

III. A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

16. R. Banger dél-afrikai állampolgár. Élettársa, P. Rado az Egyesült Királyság állampolgára. 2008 és 2010 között együtt éltek Dél-Afrikában. 2010 májusában Hollandiába költöztek, ahol P. Rado elfogadott egy állásajánlatot. R. Banger mint valamely uniós polgár távolabbi családtagja számára a holland hatóságok a 2004/38 irányelv 3. cikkének (2) bekezdését átültető nemzeti rendelkezések alapján tartózkodási kártyát állítottak ki.

17. A pár 2013-ban úgy döntött, hogy az Egyesült Királyságba költöznek. R. Banger tartózkodási kártya iránti kérelmét az Egyesült Királyságban a Secretary of State for the Home Department (belügyminiszter, Egyesült Királyság, a továbbiakban: belügyminiszter) elutasította, arra hivatkozva, hogy nem P. Rado házastársa. Ez a határozat az EGT-rendelet 9. cikkén alapult, amely az Egyesült Királyság azon állampolgárainak családtagjait megillető jogokról rendelkezik, akik visszatérnek az említett tagállamba, miután szabad mozgáshoz való jogukat gyakorolták. A belügyminiszternek az említett rendelkezés alapján kiadott határozata szerint ahhoz, hogy a felperes valamely brit állampolgár

családtagjának minősüljön, valamely brit állampolgár házastársának vagy élettársának kell lennie.[4]

18. R. Banger az említett határozatot a First-tier Tribunal (elsőfokú bíróság, Egyesült Királyság) előtt megtámadta. Az említett bíróság megállapította, hogy R. Banger olyan brit állampolgár nem uniós élettársaként, aki szabad mozgáshoz való jogát gyakorolta és visszatért a származása szerinti tagállamba, a Singh ítéletből[5] eredő jogosultságait gyakorolta.

19. A belügyminiszternek engedélyezték, hogy fellebbezzen az Upper Tribunalhöz (másodfokú bíróság; a továbbiakban: a kérdést előterjesztő bíróság) azzal az indokkal, hogy az elsőfokú bíróság állítólagosan tévesen alkalmazta a jogot. A kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozza, hogy a Singh ítélet[6] megállapításai az alapeljárás szempontjából relevánsak. Véleménye szerint jelen ügyben az az egyetlen különbség, hogy R. Banger és P. Rado nem voltak házasok, míg S. Singh és felesége házasok voltak. Habár „viszonylag kis lépést" jelentene az említett ügyből eredő elveknek a jelen helyzetre való alkalmazása, a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak az ilyen kiterjesztés jogalapját illetően. Hangsúlyozza továbbá a 2004/38 irányelv 3. cikke (2) bekezdésének sajátosságát is: a rendelkezés hatálya alá tartozó személyek nem tarthatnak igényt a tartózkodáshoz való jogra. Sőt, a rendelkezés a tagállamok számára egyértelmű mérlegelési mozgásteret biztosít, így a vonatkozó jogszabály tagállamonként eltérő lehet.

20. E körülmények között az Upper Tribunal (másodfokú bíróság) felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) A [Singh ítéletben, C-370/90] szereplő elvek alapján köteles-e valamely tagállam tartózkodási engedélyt adni vagy annak megadását elősegíteni valamely olyan uniós polgár harmadik országbeli élettársának, aki – miután valamely másik tagállamban való munkavállalás érdekében gyakorolta a szabad mozgáshoz való, a Szerződésben rögzített jogát – az említett élettársával együtt visszatér az állampolgársága szerinti tagállamba?

2) Másodlagosan, [a 2004/38 irányelv] révén kötelező-e megadni az ilyen tartózkodási engedélyt, vagy elősegíteni annak megadását?

3) Amennyiben valamely tartózkodási engedély megtagadása nem a kérelmező személyes körülményeinek alapos vizsgálata alapján történik, és azt nem indokolják megfelelően és kellőképpen, jogellenes-e az ilyen határozat [2004/38 irányelv] 3. cikke (2) bekezdésének megsértése miatt?

4) Összeegyeztethető-e [a 2004/38 irányelvvel] az a nemzeti jogi szabály, amely alapján egy magát hozzátartozónak mondó személy nem fellebbezhet valamely bírósághoz egy olyan határozattal szemben, amelyben megtagadják a tartózkodási kártya kiadását?"

21. Írásbeli észrevételeket R. Banger, Spanyolország, Ausztria, Lengyelország és az Egyesült Királyság kormánya, valamint az Európai Bizottság nyújtott be. A 2018. január 17-i tárgyaláson R. Banger, Spanyolország és az Egyesült Királyság kormánya, valamint az Európai Bizottság adta elő észrevételeit szóban.

4 R. Banger beadványaiból kiderül, hogy élettársával 2014. szeptember 27-én, miután Hollandiából eljöttek, házasságot kötöttek. Ezt azonban a belügyminiszter *nem vette figyelembe*, mivel az EGT-rendelet brit állampolgárok családtagjainak jogaira vonatkozó 9. cikke (2) bekezdésének b) pontja azt mondja ki, hogy a házastársak „együtt élnek az EGT-államban, vagy házasságot kötöttek […] vagy köztük élettársi kapcsolat jött létre, és együtt éltek az említett államban, *mielőtt a brit állampolgár* az Egyesült Királyságba *visszatért*". Kiemelés tőlem.

5 Amely értelmében, ha az uniós állampolgárok visszatérnek az állampolgárságuk szerinti tagállamba, miután tartózkodáshoz való jogukat valamely tagállamban gyakorolták, családtagjaikat legalább ugyanazon jogok meg kell, hogy illessék, mint amelyek valamely másik tagállamban az uniós jog alapján megilletnék őket. 1992. július 7-i Singh ítélet (C-370/90, EU:C:1992:296).

6 1992. július 7-i ítélet (C-370/90, EU:C:1992:296).

IV. Értékelés

22. A jelen indítvány felépítése a következő. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első három kérdést együttesen fogom vizsgálni, mivel valamiképpen mindegyikük a „hazatérő” uniós polgárok élettársainak beutazását és tartózkodását illető tagállami kötelezettségek jogalapjára és tartalmára vonatkozik (A). Ezután vizsgálom a negyedik kérdést, amely a „távolabbi családtagokat”[7] illetően előírt, a 3. cikk (2) bekezdésében említett bírósági felülvizsgálat hatályára vonatkozik (B).

A. Első, második és harmadik kérdés: hazatérő uniós polgár „távolabbi családtagja”

23. Első kérésével a kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné megtudni, hogy a Singh ítéletben[8] meghatározott elvek alapján köteles-e valamely tagállam tartózkodási engedélyt *adni* vagy annak megadását *megkönnyíteni* a „hazatérő” uniós polgárok élettársai számára. A második kérdés másodlagosan lényegében arra irányul, hogy a tartózkodási engedély megadására vagy megadásának megkönnyítésére vonatkozó ilyen kötelezettség közvetlenül a 2004/38 irányelvből ered-e.

24. E kérdések két rétegből állnak. Először is azon jogosultságok *jogalapjával* foglalkoznak, amelyet a tartós kapcsolatban élő „hazatérő” uniós polgárok élettársai az uniós jogból származtatnak. Másodszor, hallgatólagosan már e jogosultságok *tartalmára* is irányulnak: van-e olyan kötelezettség, amely alapján meg kell adni az engedélyt vagy pusztán meg kell könnyíteni annak megadását. Az utóbbi kérdés ezután az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésben teljesen előtérbe kerül. Ez a kérdés kifejezetten arra irányul, hogy a 2004/38 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése alapján jogellenes-e az olyan elutasító határozat meghozatala, amely nem a kérelmező személyes körülményeinek alapos vizsgálata alapján történik, és amely nem tartalmaz megfelelő és elégséges indokolást.

25. Véleményem szerint ezek a rétegek egyértelműen összefonódnak. A jogalap meghatározza a tartalmat, amely pedig a határozat bizonyos szintű igazolását feltételezi. Ezért úgy vélem, hogy az első három kérdést legjobb együttesen vizsgálni.

26. Ebben a szakaszban ezért először is azon jogok jogalapját vizsgálom, amelyeket a „hazatérő” uniós polgárok élettársai az uniós jogból származtatnak. Ennek érdekében értékelem, hogy a 2004/38 irányelv szabályait ki lehet-e analógia útján terjeszteni az állampolgárságuk szerinti országba „hazatérő” uniós polgárokra a Bíróságnak az irányelv 3. cikke (2) bekezdésének b) pontjára vonatkozó ítélkezési gyakorlata szerint (1). Másodszor, megvizsgálom az említett rendelkezés értelmezését, amely bevezeti az élettársak beutazása és tartózkodása „megkönnyítésének” fogalmát (2). Harmadszor megvizsgálom, hogy a jelen ügy szempontjából mit jelentenek ezek a megállapítások (3).

1. Hazatérő polgárok

27. A 2004/38 irányelv tartalmaz egy külön rendelkezést – a 3. cikk (2) bekezdésének b) pontját – azon személyek helyzetére, akikkel valamely uniós polgárral tartós kapcsolatban él. Ez a rendelkezés azonban önmagában nem alkalmazható a jelen ügyre. Az irányelvnek a beutazáshoz és tartózkodáshoz való jogokra vonatkozó rendelkezései nem alkalmazandók azokra a körülményekre, amelyekben valamely uniós polgár vagy családtagjai ezekre a rendelkezésekre az uniós polgár *állampolgársága szerinti tagállamával* szemben hivatkozik.[9]

7 A „távolabbi családtag” fogalma a 2004/38 irányelv 3. cikkének (2) bekezdésében foglalt mindkét alkategóriát magában foglalja, vagyis a 3. cikk (2) bekezdésének a) pontja szerinti „más családtagokat” és a 3. cikk (2) bekezdése b) pontja szerinti „uniós polgár élettársát, akivel tartós, megfelelően igazolt kapcsolatot tart fenn”.

8 1992. július 7-i ítélet (C-370/90, EU:C:1992:296).

9 2014. március 12-i O. és B. ítélet (C-456/12, EU:C:2014:135, 37. pont) Lásd még: 2012. november 8-i Iida ítélet (C-40/11, EU:C:2012:691, 61. pont és azt követő pontok); 2017. május 10-i Chavez-Vilchez és társai ítélet (C-133/15, EU:C:2017:354, 53. pont); 2017. november 14-i Lounes ítélet (C-165/16, EU:C:2017:862, 33. pont).

28. Logikusan ugyanennek kell vonatkoznia a 2004/38 irányelv „távolabbi családtagra” vonatkozó 3. cikkének (2) bekezdésére.

