



Határozatok Tára

HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2017. december 14.¹

C-331/16. és C-366/16. sz. egyesített ügyek

K.

kontra

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

(a Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg [a Middelburgban eljáró hágai bíróság, Hollandia]
által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

és

H. F.

kontra

Belgische Staat

(a Raad voor Vreemdelingenbetwistingen [külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság,
Belgium] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Uniós polgárság – 2004/38/EK irányelv – A 27. cikk (2) bekezdése – A mozgási és tartózkodási szabadságok korlátozásai közrendi vagy közbiztonsági okokból – Valódi, közvetlen és kellően súlyos veszély a társadalom valamely alapvető érdekére – Valamely személy menekült jogállásának el nem ismerése a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának a) alpontjában és a 2011/95/EU irányelv 12. cikke (2) bekezdésének a) pontjában hivatkozott okokból – Arányosság – A 2004/38/EK irányelv 28. cikkének (1) bekezdése és 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. cikke – A magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jog”

I. Bevezetés

1. A Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (a Middelburgban eljáró hágai bíróság, Hollandia) és a Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság, Belgium) a 2004/38/EK irányelvnek² az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 7. cikkével, illetve az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény (a továbbiakban: EJEE) 8. cikkével együttesen értelmezett 27. cikke (2) bekezdésének, valamint 28. cikke (1) bekezdésének és (3) bekezdése a) pontjának értelmezésével kapcsolatban intéz kérdést a Bírósághoz.

¹ Eredeti nyelv: francia.

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 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.).

2. Ezek az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek olyan jogviták összefüggésébe illeszkednek, amelyek tárgya, hogy megfelelnek-e e rendelkezéseknek a 2004/38 irányelv alapján az olyan személyekkel szemben elfogadott, a mozgás és a tartózkodás szabadságát korlátozó intézkedések, akiknek menekült jogállását az uniós polgár vagy az uniós polgár családtagja jogállásának megszerzését megelőzően a menekültek helyzetére vonatkozó Genfi Egyezmény (a továbbiakban: Genfi Egyezmény)³ 1. cikke F. pontjának a) alpontja alapján nem ismerték el.

3. E rendelkezés – amelynek szövegét átvették a 2011/95/EU irányelv 12. cikke (2) bekezdésének a) pontjában –⁴ kizárja a Genfi Egyezményből következő védelemből azokat a menedékkérőket, akik vonatkozásában nyomós okkal feltételezhető, hogy béke elleni, háborús, vagy emberiség elleni bűncselekményt követtek el.

4. A kérdést előterjesztő bíróságok lényegében azt kívánják megtudni, hogy az, hogy egy személlyel szemben a múltban alkalmazták az ezen egyezmény 1. cikke F. pontjának a) alpontjában szereplő kizárók okot, igazolhatja-e, hogy korlátozzák e személy 2004/38 irányelvben alapuló mozgási és tartózkodási szabadságát, illetve hogy erre milyen feltételek mellett kerülhet sor.

II. Jogi háttér

A. A nemzetközi jog

5. A Genfi Egyezmény 1. cikke, miután A. pontjában többek között meghatározta a „menekült” fogalmát, F. pontjában a következőket mondja ki:

„Az Egyezmény rendelkezései nem alkalmazhatók az olyan személyre, akiről alapos okkal feltételezhető, hogy

- a) Béke elleni, háborús-, vagy emberiség elleni, az ilyen bűncselekményekről rendelkező nemzetközi okmányokban meghatározott bűncselekményt követett el;
- b) A menedéket nyújtó országon kívül, az országba menekültként történő befogadását megelőzően súlyos, nem politikai bűncselekményt követett el;
- c) Az Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe ütköző cselekményekben bűnös.”

3 Ezt az egyezményt 1951. július 28-án Genfben írták alá (*Recueil des traités des Nations unies* [1954], 189. kötet, 150. o., 2545. sz., kihirdette: az 1989. évi 15. tvr.) és az 1954. április 22-én lépett hatályba. Ezen egyezményt kiegészítette a menekültek helyzetére vonatkozó, 1967. január 31-i New York-i jegyzőkönyv (kihirdette: az 1989. évi 15. tvr.), amely 1967. október 4-én lépett hatályba.

4 A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2011. L 337., 9. o.; helyesbítés: HL 2011. L 167., 58. o.). Ez az irányelv átveszi a releváns tényállás idején alkalmazandó, a 2011/95 irányelv által felváltott, a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelv (HL 2004. L 304., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 7. kötet, 96. o.) 12. cikke (2) bekezdésének a) pontját.