29. Igaz, hogy a 2004/38 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése a 3. cikk (1) bekezdéséhez hasonlóan nem említi kifejezetten az uniós polgárt egy másik tagállamban *kísérő* vagy hozzá ott *csatlakozó* távolabbi családtagot. Ugyanakkor a 3. cikk (2) bekezdése – amint azt az irányelv (6) bekezdése megerősíti – egyértelműen a *„fogadó* tagállam” kötelezettségeire vonatkozik. Sőt, a „távolabbi családtagok” vonatkozásában is érvényesek ugyanazok a rendszerszintű és teleologikus megfontolások, amelyek a Bíróságot arra a következtetésre vezették, hogy a 2004/38 irányelv nem alkalmazandó az uniós polgár harmadik országbeli állampolgár családtagjára e polgár származási tagállamában. [10]

30. Azonban az, hogy a 2004/38 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése önmagában nem alkalmazandó egy jelenlegihez hasonló ügyre, nem teszi az említett rendelkezést teljesen irrelevánssá. A Bíróság ítélkezési gyakorlata az elsődleges jogi szabályok alapján azt állapította meg, hogy különböző, a szabad mozgásról szóló másodlagos jogi eszközök bizonyos körülmények között *analógia útján* alkalmazandók lehetnek az olyan uniós polgárokkal kapcsolatos helyzetekre, akik a szabad mozgáshoz való joguk gyakorlását követően visszatérnek az állampolgárságuk szerinti tagállamba. [11]

31. A Bíróság említett ítélkezési gyakorlata a visszatartás logikájára épül. A Singh ítélet szerint, „[h]a egy tagállam állampolgára egy másik tagállam területén kíván önálló vállalkozóként vagy munkavállalóként tevékenységet folytatni, akkor visszatarthatná őt a származási országának elhagyásától az, hogy abban az esetben, ha az állampolgársága szerinti országba vissza kíván térni annak érdekében, hogy ott önálló vállalkozóként vagy munkavállalóként tevékenységet folytasson, a beutazást és tartózkodást illetően nem élvezhetné legalább azokat a kedvezményeket, mint amelyek az EGK-Szerződés vagy a másodlagos jog alapján egy másik tagállam területén megilletnék” [12]. A szabad mozgáshoz való jog nem tudna teljeskörűen érvényesülni, ha az uniós polgárt „annak gyakorlásától visszatart[hatnák] olyan akadályokkal, amelyeket a származása szerinti ország gördít házastársának beutazása és ott-tartózkodása elé” [13]. Az Eind ítéletben a Bíróság hozzátette, hogy e visszatartó hatás ugyanezen polgár számára bekövetkezhet azon egyszerű „kilátás folytán is, hogy a származási tagállamba való visszatérése után nem folytathatja az esetleg már a fogadó államban házasság vagy családegyesítés következtében megkezdett közös családi életet a közeli hozzátartozóival” [14].

32. Ezen az alapon a Bíróság megállapította, hogy az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése szerint a családtagok beutazáshoz való jogára és tartózkodási jogára vonatkozó másodlagos jog, különösen a 2004/38 irányelv rendelkezései alkalmazandók analógia útján a „hazatérő uniós polgárok” családtagjaira az uniós polgár állampolgársága szerinti tagállammal szemben. Az O. és B. ítéletben a Bíróság tovább pontosította, hogy ez az ítélkezési gyakorlat alkalmazandó akkor is, amikor az uniós polgár harmadik állam állampolgárával családi életet alakított ki vagy szilárdított meg valamely, az állampolgársága szerinti tagállamtól eltérő tagállamban történő tényleges tartózkodás folyamán. [15]

10 2014. március 12-i O. és B. ítélet (C-456/12, EU:C:2014:135, 39–43. pont); 2017. november 14-i Lounes ítélet (C-165/16, EU:C:2017:862, 33–37. pont).

11 A Bíróság különböző elsődleges jogi rendelkezésekre hivatkozott, hogy analógia útján kiterjessze a különböző másodlagos jogi eszközök alkalmazását a „hazatérő állampolgárokra”. Az EGK-Szerződés 52. cikkét és a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás területén a tagállamok állampolgárainak Közösségen belüli mozgására és tartózkodására vonatkozó korlátozások eltörléséről szóló, 1973. május 21-i 73/148/EGK tanácsi irányelvet (HL 1973. L 172., 14. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 167. o.) illetően lásd: 1992. július 7-i Singh ítélet (C-370/90, EU:C:1992:296, 25. pont). Az EK 39. cikket és a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló, 1968. október 15-i 1612/68/EGK tanácsi rendeletet (HL 1968. L 257., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 15. o.) illetően lásd: 2007. december 11-i Eind ítélet (C-291/05, EU:C:2007:771, 32. és 45. pont). Az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése a 2004/38 irányelv 2014. március 12-i O. és B. ítéletben analógia útján való alkalmazásának alapjául szolgált (C-456/12, EU:C:2014:135, 61. pont).

12 1992. július 7-i ítélet (C-370/90, EU:C:1992:296, 19. pont).

13 1992. július 7-i Singh ítélet (C-370/90, EU:C:1992:296, 23. pont).

14 2007. december 11-i ítélet (C-291/05, EU:C:2007:771, 36. pont). Lásd még: 2012. november 8-i Iida ítélet (C-40/11, EU:C:2012:691, 70. pont); 2014. március 12-i O. és B. ítélet (C-456/12, EU:C:2014:135, 46. pont).

15 2014. március 12-i ítélet (C-456/12, EU:C:2014:135, 61. pont).

33. A jelen ügyben az Egyesült Királyság kormánya azzal érvelt, hogy a fent felvázolt ítélkezési gyakorlatból eredő elvek kizárólag a 2004/38 irányelv szerinti beutazáshoz és tartózkodáshoz való *jogot* érinti. Ennek megfelelően az irányelv 3. cikkének (1) bekezdése szerint ezek a jogok csak azokat a családtagokat illetik meg, akik az irányelv 2. cikkének 2. pontjában szereplő lista alá tartoznak, a 3. cikk (2) bekezdése szerinti „távolabbi családtagokat" azonban nem. Ezért a családtagok tartózkodási joga megtagadásának visszatartó hatásán alapuló analógiának az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jog gyakorlására való alkalmazása nem lenne igazolt a jelen ügyben, amely egy olyan élettársra vonatkozik, aki a 3. cikk (2) bekezdése szerint az ilyen tartózkodási jogra nem jogosult.

34. Nem értek egyet.

35. Először is, való igaz, hogy a „hazatérő uniós polgárok" harmadik országbeli állampolgár családtagjainak tartózkodási jogára vonatkozó, újabb keletű bírósági ítélkezési gyakorlat a 2004/38 irányelv 2. cikke szerinti „családtagok" jogállásával foglalkozott.[16] Nem hiszem, hogy ezt meg kellene fordítani, és úgy kellene értelmezni, mint amellyel a Bíróság az említett ítélkezési gyakorlatot kizárólag a „családtagra" kívánta volna korlátozni. Ugyanennyire hihető magyarázat (sőt, véleményem szerint sokkal hihetőbb magyarázat) az, hogy az említett ügyek azért kizárólag a családtagokat említik, mivel egyszerűen azokban kizárólag családtagokról volt szó.

36. Másodszor, ez különösen igaz azért, mert az irányelvnek a „családtagokra" való, analógia útján történő alkalmazása mögötti általános logika teljes mértékben alkalmazandó a „távolabbi családtagokra" is. Amint arra a Bizottság helyesen rámutatott, különösen ez a helyzet azon uniós polgár élettársát illetően, aki az uniós joggal összhangban jogszerűen tartózkodott a fogadó tagállamban.[17]

37. A visszatartás vagy eltántorítás logikája azon az elméleten alapult, hogy az uniós polgárt eltántorítják az utazástól, mivel a hozzá személyesen *közel* álló személyek nem tudnak vele tartani. Tudomásul kell venni, hogy a társadalmi megítélés változik és manapság számos együttélési forma létezik. Így az eltántorítás lehetősége a valóságban erősebb lehet a 2004/38 irányelv 3. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerinti élettárs esetében, mint esetleg az irányelv 2. cikkének 2. pontjában felsorolt egyes kategóriákéban. Természetesen nem arra akarok utalni, hogy ez mindig így van. Egyszerűen azt állítom, hogy arra vonatkozóan, hogy valamely személyhez ki áll ténylegesen „közel", egy formális beskatulyázáson alapuló általánosítás aligha helyénvaló.[18]

38. Hozzátehetjük, hogy a 2004/38 irányelv (6) preambulumbekezdése megerősíti, hogy az irányelv 3. cikkének (2) bekezdése által elérni kívánt cél „a tágabb értelemben vett család egységének fenntartása"[19]. Így ebben az értelemben ez ugyanúgy alkalmas arra, hogy a „tágabb" családi kapcsolatokat az uniós polgár tényleges tartózkodása során a fogadó tagállamban megerősítse vagy létrehozza, és ezek alapján tulajdonképpen ugyanúgy kialakulnak a visszatartással kapcsolatos megfontolások.

16 Például az 1992. július 7-i Singh ítéletben (C-370/90, EU:C:1992:296) a Bíróság „házastársról és gyermekekről" beszél (20. pont). A 2007. december 11-i Eind ítélet (C-291/05, EU:C:2007:771) egy uniós polgár gyermekéről szólt. A 2014. március 12-i O. és B. ítélet (C-456/12, EU:C:2014:135) házastársakról szólt.

17 Analógia útján lásd: 2014. március 12-i O. és B. ítélet (C-456/12, EU:C:2014:135, 47. pont).

18 Hozzátehetjük, hogy a „családi élet" fogalmának fejlődése, amely elismeri és alkalmazza a *de facto* kapcsolatokat is, az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) ítélkezési gyakorlatában is megjelenik. Függetlenül a családi élet fennállásából eredő konkrét kötelezettségek kérdésétől, amely az adott migrációs összefüggésben felmerül, az EJEB megállapította, hogy az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (a továbbiakban: EJEE) 8. cikke szerinti „család" fogalma „nem korlátozódik a házasságon alapuló kapcsolatokra, és magában foglalhat más *de facto* »családi« kapcsolatokat, ahol a felek házassági köteléken kívül élnek együtt", olyan helyzetekben, ahol a gyermekek házasságon kívül születtek. Lásd: EJEB, 2010. június 24., Schalk és Kopf kontra Ausztria ítélet (CE:ECHR:2010:0624JUD003014104, 91. §). A 94. §-ban az EJEB tovább pontosította, hogy a családi élet fogalma kiterjed a tartós *de facto* kapcsolatban élő azonos nemű élettársakra.

19 Az 1612/68 rendelet 10. cikkének (2) bekezdése és a 73/148 irányelv 1. cikkének (2) bekezdése hasonló „könnyítést" írt elő.

39. Mindemellett be kell látnom, hogy az visszatartás/eltántorítás logikájában – amellyel a 2004/38 irányelvnek a származási tagállamba visszatérő uniós polgárokra történő, analógia útján való alkalmazását igazolták – van egy olyan elem, amely nem teljesen meggyőző. Röviden: az eltántorítás tudást feltételez. Elég nehezen tud valamely cselekedettől eltántorítani olyasmi, aminek létezéséről a döntés meghozatalakor nem tudok, vagy aminek jövőbeli bekövetkezése legjobb esetben is bizonytalan.

40. Egyfelől az ilyen visszatartó hatás akkor állhat fenn, ha a (távolabbi) családtagot már a külföldre utazás előtt megilleti valamiféle jogállás az uniós polgár állampolgársága szerinti tagállamban. A szabad mozgás kockázatos vállalkozásnak bizonyulhat, ha valamely harmadik országbeli állampolgár családtag már bevándorló jogállást kapott az uniós polgár származása szerinti tagállamban. Ez a jogállás elveszhet, ha az illető az uniós polgárt egy másik tagállamba kíséri. Habár az uniós jog garantálja a második (vagy azt követő) fogadó tagállamban a tartózkodáshoz való jogot, joggal mondható, hogy visszatartó hatással bír a szabad mozgás gyakorlására vonatkozó döntéshez mérlegelendő tényezők személyes értékelése során az a lehetőség, hogy ezeket a jogokat az illető nem tudja gyakorolni, miután visszatér a származási tagállamba. [20]

41. Másfelől még nehezebben tudok elképzelni ilyen, arra a döntésre gyakorolt észlelhető visszatartó hatást, hogy az illető elhagyja a származási tagállamot a szabad mozgás gyakorlása érdekében, ha az uniós polgár még nem alapított családot. Valóban állítható-e észszerűen azt, hogy például egy frissen végzett egyetemistát, aki esetleg azt fontolgatja, hogy egy másik tagállamba (vagy más tagállamokba) költözik, az erre vonatkozó döntésének meghozatala során befolyásolja, hogy esetleg abban a tagállamban (vagy a második vagy harmadik tagállamban) találkozhat élete szerelmével, majd később, feltételezve, hogy élete szerelme valóban egy életre szól, állandó jelleggel haza szeretne térni a származási tagállamba, amikor azonban rájön, hogy az illető nem kapna tartózkodási jogot, gondosan és részletesen tanulmányozva a származási tagállam nemzeti bevándorlási szabályait, amelyek esetleg még mindig alkalmazandóak lehetnének a közeli vagy távoli jövőben, eltántorodik attól, hogy a szabad mozgáshoz való jogát egyáltalán gyakorolja, és egyszerűen otthon marad?

42. Félretéve azokat az eshetőségeket, amikor valóban az igaz szerelem külföldön való megtalálása vezeti az illetőt arra, hogy szabad mozgáshoz való jogait gyakorolja, az ilyen események távoli és hipotetikus jellege, valamint annak valószerű(tlen)sége, hogy egy átlagos ember életében hozott fontos döntéseinek tényleges alapjául szolgálnak, talán nem a legszilárdabban alapozzák meg azt, hogy a 2004/38 irányelvet analógia útján (azaz az egyértelmű szövegén túli alkalmazhatóság tényleges kiterjesztésével) a hazatérő uniós polgárokra alkalmazni kelljen.

43. Ezért azt javasolnám a Bíróságnak, hogy helyezzen nagyobb hangsúlyt annak alternatív igazolására, hogy a 2004/38 irányelv feltételeit analógia útján a „hazatérő” uniós polgárokra és (távolabbi) családtagjukra is lehet alkalmazni: egy olyan igazolásra, amely nem feltétlenül azon alapul, hogy az illető előre eltántorodik az utazástól, hanem azon, hogy az illető utólag lényegében nem büntethető azért, hogy ezt tette. [21]

20 Tesauro főtanácsnok Singh ügyre vonatkozó indítványa (C-370/90, nem tették közzé, EU:C:1992:229, 8. pont).

21 Ezt az igazolást Tesauro főtanácsnok Singh ügyre vonatkozó indítványában (C-370/90, nem tették közzé, EU:C:1992:229, 7. és 8. pont) már megtette.

44. A Bíróság ítélkezési gyakorlata a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben már elismerte, hogy a szabad mozgáshoz való jog nem jelenthet *utólagos hátrányt* az uniós polgárokra nézve.[22] Véleményem szerint az ilyen hátrány azokban az esetekben merül fel, amikor annak ellenére, hogy a „hazatérő" polgárokra ugyanaz a szabályozási rendszer vonatkozik, mint azon állampolgárokra, akik szabad mozgáshoz való jogukat soha nem gyakorolták, a nemzeti szabályok ismerik el azokat a családi kapcsolatokat, amelyek egy másik tagállamban jöttek létre vagy erősödtek meg.[23]

45. Az objektív módon eltérő helyzeteket nem lehet és nem is szabad ugyanúgy megítélni. Máskülönben fennáll annak a (mostanság nem távoli és nem is hipotetikus) veszélye, hogy a szabad mozgás egy, csak az odaútra szóló jegyet jelentene. A kivándorlás állandósulását jelentené. Ez nem egyeztethető össze *az Európai Unió területén való szabad* mozgáshoz és tartózkodáshoz való joggal.[24]

46. Röviden: habár némi finomítással, de azok a megfontolások, amelyek arra engedték következtetni a Bíróságot, hogy a 2004/38 irányelv 2. cikkének 2. pontja szerinti családtagokat megillető beutazáshoz és tartózkodáshoz való jogok analógia útján alkalmazandók a származásuk szerinti tagállamba visszatérő uniós polgárokra is, ugyanígy alkalmazandók az irányelv 3. cikkének (2) bekezdésében említett „távolabbi családtagokra" is.

47. Ennek eredményeképpen azt a következtetést kell levonni, hogy a spanyol, az osztrák és a lengyel kormány, valamint a Bizottság érvelésének megfelelően valamely uniós polgár – aki szabad mozgáshoz való jogát gyakorolta – harmadik országbeli állampolgárnak a vele tartós kapcsolatban élő élettársa az uniós polgár származási tagállamba való visszatérését követően nem részesülhet kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyet az irányelv a szabad mozgáshoz való jogot más tagállamokban gyakorló uniós polgárok távolabbi családtagjai esetében előír.

2. A 2004/38 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése: a „távolabbi családtagok" beutazásának és tartózkodásának „megkönnyítése"

48. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első és második kérdés arra keresi a választ a Bíróságtól, hogy az uniós jog követelményei alapján köteles-e valamely tagállam tartózkodási engedélyt *adni* vagy másodlagosan annak megadását *megkönnyíteni* a hazatérő uniós polgárok élettársai számára.

49. Amint azt a Bizottság, valamint a Bíróság elé észrevételt terjesztő minden kormány helytállóan megállapította, a Singh-ítéletből[25] eredő elvek analógia alkalmazása maga után vonja azt is, hogy a „hazatérő uniós polgárok" élettársait megilleti a 2004/38 irányelv 3. cikkének (2) bekezdésében előírt *könnyítési* rendszer igénybevétele.

50. R. Banger nem mond ellent ennek az értelmezésnek, legalábbis nem közvetlenül. Érvelése árnyaltabb: habár az irányelv 3. cikkének (2) bekezdésében szereplő könnyítési kötelezettségen belül marad, azt állítja, hogy a tartózkodási kártya megadásának megtagadása nem a személyes körülményeinek alapos vizsgálatán alapult, és azt nem indokolták megfelelően és kellőképpen, mint ahogyan azt a szóban forgó rendelkezés előírja.

22 Lásd például: 2002. július 11-i D'Hoop ítélet (C-224/98, EU:C:2002:432, 31. pont); 2004. április 29-i Pusa ítélet (C-224/02, EU:C:2004:273, 19. pont.); 2006. július 18-i De Cuyper ítélet (C-406/04, EU:C:2006:491, 39. pont); 2007. szeptember 11-i Schwartz és Gootjes-Schwarz ítélet (C-76/05, EU:C:2007:492, 88. pont).

23 A szabad mozgás realitása ugyanis a „statikus polgárokétól" eltérő helyzeteket eredményez, amelyeket nem szabad ugyanúgy kezelni. E tekintetben lásd: 2003. október 2-i Garcia Avello ítélet (C-148/02, EU:C:2003:539, 31. pont és azt követő pontok).

24 E tekintetben lásd: Sharpston főtanácsnok O. és S. ügyre vonatkozó indítványa (C-456/12 és C-457/12, EU:C:2013:837, 89. pont).

25 1992. július 7-i ítélet (C-370/90, EU:C:1992:296).

51. A Bíróság a Rahman ítéletben már pontosította az irányelv 3. cikkének (2) bekezdésében szereplő, a távolabbi családtagokra alkalmazandó „könnyítési rendszer” tartalmát.[26] Az említett ítélet a szóban forgó rendszer három vetületét hangsúlyozta: i. a beutazáshoz vagy tartózkodáshoz való automatikus jog hiánya; ii. egy olyan könnyítési rendszer elfogadásának kötelezettsége a nemzeti joggal összhangban, amelyben a tagállamok mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek; iii. az, hogy az említett mozgástér nem korlátlan.

52. Először is, a 2004/38 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése nem ruházza fel a beutazáshoz vagy tartózkodáshoz való *joggal* a távolabbi családtagokat. Nem azonosak az irányelv 2. cikkének 2. pontjában meghatározott azon családtagok, akik beutazási és tartózkodási joggal rendelkeznek, és a 3. cikk (2) bekezdésében említettek, akiknek a beutazását és tartózkodását „a fogadó tagállam csupán megkönnyíteni köteles”[27]. Így a 2004/38 irányelv nem kötelezi a tagállamokat, hogy a 3. cikk (2) bekezdése szerinti minden beutazási és tartózkodási kérelemnek helyt adjanak.[28] Sőt, az uniós polgárokat és családtagjaikat megillető jogoktól eltérően a 3. cikk (2) bekezdése „nem elég [pontos] ahhoz, hogy a beutazást vagy tartózkodást kérelmezők közvetlenül hivatkozhatnának erre a rendelkezésre, mint amely olyan értékelési *kritériumokat* tartalmaz, amelyeket szerintük a kérelmükre alkalmazni kell”[29].

53. Másodszor, a tartózkodáshoz való joggal ellentétben az irányelv 3. cikkének (2) bekezdésében előírt könnyítési kötelezettség érdemi tartalmát az annak biztosítására irányuló tagállami kötelezettségként határozták meg, hogy jogszabályaik között szerepelnek azok a kritériumok, amelyek alapján a távolabbi családtagok tartózkodási kérelmével kapcsolatos határozatot meg lehet hozni. E határozatnak e személyek személyes körülményeinek alapos vizsgálatán kell alapulnia, és elutasítás esetén indokolást kell tartalmaznia.[30]

54. Amint azt a 2004/38 irányelv (6) preambulumbekezdése is megerősíti, a fogadó tagállamnak „*saját nemzeti jogszabályai szerint*” kell megvizsgálnia a „távolabbi családtagok” helyzetét, „hogy el lehessen dönteni, hogy e személyeknek *megadható-e* a beutazás és a tartózkodás joga” Ez azt jelenti, hogy az irányelv konkrétabb rendelkezései hiányában és a „saját nemzeti jogszabályai szerint” fordulat alapján a tagállamok tág mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek azon *tényezők kiválasztását* illetően, amelyeket a 3. cikk (2) bekezdése szerinti kötelezettségeik alkalmazása során figyelembe vesznek.[31] Ebbe a mérlegelési jogkörbe szükségszerűen beletartozik, hogy a tagállamok meghatározhatják e rendelkezés nemzeti jogukban való alkalmazásának *konkrét* feltételeit és kritériumait, valamint a figyelembe veendő tényezőket.

55. Az is egyértelmű, hogy a mérlegelési mozgástér szükségszerűen azt jelenti, hogy ezek a feltételek, kritériumok és tényezők tagállamonként *eltérhetnek*, mivel a tagállamok az e rendelkezés átültetésére vonatkozó kötelezettségüket különbözőképpen teljesíthetik.[32]

56. Harmadszor, a 2004/38 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése által biztosított mérlegelési mozgástér nem korlátlan. Ez a rendelkezés tartalmazza azokat a konkrét korlátokat, amelyek körülhatárolják a tagállamok mozgásterét: a vonatkozó nemzeti szabályoknak összhangban kell lenniük a „könnyítés” fogalmával, és meg kell felelniük a személyes körülmények alapos vizsgálatára és elutasítás esetén az indokolásra vonatkozó követelményeknek.

26 2012. szeptember 5-i Rahman és társai ítélet (C-83/11, EU:C:2012:519).

27 2012. szeptember 5-i Rahman és társai ítélet (C-83/11, EU:C:2012:519, 19. pont).

28 2012. szeptember 5-i Rahman és társai ítélet (C-83/11, EU:C:2012:519, 18. pont). Lásd még: Wathelet főtanácsnok Coman ügyre vonatkozó indítványa (C-673/16, EU:C:2018:2, 94–96. pont).

29 2012. szeptember 5-i Rahman és társai ítélet (C-83/11, EU:C:2012:519, 25. pont). Kiemelés tőlem.

30 2012. szeptember 5-i Rahman és társai ítélet (C-83/11, EU:C:2012:519, 22. pont).

31 2012. szeptember 5-i Rahman és társai ítélet (C-83/11, EU:C:2012:519, 24. pont).