B. Az uniós jog

1. A 2004/38 irányelv

6. A 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőket írja elő:

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

(2) A közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott intézkedéseknek meg kell felelniük az arányosság elvének, és kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapulhatnak. Korábbi büntetőítéletek önmagukban nem képezhetik ezen intézkedések meghozatalának az alapját.

Az érintett egyén személyes magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell, hogy jelentsen a társadalom valamely alapvető érdekére. Az adott ügghöz közvetlenül nem kapcsolódó, vagy az általános megelőzési megfontolásokon alapuló indokolások nem elfogadhatóak.”

7. Ezen irányelv 28. cikke szerint:

„(1) A közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott kiutasítási határozat meghozatala előtt a fogadó tagállam figyelembe vesz olyan megfontolásokat, mint hogy az érintett személy mennyi ideje tartózkodott a területén, az érintett személy életkorát, egészségi állapotát, családi és gazdasági helyzetét, társadalmi és kulturális integrációját a fogadó tagállamban, valamint a származási országgal fennálló kapcsolatainak mértékét.

(2) A fogadó tagállam nem hozhat kiutasítási határozatot uniós polgárokkal és családtagjaikkal szemben, állampolgárságukra tekintet nélkül, ha azok huzamos tartózkodási joggal rendelkeznek a területén, kivéve súlyos közrendi vagy közbiztonsági okokból.

(3) Uniós polgárral szemben nem hozható kiutasítási határozat, kivéve, ha a közbiztonság tagállamok által meghatározott nyomós okán alapul [helyesen: Uniós polgárral szemben – állampolgárságára tekintet nélkül – nem hozható kiutasítási határozat, kivéve ha az a tagállamok által meghatározott kényszerítő közbiztonsági okon alapul], ha:

a) a fogadó tagállam területén tartózkodtak [helyesen: tartózkodott] az elmúlt tíz évben;

[...]”

2. A 2011/95 irányelv

8. A 2011/95 irányelv 12. cikkének (2) bekezdése a következőket írja elő:

„A harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy nem ismerhető el menekültként, amennyiben nyomós okkal feltételezhető, hogy az érintett személy:

a) béke elleni, háborús, vagy emberiség elleni, az ilyen bűncselekményekről rendelkező nemzetközi okmányokban meghatározott bűncselekményt követett el;

[...]”

C. A nemzeti jogok

1. A holland jog

9. A 2000. november 23-i Vreemdelingenwet (a külföldiek jogállásáról szóló törvény, a továbbiakban: a külföldiek jogállásáról szóló holland törvény) 67. cikke szerint:

„(1) A 3. szakasz rendelkezéseire is figyelemmel a [Minister van Veiligheid en Justitie (biztonsági és igazságügyi miniszter), Hollandia] a külföldit nemkívánatos személynek nyilváníthatja:

[...]

e. Hollandia nemzetközi kapcsolatai érdekében.

[...]

(3) A 8. cikktől eltérően a nemkívánatos személynek nyilvánított külföldi nem jogszerűen tartózkodik Hollandiában.”

2. A belga jog

10. Az 1980. december 15-i wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (a külföldieknek az ország területére történő beutazásáról, tartózkodásáról, letelepedéséről és az onnan történő kiutasításáról szóló törvény; a továbbiakban: a külföldiek jogállásáról szóló belga törvény) 40a. cikke (2) bekezdésének a C-366/16. sz. ügy releváns tényállásának idején hatályos változata szerint többek között az uniós polgár családtagjainak tekintendők az ő, illetve házastársának eltartott felmenői.

11. E törvény 43. cikke ülteti át a belga jogba a 2004/38 irányelv 27. cikkét.

III. Az alapeljárások, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás

A. A C-331/16. sz. ügy

12. K. bosznia-hercegovinai és horvát állampolgársággal rendelkezik. 2001-ben utazott be Hollandiába, feleségével és idősebb fiával. A kérdést előterjesztő bíróság tájékoztatása szerint K. azóta folyamatosan Hollandiában tartózkodott. Fiatalabb fia ott született 2006-ban.

13. K. röviddel Hollandiába érkezését követően 2001-ben terjesztett elő menedékjog iránti első kérelmet. A Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (biztonsági és igazságügyi államtitkár, Hollandia, a továbbiakban: a holland Staatssecretaris) 2003. május 15-i határozatával elutasította e kérelmet. E határozat alapját az képezte, hogy nyomós okkal feltételezhető, hogy K. 1992. április és 1994. február között az egykori Jugoszlávia területén a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának a) és b) alpontja szerinti bűncselekményeket követett el. Az említett határozat a Raad van State (államtanács, Hollandia) 2005. február 21-i, azt helybenhagyó ítéletét követően emelkedett jogerőre.