32 E tekintetben lásd: Bot főtanácsnok Rahman ügyre vonatkozó indítványa (C-83/11, EU:C:2012:174, 64. pont).

57. Az első korlát a rendelkezés szövegéből és a „könnyítés” fogalmából ered. Tulajdonképpen a „meg kell könnyítenie” kifejezés arra utal, hogy a 3. cikk (2) bekezdése azt a kötelezettséget írja elő a tagállamoknak, hogy „a beutazási és tartózkodási kérelmek tekintetében harmadik államok más állampolgáraival szemben bizonyos előnyben kell részesíteniük […]” [33] bizonyos személyeket. Ezért „a fogadó tagállamnak […] biztosítania kell azt, hogy a jogszabályaiban alkalmazott kritériumok megfeleljenek a »meg kell könnyítenie« kifejezés […] általános jelentésének” [34]. A könnyítési kötelezettség velejárójaként a Bíróság felidézte, hogy az elfogadott nemzeti rendelkezések nem foszthatják meg a 3. cikk (2) bekezdését hatékony érvényesülésétől. [35]

58. Egyszerűen kifejezve: a tagállamoknak a „könnyítés során” van elég mozgásterük az anyagi kritériumok és az eljárási feltételek vonatkozásában is. A lényeg azonban, hogy a „távolabbi családtagoknak” jobban kell járniuk, mint a harmadik országbeli állampolgárok *általános* kategóriájába tartozóknak. [36]

59. A második korlát a 2004/38 irányelv 3. cikke (2) bekezdésének utolsó fordulatából ered. Ez a rendelkezés kettős kötelezettséget ír elő a tagállamok számára: hogy kötelezettséget vállaljanak „e személyek személyes körülményeinek alapos vizsgálatára”, és „megindokolják e személyek beutazásának vagy tartózkodásának megtagadását”. Ezért a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy e személyek „kérelméről hozott határozat e személyek személyes körülményeinek alapos vizsgálatán alapuljon, és elutasítás esetén indokolást tartalmazzon” [37]. Az alapos vizsgálat a (6) preambulumbekezdés szerint azt jelenti, hogy figyelembe kell venni a különböző releváns tényezőket, így például az uniós polgárral fennálló kapcsolatot vagy bármely más körülményt, például az uniós polgártól való pénzügyi vagy fizikai függést. [38]

60. Következésképpen a 2004/38 irányelv 3. cikkének (2) bekezdésének a Bíróság által a Rahman ítéletben értelmezett és ebben a szakaszban felvázolt szövegéből következik, hogy az említett rendelkezés nem von maga után a tartózkodáshoz való automatikus jogot. Így a rendelkezésnek az olyan helyzetekre analógia útján való alkalmazása, amikor a távolabbi családtag valamely „hazatérő uniós polgárt” visszakísér annak származási tagállamba, ugyanígy nem eredményezhet a tartózkodáshoz való automatikus jogot. Az irányelv 3. cikke (2) bekezdésének analógia útján való alkalmazhatósága csak addig terjedhet, ameddig maga a 3. cikk (2) bekezdése kiterjedhetett volna, amennyiben alkalmazandó lenne, azon túl azonban nem. Amint azt ugyanis a Bíróság ítélkezési gyakorlata már megerősítette, a másodlagos szabad mozgáshoz való jognak a hazatérő uniós polgárok családtagjaira „analógia útján való alkalmazása” nem minősül a második tagállamban élvezett tartózkodási jog feltétel nélküli elismerésének: a másodlagos jogi rendelkezések analógia útján való alkalmazása továbbra is az azokban foglalt feltételektől függ. [39]

33 2012. szeptember 5-i Rahman és társai ítélet (C-83/11, EU:C:2012:519, 21. pont).

34 2012. szeptember 5-i Rahman és társai ítélet (C-83/11, EU:C:2012:519, 24. pont).

35 2012. szeptember 5-i Rahman és társai ítélet (C-83/11, EU:C:2012:519, 24. pont).

36 Miközben természetesen elismeri, hogy bizonyos harmadik országbeli állampolgárok (uniós polgár nem családtagja) beutazási és tartózkodási *jogokat* élvezhetnek, például a családi élethez való jog alapján. Lásd: a családegyesítési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK tanácsi irányelvet (HL 2003. L 251., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 224. o.). A 2012. szeptember 5-i Rahman és társai ítéletre (C-83/11, EU:C:2012:519, 21. pont) való hivatkozást ezért úgy kell értelmezni, mint amely azon harmadik országbeli állampolgárok *általános* kategóriájára utal, akiket *nem illet meg* ilyen beutazási és tartózkodási jog. E vitát illetően lásd: Guild, E., Peers, S., és Tomkin, J., *The EU Citizenship Directive*. A Commentary. Oxford University Press, Oxford, 2014., 74. o., 203. lábjegyzet.

37 2012. szeptember 5-i Rahman és társai ítélet (C-83/11, EU:C:2012:519, 22. pont).

38 2012. szeptember 5-i Rahman és társai ítélet (C-83/11, EU:C:2012:519, 23. pont).

39 2007. december 11-i Eind ítélet (C-291/05, EU:C:2007:771, 39. pont). Lásd még: Mengozzi főtanácsnok Eind ügyre vonatkozó indítványa (C-291/05, EU:C:2007:407, 38. és 39. pont).

3. A jelen ügy

61. A jelen ügy körülményei között a 2004/38 irányelv vonatkozó rendelkezéseinek analógia útján való alkalmazásának elsődleges jogi alapja az EUMSZ 45. cikkben (ha a kérdést előterjesztő bíróság megerősíti, hogy P. Rado munkavállalóként gyakorolta szabad mozgáshoz való jogát Hollandiában, mint ahogy tűnik) vagy másodlagos jogalapként az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében található.

62. Az említett analógia útján történő alkalmazás alapján azt az élettársat, akivel az uniós polgár tartós kapcsolatot tart fenn, és akivel az uniós polgár egy másik tagállamban családi kapcsolatot létesített vagy erősített meg a szabad mozgáshoz való jogának gyakorlása során, megilleti az a jog, hogy a 2004/38 irányelv 3. cikke (2) bekezdésének követelményei alapján bírálják el kérelmét, amikor az uniós polgár visszatér a származási tagállamba.

63. A jelen ügyben úgy tűnik, hogy R. Banger a 2004/38 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése alapján Hollandiában tartózkodási kártyát kapott. Együtt élt P. Radóval távolabbi családtagként, miközben P. Radót az említett tagállamban tartózkodási jog illette meg. Úgy tűnik, hogy ez lehetővé tette számukra, hogy családi életük legyen és azt megerősítsék.

64. Ilyen körülmények között az EUMSZ (21. cikk (1) bekezdése vagy 45. cikk) és a 2004/38 irányelv 3. cikke (2) bekezdésének együttes értelmezése alapján R. Bangert megilleti az a jog, hogy kérelmét alaposan megvizsgálják, és az indokolást közöljék vele, ha e vizsgálat eredményei alapján a beutazást vagy a tartózkodást megtagadják tőle. Ez a vizsgálat egyebek mellett kiterjed konkrét személyes körülményeire, köztük az uniós polgárral való kapcsolatára is.

65. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben megadott elemekből és a Bírósághoz benyújtott beadványokból kitűnik, hogy a tartózkodási kártya iránti kérelmet kizárólag azért utasították el, mert R. Banger és P. Rado a kérelem benyújtásakor nem voltak házasok. Ha valóban ez a helyzet, ez elégtelen azon követelményeknek való megfeleléshez, hogy a döntést a 3. cikk (2) bekezdésének a *nem házas*, az uniós polgárral azonban tartós kapcsolatban élő személyekre vonatkozó b) pontja szerinti távolabbi családtag személyes körülményeinek alapos vizsgálata alapján indokolni kell.

66. Megfogalmazása alapján a „személyes körülmények alapos vizsgálatának” észszerűen magában kell foglalnia a hazatérő uniós polgárral való kapcsolat jellegéről való meggyőződést. Ebbe logikusan beletartozna az, hogy bizonyítási célból figyelembe veszik, hogy a tartózkodási kártyának egy másik tagállam általi kiadásával a tartós kapcsolatot már elismerték, és az megfelelően igazolt.

67. Szeretném hangsúlyozni, hogy az említett körülmény ugyanakkor önmagában nem feltétlenül vezethet az uniós polgár származási tagállamában (vagy akár bármely más tagállamban, ahová a pár úgy dönt, hogy utazik) a tartózkodási jog megadásához. Megint csak, amint azt a korábbi szakaszban (éppen ezért meglehetősen részletesen) általánosságban vizsgáltam, a *megkönnyítés* kötelezettsége nem jelenti az automatikus *megadás* kötelezettségét. Az, hogy a tagállamok ezen a téren bizonyos korlátok között meghatározhatják a saját konkrét kritériumaikat, logikusan azt jelenti, hogy nem áll fenn sem a más tagállamokban megadott tartózkodási engedély „kölcsönös elismerésének kötelezettsége”, sem pedig az a kötelezettség, hogy legalább az előző fogadó tagállamban biztosítottal azonos vagy annál jobb bánásmódot kellene nyújtani.

68. Véleményem szerint sem az előzetes visszatartás/eltántorítás, sem az utólagos szankcionálás logikája nem vezethet oda, hogy lényegében azt jelentse, hogy minden olyan következő tagállam, ahová valamely uniós polgár úgy dönt, hogy utazni fog, köteles legalább ugyanolyan vagy jobb bánásmódot biztosítani, mint az előző tagállam(ok). Ez valóban túlmutatna az analógia útján való alkalmazáson és a megkönnyítés fogalmán.

4. Közbenső következtetés

69. Ennek eredményeképpen azt javasolom, hogy a Bíróság a kérdést előterjesztő bíróság első három kérdésére a következő választ adja:

– az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdését és az EUMSZ 45. cikket úgy kell értelmezni, hogy ha valamely uniós polgár egy másik tagállamban családi kapcsolatot létesített vagy erősített meg a szabad mozgáshoz való jogának gyakorlása során, a 2004/38 irányelv 3. cikkének (2) bekezdésében előírt könnyítési rendszer analógia útján alkalmazandó arra az élettársra, aki az uniós polgárral tartós kapcsolatot tart fenn, amikor az uniós polgár a származási tagállamába hazatér. Ennek eredményeképpen ennek a tagállamnak az irányelv 3. cikkének (2) bekezdése értelmében a nemzeti jogszabályaival összhangban meg kell könnyítenie azon élettárs beutazását és tartózkodását, akivel az uniós polgár megfelelően igazolt tartós kapcsolatot tart fenn.

– Amikor az uniós polgár visszatér származási tagállamába, miután tartózkodási jogát gyakorolta egy másik tagállamban, ahol egy olyan élettárssal, akivel megfelelően igazolt, tartós kapcsolatot tart fenn, megteremtette a családi életét vagy megerősítette azt, az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 45. cikk megköveteli, hogy amikor az élettárs beutazásáról vagy tartózkodásáról döntenek, az uniós polgár származási tagállama a személyes körülményeket alaposan megvizsgálja és a beutazás vagy tartózkodás megtagadását megindokolja a 2004/38 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése szerint.

B. Negyedik kérdés: a hatékony jogorvoslathoz való jog

70. Negyedik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arról kíván meggyőződni, hogy összeegyeztethető-e a 2004/38 irányelvvel az a nemzeti jogi szabály, amely alapján egy magát távolabbi családtagnak mondó személy nem fellebbezhet valamely bírósághoz egy olyan határozattal szemben, amelyben megtagadják a tartózkodási kártya kiadását?

71. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés szerint ezt a kérdést az indokolja, hogy az Upper Tribunal (másodfokú bíróság) eltérő összetételű tanácsa úgy döntött, hogy azt a felperest, akitől „távolabbi családtagként” megtagadták a tartózkodási kártyát, nem illeti meg az EGT bevándorlási rendelet 26. cikke szerinti jogorvoslati jog.[40] Ennek oka, hogy a belügyminiszter – a mérlegelési jogkörének alkalmazásával – arról hozott határozatot, hogy nem adnak ki tartózkodási kártyát egy távolabbi családtagnak, nem tekintik „egy személy tartózkodási kártyához […] való jogosultságáról” szóló határozatnak.[41] A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy ha ez a döntés helyes, a Sala ítélet azt vonná maga után, hogy a kérelmezőt az alapeljárásban a továbbiakban nem illeti meg fellebbezési jog. Ekkor a rendelkezésre álló egyedüli jogorvoslat a bírósági felülvizsgálat lenne.[42]

72. Az érdekelt felek által a Bírósághoz benyújtott beadványokból (az előzetes döntéshozatalra utaló végzés e tekintetben igen szűkszavú) az következik, hogy Anglia és Wales joga alapján a közigazgatási hatóságok jogi aktusainak megtámadására irányuló, főszabály szerint alkalmazandó rendszer a „bírósági felülvizsgálat” rendszere. Bizonyos területeken vagy összefüggésekben jogszabályi úton jogorvoslathoz való, törvényen alapuló jogokat hoztak létre.[43] Ez igaz az uniós polgárok családtagjainak

40 Sala ítélet (EFM's: Right of Appeal) [2016] UKUT 411 (IAC).

41 Sala ítélet (EFM's: Right of Appeal) [2016] UKUT 411 (IAC), 84. pont.

42 A Sala ítélet (EFM's: Right of Appeal) [2016] UKUT 411 (IAC) a 23. pontban kifejezetten kimondja, hogy „a Rahman ítéletben a Bíróság egyértelművé tette, hogy az uniós polgárokról szóló irányelv nem követel meg teljes körű érdemi fellebbezést; csupán bírósági felülvizsgálatot annak biztosítására, hogy a döntéshozó »a [2004/38] irányelv által megállapított mérlegelési korlátok között maradt«”. Úgy tűnik azonban, hogy a Court of Appeal (fellebbviteli bíróság) eltérő jogi véleményen volt a közelmúltban a 2017. november 9-i Khan kontra Secretary of State for the Home Department & Anor ítéletben ([2017] EWCA Civ 1755). A tárgyaláson az Egyesült Királyság kormánya ragaszkodott ahhoz, hogy az említett ítélet nem érinti a jelen eljárást, mivel a szóban forgó határozat olyan nemzeti jog értelmezésére irányult, amely már nincs hatályban.

43 Általánosságban lásd például: Sir Clive Lewis, *Judicial Remedies in Public Law*, 5. kiadás, Sweet & Maxwell, 2015; Supperstone, M., Goudie, J., Walker, P., és Fenwick, H., *Judicial Review*, 5. kiadás, LexisNexis, Egyesült Királyság, 2014.

jogai esetében is. Amint azt az Egyesült Királyság kormánya kifejtette, Anglia és Wales joga értelmében a 2004/38 irányelv 2. cikkének 2. pontja alá tartozó „családtagokat” megilleti a First-tier Tribunalhöz (elsőfokú bíróság) (és később az Upper Tribunalhöz [másodfokú bíróság]) való fellebbezés joga. Ugyanakkor a Sala ítélet alapján az irányelv 3. cikke (2) bekezdésének hatálya alá tartozó személyek az említett fellebbezési rendszert nem vehetik igénybe. Ők a tartózkodási kártyát megtagadó határozatot a High Court of England and Wales (Administrative Court) (felsőbíróság [Anglia és Wales], [közigazgatási bíróság]) előtt, bírósági felülvizsgálat igénybevételével támadhatják meg.

73. A kérdést előterjesztő bíróság negyedik kérdését ezért e konkrét nemzeti jogi kontextusban kell értelmezni. Innen nézve a kérdést előterjesztő bíróság negyedik kérdése mögötti fő kérdés nem az, hogy a távolabbi családtagok számára *egyáltalán* nem áll-e rendelkezésre bírói jogvédelem, hanem inkább az, hogy a bírósági felülvizsgálat rendszere megfelel-e az uniós jogi követelményeknek, vagy pedig szükség van arra, hogy a fellebbezési rendszert igénybe tudják venni.

74. Az Egyesült Királyság kormánya és R. Banger ezzel kapcsolatban eltérő nézeteket vall.

75. R. Banger azt állítja, hogy a bírósági felülvizsgálati jogorvoslat a 2004/38 irányelv és az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 47. cikke szempontjából nem tekinthető hatékony jogorvoslatnak. A bírósági felülvizsgálat a tartózkodási kártya megtagadásáról szóló határozat felülvizsgálatához nem kielégítő. Magával a döntéssel nem foglalkozik, csupán a döntéshozatali folyamattal. R. Banger a tárgyaláson ezenfelül kifejtette a fellebbezési rendszer és a bírósági felülvizsgálati rendszer közötti különbséget a rendszerek igénybevételének feltételeit, költségeit, a felülvizsgálat hatályát és a megadható jogorvoslatok jellegét illetően. Azt állította, hogy valamely határozat bírósági felülvizsgálat keretében történő megtámadása csupán a határozat jogszerűségén alapul és felülvizsgálat csak korlátozott okokból indítható. Véleménye szerint bírósági felülvizsgálat a jelen ügyben eredményesen csak az észszerűtlenségre hivatkozva kérhető, így a megtámadás hatálya szűkebb lesz, és a ténybeli elemekre nem terjed ki.

76. Ezzel szemben az Egyesült Királyság kormánya előadja, hogy a bírósági felülvizsgálati rendszer teljes mértékben megfelel az uniós jogi követelményeknek. Az uniós jog nem követeli meg, hogy a tagállamok konkrét törvényi jogorvoslati jogot biztosítsanak. Azt sem követeli meg, hogy a határozatok érdemi részének olyan teljes körű felülvizsgálatát biztosítsák, amelynek során a bíróság értékelésével felválthatja az eredeti döntéshozó értékelését. A tárgyaláson az Egyesült Királyság kormánya egyetértett a Bizottság azon érvelésével, amely szerint az uniós jog a határozat teljes felülvizsgálatát írja elő, ideértve a tények mérlegelését és az arányosságot is.[44] Az említett kormány fenntartotta, hogy a bírósági felülvizsgálat teljes mértékben megfelel ezeknek a normáknak, mivel lehetővé teszi nemcsak a határozat jogalapjának, hanem a ténybeli hibáknak és az arányosságnak a vizsgálatát is.[45]

77. Egyetlen okból foglalkozom részletesen a kérdést előterjesztő bíróság negyedik kérdésének hátterével és az érdekeltek álláspontjával: hogy bemutassam, miért gondolom, hogy a Bíróságnak nem kellene megválaszolnia a kérdést ebben a formában. Ennek során három indok különösen jelentős.

78. Először is, a Bíróságnak nem feladata, hogy a nemzeti jogok különféle bírói jogvédelmi rendszereinek különféle elemeit vizsgálja.[46] Ehhez a nemzeti jog részletes vizsgálatára és értékelésére lenne szükség, ami a nemzeti bíróságok feladata.

44 Az Egyesült Királyság kormánya ezzel összefüggésben a következő ítéletekre hivatkozik: 2008. szeptember 3-i Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet (C-402/05 P és C-415/05 P, EU:C:2008:461); 2011. december 8-i KME Germany és társai kontra Bizottság ítélet (C-272/09 P, EU:C:2011:810).

45 Az Egyesült Királyság kormánya e tekintetben a Court of Appeal of England and Wales (fellebbviteli bíróság [Anglia és Wales]) T-Mobile (UK) Ltd kontra Office of Communications ítéletére, [2009] 1 WLR 1565, valamint a Supreme Court (legfelsőbb bíróság) R (Kiarie fellebbezésére) kontra Secretary of State for the Home Department és R (Byndloss fellebbezésére) kontra Secretary of State for the Home Department ítéletére [2017] UKSC 42 hivatkozik.

46 Hasonlóképpen lásd: Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok Shingara és Radiom egyesített ügyekre vonatkozó indítványát (C-65/95 és C-111/95, EU:C:1996:451, 60. pont).

79. Másodszor, még kevésbé a Bíróság feladata, hogy ilyen vizsgálatot végezzen egy olyan meglehetősen komplex és fejlődő jogterületen, mint amilyen a bírósági felülvizsgálat az angol jogban,[47] aztán pedig gyakorlatilag felszólítsák, hogy választottbíróságként járjon el a különböző nemzeti szereplők között, akik maguk nem értenek egyet abban, hogy melyek a jelenlegi normák.

80. Harmadszor, az előzetes döntéshozatali eljárás mindig valamely nemzeti bíróság előtti alapeljárásban felmerült konkrét jogvitához kötődik. Ilyen kereteken belül a nemzeti jog valamely *konkrét* eljárási vagy anyagi rendelkezése ténylegesen vizsgálható *közvetetten*. Ugyanakkor a Bíróság nem adhat elvont tanácsadói véleményt általánosságban teljes jogterületek vagy bírói jogvédelmi rendszerek alkalmasságára vagy alkalmatlanságára vonatkozóan,[48] amely véleményhez a perbeli legitimációtól kezdve a költségeken, határidőkön és a felülvizsgálat hatályán át a megítélhető jogorvoslatokig vagy a fellebbezési módokig bármit és mindent meg kellene vitatni.

81. Ugyanakkor annak érdekében, hogy a nemzeti bíróságnak segítsen a negyedik kérdéssel felvetett problémát illetően a Bíróság megteheti, és az együttműködés szellemében talán meg is kell tennie, hogy pontosítja a hatékony jogorvoslatra vonatkozó uniós kötelezettségeket és követelményeket a 2004/38 irányelv 3. cikke (2) bekezdésének analógia útján való alkalmazásával összefüggésben.[49]

82. E célt szem előtt tartva ebben a szakaszban először is megvizsgálom a magába az irányelvbe beágyazott eljárásjogi biztosítékokat (1), majd rátérek a Charta 47. cikkéből (és a tényleges érvényesülés és a hatékonyság elvéből) eredő általános követelményekre (2). Végezetül megvizsgálom a hatékony jogorvoslathoz való jog következményeit az irányelv 3. cikke (2) bekezdésének konkrét összefüggését illetően (3).

1. A 2004/38 irányelv 15. és 31. cikke szerinti bírói jogvédelem

83. A 2004/38 irányelv konkrét rendelkezéseket tartalmaz a szabad mozgáshoz való jog bírói jogvédelmére vonatkozóan. A jelen ügy szempontjából releváns rendelkezések a 15. és a 31. cikkben találhatók. Az utóbbi rendelkezés történelmi elődje a 64/221/EGK irányelv eljárásjogi biztosítékai közt található, amely irányelv kifejezetten lehetővé tette a bírói jogvédelem korlátozását, ideértve a jogorvoslatoknak a határozatok jogi érvényességére való korlátozását.[50] Végül ezeket a sokat vitatott korlátozásokat[51] a 2004/38 irányelv hatályon kívül helyezte. Az utóbbi kifejezetten elismeri a jog- és ténykérdésekkel szembeni bírói jogorvoslathoz való hozzáférés jogát, mind a közrendi vagy közbiztonsági okokból meghozott, mind pedig a mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog egyéb korlátozásáról szóló határozatokra vonatkozóan.

84. Jelen indítvány 23–47. pontjában azt javasoltam, hogy a 2004/38 irányelv 3. cikkének (2) pontjában szereplő könnyítési rendszert a hazatérő uniós polgárok távolabbi családtagjaira analógia útján kell alkalmazni. Arra is utaltam, hogy az analógia útján való alkalmazás pontosan ezt jelenti: az irányelv tartalmának alkalmazása, új jogok létrehozása nélkül.

47 Amint azt Sharpston főtanácsnok az East Sussex County Council ügyre vonatkozó indítványában (C-71/14, EU:C:2015:234, 84. pont) megjegyezte.