14. 2011-ben K. menedékjog iránti második kérelmet terjesztett elő, amelyet a holland Staatssecretaris 2013. január 16-i határozatával szintén elutasított, a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának a) és b) alpontja szerinti kizárási okok alapján. E határozattal egyidejűleg tíz évre szóló, a holland területre vonatkozó beutazási tilalmat rendelt el. A Raad van State (államtanács) az említett határozatot 2014. február 10-i ítéletével helybenhagyta, ennek következtében az jogerőre emelkedett.

15. K. egyébként kérte a holland Staatssecretaristól a vele szemben a holland területre vonatkozóan elrendelt beutazási tilalom megszüntetését. E hatóság 2015. július 22-i határozatával megszüntette a beutazási tilalmat, és ahelyett a külföldiek jogállásáról szóló holland törvény 67. cikke (1) bekezdésének e) pontja alapján nemkívánatos személynek nyilvánította K.-t. E határozat alapját az jelentette, hogy K. a Horvát Köztársaság Európai Unióhoz történő csatlakozásával 2013. július 1-jén megszerezte az uniós polgárságot. A kizárólag harmadik országbeli állampolgárokkal szemben alkalmazható beutazási tilalommal ellentétben a nemkívánatos személynek nyilvánításra uniós polgárral szemben is sor kerülhet.

16. K. e nemkívánatos személynek nyilvánítással szemben panasszal élt a holland Staatssecretarissal. E panaszt 2015. december 9-i határozattal elutasították (a továbbiakban: a C-331/16. sz. ügyben vitatott határozat).

17. E határozatban a holland Staatssecretaris hivatkozott 2003. május 15-i és 2013. január 16-i határozataira, amelyekkel elutasította a K. által benyújtott menedéjog iránti kérelmeket. Az első határozatra és az annak alapjául szolgáló tervezetre hivatkozva e hatóság megállapította, hogy K.-nak tudnia kellett („knowing participation”) azokról a háborús és emberiség elleni bűncselekményekről, amelyeket a bosnyák hadsereg különleges egységei követtek el, amelyeknek ő is tagja volt, és hogy ezekben személyesen is részt vett („personal participation”).

18. Pusztán e korábbi megállapítások alapján a holland Staatssecretaris úgy ítélte meg, hogy K. hollandiai jelenléte árt Hollandia nemzetközi kapcsolatainak. E hatóság szerint Hollandia nem válhat olyan személyek fogadó országává, akikről nyomós okkal feltételezhető, hogy a Genfi Egyezmény 1. cikkének F. pontjában hivatkozott kategóriába tartozó magatartásokat tanúsítottak. Ezenkívül a közrend és a közbiztonság védelme azt igényli, hogy minden szükséges lépést tegyenek meg annak megakadályozása céljából, hogy a holland állampolgárok ilyen személyekkel kerüljenek kapcsolatba, illetve különösen annak elkerülése érdekében, hogy a K.-nak felrótt bűncselekmények áldozatainak vagy családtagjainak találkozniuk kelljen vele Hollandiában.

19. A fentiekre figyelemmel az említett hatóság megállapította, hogy K. a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdése értelmében valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt jelent a társadalom valamely alapvető érdekére.

20. E megállapítás alátámasztása érdekében a holland Staatssecretaris hivatkozott a Raad van State (államtanács) 2008. szeptember 12-i,⁵ 2015. június 16-i⁶ és 2015. augusztus 21-i⁷ ítéleteire. Ezekben az ítéletekben e bíróság úgy ítélte meg, hogy figyelemmel a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának a) alpontjában hivatkozott bűncselekmények rendkívül súlyos voltára, jellegénél fogva tartósan közvetlen az azon személy által a társadalom alapvető érdekére jelentett fenyegetés, akinek menekült jogállását e rendelkezés alapján nem ismerték el. E bíróság szerint az ilyen fenyegetés megállapításánál az érintett egyéb jövőbeli magatartásának értékelésére nincs szükség.

21. A holland Staatssecretaris ehhez hozzátette, hogy az EJEE 8. cikke szerinti, a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való joggal nem ellentétes K. nemkívánatos személynek nyilvánítása.

22. K. a C-331/16. sz. ügyben vitatott határozattal szemben keresetet indított a Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (a Middelburgban eljáró hágai bíróság) előtt.

⁵ NL:RVS:2008:BF1415.

⁶ NL:RVS:2015:2008.

⁷ NL:RVS:2015:2737.