48 Egy hasonló közelmúltbeli helyzethez, amely azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy a polgári, nem pedig a közigazgatási bíróságok kijelölése az Európai Unió felé fennálló tartozások végrehajtására megfelel-e a tényleges érvényesülés elvének, lásd: Dimos Zagoriou ügyre vonatkozó indítványom (C-217/16, EU:C:2017:385, 28. pont és 60–63. pont).

49 Megint csak hasonlóan Sharpston főtanácsnok az East Sussex County Council ügyre vonatkozó indítványához (C-71/14, EU:C:2015:234, 84. pont).

50 A külföldiek mozgására és tartózkodására vonatkozó, a közérdek, közbiztonság vagy közegészség által indokolt különleges intézkedések összehangolásáról szóló, 1964. február 25-i tanácsi irányelv (HL 1964. 56., 850. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 11. o.), különösen annak 9. cikke.

51 A kritikák szerint az említett korlátozások nem voltak összhangban a hatékony bírói jogvédelem elvével. Hasonlóképpen lásd: Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok Shingara és Radiom egyesített ügyekre vonatkozó indítványát (C-65/95 és C-111/95, EU:C:1996:451, 70. pont és azt követő pontok). A releváns rendelkezések értelmezéséhez lásd: 2002. július 25-i MRAX ítélet (C-459/99, EU:C:2002:461); 2005. június 2-i Dörr és Ünal ítélet (C-136/03, EU:C:2005:340).

85. Az irányelvre való ilyen visszautalás (*renvoi*) azt a sajátos problémát eredményezi a jelen ügyben, hogy az irányelv 3. cikkének (2) bekezdése önmagában nem határoz meg olyan külön eljárási biztosítékokat, amelyeknek a rendelkezés végrehajtását végig kellene kísérniük. Ezért nem teljesen egyértelmű, hogy melyek lennének ezek a bírói garanciák, ha a 3. cikk (2) bekezdését *ipso iure* alkalmazni kellene a távolabbi családtagra a fogadó tagállamban.

86. A fő kérdés így a 2004/38 irányelv 15. cikkének személyi hatálya lesz. A Bizottság és az Egyesült Királyság kormánya szerint az irányelv 15. cikke általában nem alkalmazandó az irányelv 3. cikke (2) bekezdésének hatálya alá tartozó helyzetekre. Ennek oka, hogy a 15. cikk csak az uniós polgárokat és azok „családtagjait” említi. Az utóbbi fogalomba, amelyet az irányelv 2. cikkének 2. pontja jogilag meghatároz, nem tartoznak bele a távolabbi családtagok.

87. Elfogadom e szövegszerű érvelés értékét. Ezen állításból azonban egy olyan természetes következtetésnek kellene erednie, amelyet némileg árnyal az a rendszerszintű megközelítés, amely szerint úgy tűnik, hogy a „családtag” fogalmát a 2004/38 irányelv későbbi rendelkezései nem következetesen használják. [52]

88. Azonban van egy meglehetősen erőteljes érv, amely a 2004/38 irányelv 15. cikkének tágabb hatálya mellett szól. Az említett rendelkezés kimondja, hogy az eljárásjogi biztosítékokat alkalmazni kell „az uniós polgár és családtagjai szabad mozgását […] korlátozó határozatokra”. Így, habár mondhatnánk, hogy a távolabbi „családtagok” nem tartoznak az említett rendelkezésben szereplő családtag fogalma alá, az ilyen személyek tartózkodási kártyájának megtagadása valójában könnyedén minősülhet maga az *uniós polgár* szabad mozgáshoz való joga „korlátozásának”, aki viszont egyértelműen a fogalom hatálya alá tartozik.

89. A Bíróság, habár talán a „humanista ítélkezési gyakorlat díjáért” folyó küzdelemben nem jár az élen, már régen felismerte, hogy az uniós polgárok családtagjainak származékos tartózkodási joga *hozzájárul* az uniós polgárok szabad mozgásának biztosításához. [53] Amint azt jelen indítvány 36–38. pontjában bővebben kifejtettem, az irányelv 3. cikkének (2) bekezdésében szereplő könnyítési rendszer az uniós polgárok szabad mozgáshoz való joga megerősítésének ugyanezen dinamikájára reagál. A közvetett korlátozás és akadályozás ilyen logikája mentén számomra úgy tűnik, hogy a legkevésbé vakmerő dolog azt állítani, hogy megtagadni a távolabbi családtagtól, hogy a hazatérő uniós polgárral tartson, gyakorlatilag „az uniós polgár […] szabad mozgását […] korlátozó” határozatnak minősül.

90. Akárhogy is, a 2004/38 irányelv 15. cikke alkalmazandóságának gyakorlati következményei némileg korlátozottak a jelen ügy körülményei között. Amint azt a jelen indítvány következő szakaszában kifejtem, az irányelv 3. cikkének (2) bekezdése alapján kérelmet benyújtók mindenképpen jogosultak a Chartának a hatékony bírói jogvédelem általános uniós elvét tükröző 47. cikkéből eredő eljárási biztosítékokra.

52 A 2004/38 irányelv 3. cikke (2) bekezdésének hatálya alá tartozó személyekre tulajdonképpen szintén a „családtag” fogalma szerint hivatkozik az irányelv többi rendelkezése. Például a 10. cikk (2) bekezdése, amely a tartózkodási kártya családtagok számára való kiállítását szabályozza, az e) és f) pontban azokra a dokumentumokra hivatkozik, amelyek bemutatását a tagállamoknak elő kell írniuk a 3. cikk (2) bekezdése szerinti személyekre vonatkozóan; a 7. cikk (4) bekezdése eltér az általános követelményektől a diákok egyenes ági felmenői családtagjaikra vonatkozóan, visszautalva a 3. cikk (2) bekezdésére (anélkül, hogy azt állítaná, hogy az említett személyek a rájuk vonatkozó eljárásjogi biztosítékok szempontjából nem minősülnek „családtagoknak”); a 8. cikk (5) bekezdése a bejelentkezésről szóló igazolásnak a „családtagok” számára történő kiállításához bemutatandó dokumentumokra utal, és az e) és f) pontban megemlíti a 3. cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartozó személyeket. A „családtag” fogalmának 3. cikk (2) bekezdésével összefüggésben történő különböző használatára a következő mű mutat rá: Guild, E., Peers, S., és Tomkin, J., *The EU Citizenship Directive*. A Commentary. Oxford University Press, Oxford, 2014., 80. o.

53 Lásd például: 2014. március 12-i S. és G. ítélet (C-457/12, EU:C:2014:136, 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2017. november 14-i Lounes ítélet (C-165/16, EU:C:2017:862, 32., 47. és 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

2. Hatékony bírói jogvédelem a Charta 47. cikke alapján

91. A Heylens ítélet[54] óta egyértelmű, hogy a hatékony bírói jogvédelem elve megköveteli, hogy az eljárásjogi biztosítékokat előíró konkrét másodlagos jogi rendelkezések hiányában is kell bírói jellegű jogorvoslatnak lennie a nemzeti hatóságoknak az uniós jog által biztosított jogok megtagadására vonatkozó határozataival szemben. Ez a kötelezettség az EUSZ 4. cikk (3) bekezdéséből és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdéséből is ered.[55]

92. Az ilyen bírói jogorvoslatnak nem csak az uniós jog által biztosított beutazási jog esetében kell elérhetőnek lennie. A közelmúltban a schengeni vízum megtagadásával kapcsolatos El Hassani ítéletben a Bíróság megerősítette, hogy biztosítani kell a Charta 47. cikkével és a tényleges érvényesülés elvével összhangban a bírósági felülvizsgálatot. Ez olyan terület, ahol a nemzeti hatóságok tág mozgástérrel rendelkeznek az alkalmazandó feltételeket és a releváns tények értékelését illetően.[56] Emellett, véleményem szerint *nem létezik* vízumhoz való *jog*. Ugyanakkor az, hogy a jog nem ír elő anyagi jogot egy adott eredmény esetére, nem jelenti azt, hogy a kérelmezőt nem illeti meg a kérelmének tisztességes és megfelelő módon való elbírálásához, és adott esetben a bírói jogvédelemhez való jog is.[57]

93. Ezért nem vitás, hogy jelen ügyben, még ha feltételezzük is, hogy a 2004/38 irányelv 15. cikke nem alkalmazandó az irányelv 3. cikke (2) bekezdésének hatálya alá tartozó személyekre, a *bírói* jogorvoslathoz való hozzáférés az irányelv 3. cikke (2) bekezdésének és a Charta 47. cikkének együttes alkalmazásából fakad. Az észrevételt előterjesztő érdekelt felek egyike sem állította, hogy ne a bíróságokhoz fordulás joga lenne a főszabály az olyan esetekben, amikor a távolabbi családtagoktól megtagadják a tartózkodási kártyát. Inkább az a vitás kérdés, hogy a bírósági felülvizsgálatnak milyen terjedelműnek és intenzitásúnak kell lennie.

94. A 2004/38 irányelv 15. cikkének az ezen irányelv 3. cikkének (2) bekezdése tekintetében való alkalmazhatatlansága azt jelentené, hogy nincs olyan konkrét szabály, amely meghatározná a bírósági felülvizsgálat hatályát. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az ilyen konkrét követelmények hiányában ezeket az elemeket az egyes tagállamok bírósági szervezetrendszerének kell meghatároznia.[58] A tagállamok ezen eljárási autonómiájának azonban van két korlátja: az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elve.[59]

95. Ezenfelül abban sincs vita, hogy a jelen ügy olyan helyzetre vonatkozik, amelyben valamely tagállam a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében uniós jogot hajt végre. Így a 47. cikkben előírt védelmi szintet tiszteletben kell tartani.[60]

54 1987. október 15-i Heylens és társai ítélet (222/86, EU:C:1987:442, 14. pont). Lásd még például: 1992. december 3-i Olificio Borelli kontra Bizottság ítélet (C-97/91, EU:C:1992:491, 14. és 15. pont); 2006. szeptember 19-i Wilson ítélet (C-506/04, EU:C:2006:587, 46. és 47. pont).

55 2017. szeptember 14-i The Trustees of the BT Pension Scheme ítélet (C-628/15, EU:C:2017:687, 47. pont).

56 2017. december 13-i El Hassani ítélet (C-403/16, EU:C:2017:960, 36–41. pont).

57 Lásd az El Hassani ügyre vonatkozó indítványom (C-403/16, EU:C:2017:659, 103–106. pont).

58 Lásd például: 1980. március 5-i Pecastaing ítélet (98/79, EU:C:1980:69, 11. pont); 1997. június 17-i Shingara és Radiom ítélet (C-65/95 és C-111/95, EU:C:1997:300, 24. pont).

59 Lásd például: 2015. október 6-i East Sussex County Council ítélet (C-71/14, EU:C:2015:656, 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

60 Lásd: 2013. február 26-i Åkerberg Fransson ítélet (C-617/10, EU:C:2013:105, 29. pont); 2013. február 26-i Melloni ítélet (C-399/11, EU:C:2013:107, 60. pont).

a) Egyenértékűség

96. Az egyenértékűség elve alapján az uniós jog megsértésén alapuló keresetekre vonatkozó szabályokat megkülönböztetés nélkül (és nem kedvezőtlenebb módon) kell alkalmazni, mint a hasonló nemzeti keresetekre vonatkozó szabályokat. [61]

97. A Bíróság elé terjesztett információk között semmi nem utal arra, hogy ezt az elvet megsértették volna. Ez az ügy személyek egy csoportja (távolabbi családtagok) és a jogaikat az uniós jogból származtató személyek csoportja (szigorú értelemben vett családtagok) közötti, a rendelkezésre álló bírói jogvédelemi rendszerben jelentkező különbségtételről szól. Az ilyen összehasonlítás az egyenértékűség elvének hatályán kívül esik, mivel a személyek mindkét csoportja az uniós jogból ered. [62]

98. Ugyanakkor R. Banger a tárgyaláson azt állította, hogy az uniós polgároknak a velük tartós kapcsolatban élő élettársai (mint távolabbi családtagok) számára rendelkezésre álló jogorvoslati jog kizárása eltérő bánásmódot valósít meg a brit polgároknak a velük tartós kapcsolatban élő élettársaival szemben, vélhetően azokkal szemben, akik nem gyakorolták a szabad mozgáshoz való jogukat. Mivel ezt az érvet nem fejtette ki bővebben, a Bíróság nem tud megbizonyosodni azon nemzeti keresetekről, amelyek vonatkozásában az egyenértékűség elvének való megfelelést vizsgálni lehetne. Ezért a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy megbizonyosodjon arról, hogy a tartózkodási kártyának a távolabbi családtagoktól való megtagadásával szembeni keresetek (mind az irányelv alapján, mind pedig annak a „hazatérő polgárok” távolabbi családtagjaira analógia útján való alkalmazása alapján) nem részesülnek-e kevésbé kedvező bánásmódban, mint a nemzeti jog szerinti hasonló keresetek.

b) Tényleges érvényesülés

99. A Lisszaboni Szerződést követően a bírói jogvédelem tényleges érvényesülésének két ága alakult ki: a tényleges érvényesülés mint a tagállamok eljárási autonómiája alá tartozó kettős követelmény, valamint a tényleges érvényesülés mint a Charta 47. cikke szerinti hatékony bírói jogorvoslathoz való alapvető jog.

100. Még mindig nem zárult le a vita, hogy a fenti két „tényleges érvényesülés” hogy viszonyul egymáshoz. [63] Gyakorlati okokból azonban nem látom, hogy ténylegesen mit adhat a Charta 47. cikke a *bírói* jogorvoslatok területén ahhoz, ami nem képezte (vagy inkább nem képezhette, ha ilyen kérdés valaha felmerült volna) a tényleges érvényesülés elvének részét. Egyértelműen ez a helyzet, ha ez utóbbit úgy értelmezzük, mint amely nemcsak az uniós jogi keresetek érvényesítésének *lehetetlenné tételét*, hanem *rendkívül nehézzé* tételét is megakadályozza. Érdemes felidézni, hogy mindkettő természetesen csak az uniós jog hatályán belül és ténylegesen az uniós jogon alapuló keresetekkel összefüggésben alkalmazandó.

61 E tekintetben lásd: 2016. március 17-i Bensada Benallal ítélet (C-161/15, EU:C:2016:175, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

62 Lásd: 2016. október 20-i Danqua ítélet (C-429/15, EU:C:2016:789, 32. pont).

63 Egy korábbi érvelést illetően lásd: Prechal, S. és Widdershoven, R., „Redefining the Relationship between »Rewe-effectiveness« and Effective Judicial Protection”, Review of European Administrative Law, 4. kötet, 2011., 31–50. o., 46. o.

101. Akárhogy is, úgy tűnik, hogy a Charta hatálybalépése óta a 47. cikk egyre erőteljesebben fejlődik.[64] A Bíróság ítélkezési gyakorlatát áttekintve valóban úgy tűnik, hogy a Charta 47. cikke jelenleg magasabbra teszi a mércét, mint a tényleges érvényesülés elve. Azt, hogy ez mennyiben ered magából a Charta 47. cikkének szövegéből és mennyiben a szóban forgó cikkre összpontosító és az alapján alakuló újabb, Lisszabon utáni ítélkezési gyakorlat természetes és egyszerű velejárója, nyugodtan meghagyhatjuk a tudományos értekezéseknek. Az ítélkezési gyakorlat lényege a következőképpen foglalható össze.

102. A tényleges érvényesülés elvével mint a tagállamok eljárási autonómiájának korlátjával összefüggésben a Bíróság megállapította, hogy nem szükséges, hogy a bíróságok minden körülmények között *helyettesíteni* tudják a határozatot az érdemi rész és a tényállás vonatkozásában is.[65] A Bíróság ítélkezési gyakorlatából az is kiderül, hogy a bírósági felülvizsgálat, amely egyes ténykérdések értékelését illetően korlátozott, nem mindig teszi gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé az uniós jog által biztosított jogok gyakorlását.[66] A lényeg, hogy a nemzeti bírósági felülvizsgálati eljárásnak „lehetővé kell tennie az ilyen határozat megsemmisítése iránti keresetet elbíráló bíróság számára, hogy e határozat jogszerűségének felülvizsgálata keretében ténylegesen alkalmazhassa az uniós jog vonatkozó elveit és szabályait”[67]. A bírósági felülvizsgálatnak a tényleges érvényesülés elve által megkövetelt hatálya és intenzitása a megtámadott nemzeti határozat révén végrehajtott releváns uniós jogi elvek és szabályok tartalmától és jellegétől függ.[68]

103. Az átfogóbb felülvizsgálat – többek között a határozat tényállásának és érdemi részének felülvizsgálata – elvégzésének kötelezettsége még inkább előtérbe kerül a Charta 47. cikkének rendelkezései alapján, amennyiben az ilyen vizsgálat releváns, kellő figyelemmel a szóban forgó ügy körülményeire. Tulajdonképpen, ami a *bírósághoz fordulás* jogát illeti, a Bíróság megállapította, hogy „ahhoz, hogy valamely »bíróság« az uniós jogból folyó jogokat és kötelezettségeket érintő jogvitákban a Charta 47. cikkével összhangban határozni tudjon, hatáskörrel kell rendelkeznie *az előtte folyamatban lévő ügy szempontjából releváns valamennyi ténybeli és jogi körülmény vizsgálatára*”[69]. A közigazgatási aktusok felülvizsgálatával összefüggésben a Bíróság azt is megállapította, hogy a 47. cikk második bekezdésében meghatározott pártatlanság követelménye azt is jelenti, hogy „ha a közigazgatási hatóság határozata maga nem felel meg a függetlenség és pártatlanság feltételeinek, az később bírósági felülvizsgálat tárgya lehessen, amely bíróságnak többek között hatáskörrel kell rendelkeznie *valamennyi releváns kérdés* eldöntésére”[70].

64 E tekintetben lásd: Kokott főtanácsnok Puškár ügyre vonatkozó indítványa (C-73/16, EU:C:2017:253, 49. pont és azt követő pontok); Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok Connexxion Taxi Services ügyre vonatkozó indítványa (C-171/15, EU:C:2016:506, 65. pont és azt követő pontok).

65 Egyebek mellett, és az uniós aktusok uniós bíróságok általi felülvizsgálatához hasonlóan, ahol a hatóságot komplex értékelésre kérik fel, ezért tág mozgásteret élvez. Lásd: 1999. január 21-i Upjohn ítélet (C-120/97, EU:C:1999:14, 34. és 35. pont).

66 Lásd: 2015. október 6-i East Sussex County Council ítélet (C-71/14, EU:C:2015:656, 58. pont), ahol a kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozta a közigazgatási hatóság által levont releváns ténybeli következtetések felülvizsgálatának igen korlátozott hatályát.

67 2015. október 6-i East Sussex County Council ítélet (C-71/14, EU:C:2015:656, 58. pont). Lásd még: 1999. január 21-i Upjohn ítélet (C-120/97, EU:C:1999:14, 30., 35. és 36. pont); 2005. június 9-i HLH Warenvertrieb és Orthica ítélet (C-211/03, C-299/03 és C-316/03–C-318/03, EU:C:2005:370, 75–79. pont).

68 E tekintetben, a közbeszerzés területén elégtelennek tartva az önkényes jogalkalmazásra korlátozódó bírósági felülvizsgálatot, lásd: 2014. december 11-i Croce Amica One Italia ítélet (C-440/13, EU:C:2014:2435, 40–45. pont); 2002. június 18-i HI ítélet (C-92/00, EU:C:2002:379, 59–64. pont). Ugyanezen a területen az észszerűtlenségen alapuló bírósági felülvizsgálatot illetően lásd: Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok Connexxion Taxi Services ügyre vonatkozó indítványa (C-171/15, EU:C:2016:506, 65. pont és azt követő pontok).

69 2012. november 6-i Otis és társai ítélet (C-199/11, EU:C:2012:684, 49. pont). Kiemelés tőlem. Lásd még: 2015. december 17-i Imtech Marine Belgium ítélet (C-300/14, EU:C:2015:825, 38. pont).

70 Lásd: 2017. május 16-i Berlioz Investment Fund ítélet (C-682/15, EU:C:2017:373, 55. pont). Kiemelés tőlem.

104. A hatékony bírói jogvédelemhez való jognak való megfelelést ezért az ügy konkrét kontextusával és releváns körülményeivel összefüggésben kell vizsgálni, „különösen a szóban forgó jogi aktus jellegére, elfogadásának körülményeire, valamint az adott tárgyra vonatkozó jogszabályokra figyelemmel”[71]. Ennek eredményeképpen, szem előtt tartva a konkrét uniós jogi szabályokat és a szóban forgó jogok és érdekek sajátos jellegét, a Bíróság ragaszkodott ahhoz, hogy szükség van a határozatoknak a tény- és jogkérdésekre egyaránt kiterjedő, alapos felülvizsgálatára, különösen akkor, ha a szóban forgó eszközök már tartalmaztak bizonyos harmonizált eljárási normákat.[72]

105. Végezetül további általános inspiráció[73] vonható le az EJEB-nek az EJEE 6. és 13. cikkét értelmező ítélkezési gyakorlatából. Az EJEB-nek az EJEE 6. cikkét értelmező ítélkezési gyakorlata szerint azt, hogy a felperes rendelkezésére álló bírósági felülvizsgálat elégséges-e, a szóban forgó igazságszolgáltatási szerv hatáskörérére, valamint az olyan tényezőkre tekintettel értékelik, mint: „a) a fellebbezéssel megtámadott határozat tárgya, különösen az, hogy szakmai ismereteket vagy tapasztalatot igénylő szakosodott kérdésekről szólt-e, és hogy meghozatala során gyakoroltak-e közigazgatási mérlegelési jogkört, és ha igen, milyen mértékben; b) a határozat meghozatalának módja, különösen a bírósági szerv előtti eljárás során elérhető eljárási garanciák; valamint c) a jogvita tartalma, ideértve a fellebbezés kért és tényleges jogalapját”[74],

106. Talán érdemes hangsúlyozni, hogy e tényezők mérlegelése során az EJEB több alkalommal megállapította, hogy az angol jog alapján elérhető bírósági felülvizsgálat elégséges.[75] Ugyanakkor az EJEB megállapította az EJEE 6. cikk (1) bekezdésének megsértését, amikor a felülvizsgálatot folytató bíróság nem dönthetett a *jogvita központi kérdésében*, vagy amikor a nemzeti bíróságok úgy vélték, hogy kötve vannak a közigazgatási szervek azon előzetes megállapításaihoz, amelyek az előttük lévő ügyek kimenetele szempontjából döntő jelentőségűek.[76]

107. Végkövetkeztetés helyett érdemes rávilágítani két (egymással összefüggő) szempontra: először is, a felülvizsgálat hatályára és mélységére vonatkozó lehető legjobb általánosítás az ítélkezési gyakorlat alapján meglehetősen szűkszavú – ez jó néhány tényezőtől függ. Függ az uniós jogon alapuló jogok és jogosultságok konkrét jellegétől, amelyet a szóban forgó alkalmazandó uniós jogi szabályok határoznak meg és a jogvita tárgyára vonatkozóan egy adott kontextusban kell elemezni. Másodszor, minél inkább harmonizáltak magában az uniós jogban az említett (eljárási) normák, nemzeti szinten valószínűleg annál alaposabb felülvizsgálatot igényelnek. Ezzel szemben, ahogy sok más uniós jogi területen, minél kevésbé explicitek az adott területen az uniós jogi rendelkezések, annál tágabb mozgástér jut a tagállamoknak a bírói jogvédelem módjának alakításában.

71 Lásd például: 2013. július 18-i Bizottság és társai kontra Kadi ítélet (C-584/10 P, C-593/10 P és C-595/10 P, EU:C:2013:518, 102. pont); 2017. február 9-i M ítélet (C-560/14, EU:C:2017:101, 33. pont); 2017. július 26-i Sacko ítélet (C-348/16, EU:C:2017:591, 41. pont).

72 A menekültügy területén lásd például: 2011. július 28-i Samba Diouf ítélet (C-69/10, EU:C:2011:524, 56., 57. és 61. pont). Lásd továbbá például: Reneman, M., *EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy*, Hart Publishing, Oxford, 2014.

73 Valóban csak inspiráció, mivel a Charta 47. cikkének hatálya tágabbnak tűnik, mint az EJEE 6. cikke (1) bekezdésének (amely polgári jogi jogok és kötelezettségek, illetőleg a büntetőjogi vádak kérdésében való döntésre korlátozódik) és az EJEE 13. cikkének (amely az Egyezmény szerinti jogokra és szabadságokra korlátozódik) hatályánál.

74 EJEB, 2011. július 21., Sigma Radio Television Ltd. kontra Ciprus ítélet; CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, 154. §, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

75 Lásd például: EJEB, 1995. november 22., Bryan kontra Egyesült Királyság ítélet, CE:ECHR:1995:1122JUD001917891, 44–47. §; 2009. október 27., Crompton kontra Egyesült Királyság ítélet, CE:ECHR:2009:1027JUD004250905, 78. és 79. §; 2015. október 20., Fazia Ali kontra Egyesült Királyság ítélet, CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, 79. § és azt követő §-ok. Az EJEE 13. cikkére vonatkozóan lásd: EJEB, 1989. július 7., Soering kontra Egyesült Királyság ítélet, CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, 121. és 124. §; 1991. október 30., Vilvarajah és társai kontra Egyesült Királyság ítélet, CE:ECHR:1991:1030JUD001316387, 122–127. §.

76 Lásd például: EJEB, 2002. május 28., Kingsley kontra Egyesült Királyság ítélet, CE:ECHR:2002:0528JUD003560597, 32–34. §; 2006. november 14., Tsfayo kontra Egyesült Királyság ítélet, CE:ECHR:2006:1114JUD006086000, 46–49. §. Az EJEE 13. cikkére vonatkozóan lásd: EJEB, 1999. szeptember 27., Smith és Grady kontra Egyesült Királyság ítélet, CE:ECHR:1999:0927JUD003398596, 135–139. §, 2003. július 8-i Hatton és társai kontra Egyesült Királyság ítélet, CE:ECHR:2003:0708JUD003602297, 140–142. §.

3. Hatékony bírói jogvédelem és a 2004/38 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése

108. Melyek tehát azok a konkrét jogosultságok, amelyeket a szóban forgó alkalmazandó uniós jogi rendelkezések a jelen ügyben biztosítanak? Amint az a Rahman ítéletben szerepel, az irányelv 3. cikkének (2) bekezdése tág mérlegelési mozgásteret enged a tagállamoknak.[77] Ez a mérlegelési mozgástér azonban nem korlátlan. A Bizottság helyesen mutatott rá, hogy egy ilyen mérlegelési mozgástér a tagállamok által azon kötelességük teljesítése során elfogadott tényezők és feltételek kiválasztására vonatkozik, hogy nemzeti rendelkezéseket fogadjanak el a távolabbi családtagok beutazását és tartózkodását megkönnyítő rendszer biztosítása érdekében. Ez a mérlegelési mozgástér kiterjed a releváns tények annak meghatározása érdekében végzett konkrét értékelésére is, hogy e feltételek teljesülnek-e.

109. Ugyanakkor a mérlegelési mozgástér nem egyenlő a „fekete dobozzal". A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján, még ha az illetékes hatóságok rendelkeznek is mozgástérrel, a bírósági felülvizsgálatnak ki kell terjednie arra, hogy a megtámadott határozat kellően biztos ténybeli alappal rendelkezik-e, és megfelel-e az eljárási garanciáknak.[78] Annak meghatározásához, hogy a mérlegelési mozgástérnek az irányelv által meghatározott korlátjait tiszteletben tartották-e, a nemzeti bíróságoknak abban a helyzetben kell lenniük, hogy a határozat valamennyi eljárási vonatkozását és anyagi jogi elemeit, valamint ténybeli alapját felülvizsgálhassa.[79]

110. A Rahman ítélet megint csak biztos útmutatást adott erre vonatkozóan: a 3. cikk (2) bekezdése szerinti kérelmezőt „megilleti annak joga, hogy bíróság vizsgálja felül azt, hogy a nemzeti jogszabályok és azok alkalmazása az irányelvben kijelölt mérlegelési jogkör keretein belül maradt-e"[80]. Ugyanis, habár az irányelv jelentős mérlegelési jogkört biztosít, a nemzeti bíróságok számára lehetségesnek kell lennie ellenőrizni azt, hogy a nemzeti határozat összeegyeztethető-e az irányelv 3. cikkének (2) bekezdésében szereplő kötelezettségekkel.

111. A könnyítésre vonatkozó követelményen kívül alapvetően három olyan elem van, amely az irányelv 3. cikkének (2) bekezdéséből eredő bírósági felülvizsgálat alá vonhatónak kell lennie: i. hogy a felülvizsgálat alá vont határozat *alapos vizsgálat eredménye legyen*, ii. amely logikusan jelenjen meg a *beutazás vagy tartózkodás megtagadására vonatkozó* indokolásban. Továbbá iii. az említett vizsgálatot a *személyes körülmények* alapján kell elvégezni, amelyekbe beletartozik az uniós polgárral való kapcsolat és a függőségi helyzet.

112. Mindezen elemeknek a bíróság által felülvizsgálhatónak kell lenniük. A nemzeti bíróságnak rendelkeznie kell hatáskörrel arra, hogy amennyiben szükségesnek látja, eljárjon annak érdekében, hogy a közigazgatási határozat alapjául szolgáló kulcsfontosságú releváns tényeket vizsgálja.[81] Fel kell tudnia mérni, hogy a közigazgatási szerv által előadott indokolás kellőképpen megfelel-e a nemzeti jog által a 2004/38 irányelv által előírt korlátokon belül meghatározott kritériumoknak. Arról is meg kell tudni győződni, hogy az indokolás elégséges és megfelelő-e. Egyebek mellett értékelni kell tudni, hogy a vonatkozó kritériumok szempontjából releváns konkrét személyes körülményeket megfelelően megvizsgálták-e.

77 Lásd a jelen indítvány fenti 53–55. pontját.

78 E tekintetben lásd: 2017. április 4-i Fahimian ítélet (C-544/15, EU:C:2017:255, 45. és 46. pont).

79 E tekintetben lásd: Szpunar főtanácsnok Fahimian ügyre vonatkozó indítványát (C-544/15, EU:C:2016:908, 78. pont).

80 2004. szeptember 7-i Waddenvereniging and Vogelbeschermingsvereniging ítélet (C-127/02, EU:C:2004:482, 66. pont); 2011. május 26-i Stichting Natuur en Milieu és társai ítélet (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, 100–103. pont); 2012. szeptember 5-i Rahman és társai ítélet (C-83/11, EU:C:2012:519, 25. pont), amely az 1996. október 24-i Kraaijevald és társai ítéletre (C-72/95, EU:C:1996:404, 56. pont) utal.

81 Szeretném hangsúlyozni, hogy ez egyszerűen azt jelenti, hogy a tényállásbeli elemek, amelyekről a közigazgatási hatóság meggyőződött, nem zárhatók ki *teljesen* a bírósági felülvizsgálat alól. A nemzeti közigazgatási igazságszolgáltatási rendszerek alapján megengedhető jogalapokat illetően az a besorolás, ahová ez az elem tartozik és amilyen szinten értékelésre kerül (mint a tények helytelen értékelése; nyilvánvaló értékelési hiba; bizonyítékok elferdítése), megint csak a nemzeti jog körébe tartozik. A különböző nemzeti felülvizsgálati rendszerek összehasonlító elemzéséhez lásd például: Schwarze, J., *Droit administratif européen*, 2. kiadás, Bruylant 2009., 274–311. o.

113. Ezzel szemben, amíg az említett elemek mindegyike felülvizsgálat alá vonható és a szóban forgó követelményeket megsértő bármely közigazgatási határozat megsemmisíthető, a Charta 47. cikke szerinti hatékony jogorvoslathoz véleményem szerint nem szükséges, hogy a felülvizsgálatot végző bíróság hatásköre kiterjedjen új bizonyítékok megvizsgálására. Az említett rendelkezés azt sem követeli meg, hogy a közigazgatási hatóság előtt be nem mutatott tényállást bizonyítania kellene, vagy hatáskörének ki kellene terjednie arra, hogy a közigazgatási határozatot saját ítéletével váltsa fel.

114. A nemzeti jogi értelmezésére kizárólagos hatáskörrel rendelkező kérdést előterjesztő bíróság feladata annak meghatározása, hogy az alapügy tárgyát képező bírósági felülvizsgálati rendszer megfelel-e ezen követelményeknek, és ha igen, milyen mértékben.

4. Közbenső következtetés

115. A fenti megfontolások alapján véleményem szerint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2004/38 irányelv 3. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az a Charta 47. cikkével összhangban megköveteli a távolabbi családtag beutazását vagy tartózkodását megtagadó határozatok hatékony bírósági felülvizsgálatát. Az illetékes nemzeti bíróságnak kell meggyőződnie arról, hogy a nemzeti jog alapján rendelkezésre álló bírósági felülvizsgálati rendszer megfelel-e az említett követelménynek.

V. Végkövetkeztetés

116. A fenti megfontolások tükrében azt javaslom a Bíróságnak, hogy az Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (londoni másodfokú bíróság [bevándorlási és menekültügyi tanács], Egyesült Királyság) által feltett kérdésekre a következő választ adja:

– Az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdését és az EUMSZ 45. cikket úgy kell értelmezni, hogy ha valamely uniós polgár egy másik tagállamban családi kapcsolatot létesített vagy erősített meg a szabad mozgáshoz való jogának gyakorlása során, 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 európai parlamenti és tanácsi irányelv 3. cikkének (2) bekezdésében előírt könnyítési rendszer analógia útján alkalmazandó arra az élettársra, aki az uniós polgárral tartós kapcsolatot tart fenn, amikor az uniós polgár a származási tagállamába hazatér. Ennek eredményeképpen a tagállamnak az irányelv 3. cikkének (2) bekezdése értelmében a nemzeti jogszabályaival összhangban meg kell könnyítenie azon élettárs beutazását és tartózkodását, akivel az uniós polgár megfelelően igazolt tartós kapcsolatot tart fenn.

– Amikor az uniós polgár visszatér a származási tagállamába, miután tartózkodási jogát gyakorolta egy másik tagállamban, ahol egy olyan élettárssal, akivel megfelelően igazolt, tartós kapcsolatot tart fenn, megteremtette a családi életét vagy megerősítette azt, az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 45. cikk megköveteli, hogy amikor az élettárs tartózkodásáról vagy beutazásáról döntenek, az uniós polgár származási tagállama a személyes körülményeket alaposan megvizsgálja és a beutazás vagy tartózkodási jog megtagadását megindokolja a 2004/38 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése szerint.

– A 2004/38 irányelv 3. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkével összhangban megköveteli a távolabbi családtag beutazását vagy tartózkodását megtagadó határozatok hatékony bírósági felülvizsgálatát. Az illetékes nemzeti bíróságnak kell meggyőződnie arról, hogy a nemzeti jog alapján rendelkezésre álló bírósági felülvizsgálati rendszer megfelel-e az említett követelménynek.