23. Ebben az összefüggésben e bíróság *először* azt kívánja megtudni, hogy e határozat összeegyeztethető-e a 2004/38 irányelv 27. cikke (2) bekezdésének második albekezdésével. Figyelemmel különösen az azon időszak óta eltelt időre, amelynek során K. a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának a) és b) alpontja szerinti bűncselekményeket elkövetve, az említett bíróság lényegileg azt kívánja megtudni, hogy azon nyomós okok fennállása, amelyek alapján feltételezhető, hogy K. ilyen bűncselekményeket követett el, elegendő-e annak igazolásához, hogy holland területen való jelenléte az ezen irányelv 27. cikke (2) bekezdésének második albekezdése értelmében vett „valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt [jelent] a társadalom valamely alapvető érdekére”. Az említett bíróság rámutat arra, hogy K. esetében semmilyen büntetőítéletet nem hoztak.

24. E vonatkozásban a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy e rendelkezésnek megfelel-e a Raad van State (államtanács) jelen indítvány 19. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlata, amelyre a C-331/16. sz. ügyben vitatott határozat támaszkodik. E kétségek e rendelkezés szövegezésén, illetve a Bíróság ítélkezési gyakorlatán, különösen a Bouchereau ítéleten,⁸ a B és D. ítéleten,⁹ az I. ítéleten,¹⁰ valamint a H. T. ítéleten¹¹ alapulnak.

25. A kérdést előterjesztő bíróság ezenkívül utal egy 2013. március 27-én Belgiumban a Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság) által hozott ítéletre,¹² amelyben elutasítottak mindennemű automatikus kapcsolatot aközött, hogy a holland hatóságok egy uniós polgár családtagjának múltbéli cselekményei miatt a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának a) alpontját alkalmazzák, valamint azon fenyegetés fennállása között, amely igazolja vele szemben a szabad mozgás és tartózkodás jogának megtagadását.

26. Egyebekben a C-331/16. sz. ügyben vitatott határozattal szemben indított keresetében K. előadja többek között azt, hogy a nemzetközi kapcsolatok nem tartoznak a 2004/38 irányelv 27. cikke (2) bekezdésének második albekezdése értelmében vett „közrend” fogalma alá. Ezenkívül az a megközelítés, amely szerint a K. részéről az áldozataival való minden esetleges kapcsolat önmagában veszélyt jelentene a közrendre, túlzott mértékben kitágítja e fogalmat. Mindenesetre a holland Staatssecretaris nem fejtette ki kellő mértékben azokat az indokokat, amelyek miatt K. hollandiai jelenléte sérti e tagállam nemzetközi kapcsolatait. E hatóság azt sem valószínűsítette, hogy K. áldozatai holland területen tartózkodnak.

27. *Másodszor*, a Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburgnak (a Middelburgban eljáró hágai bíróság) kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy e határozat megfelel-e a 2004/38 irányelv 27. cikke (2) bekezdésének első albekezdésében rögzített azon követelménynek, amely szerint az uniós polgár szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát érintő bármilyen korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság elvének. E bíróság azt is felveti, hogy az említett határozat összeegyeztethető-e ezen irányelv 28. cikkének (1) bekezdésével, illetve a 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjával. E vonatkozásban hivatkozik a [2004/38 irányelv] jobb átültetéséhez és alkalmazásához nyújtott iránymutatásról szóló bizottsági közlemény (a továbbiakban: bizottsági iránymutatás)¹³ 3.3. pontjára.

8 1977. október 27-i ítélet (30/77, EU:C:1977:172, 27–29. pont).

9 2010. november 9-i ítélet (C-57/09 és C-101/09, EU:C:2010:661, 103–105. pont).

10 2012. május 22-i ítélet (C-348/09, EU:C:2012:300, 30. pont).

11 2015. június 24-i ítélet (C-373/13, EU:C:2015:413, 92. pont).

12 99921. sz. ítélet.

13 2009. július 2-i közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak (COM(2009) 313 végleges). E pont sorolja fel az érintett személyes és családi helyzetét érintő azon körülményeket, amelyeket mérlegelni kell a társadalom alapvető érdekeivel szemben, az ezen érdekek védelmét szolgáló közrendi vagy közbiztonsági intézkedések arányosságának vizsgálata céljából.

28. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy K. és családtagjai ténylegesen beilleszkedtek a holland társadalomba, ahol 2001 óta élnek, ahol K. második fia született, illetve ahol mindkét fia iskolába jár. K. ezenkívül kijelentette, hogy a család kizárólag technikai okok miatt kapta meg a horvát állampolgárságot; ezen ország idegen számukra, ott soha nem éltek, és rokonaik sincsenek. K. egyébként kiemeli, hogy a katolikus vallású horvátok immár nem tudják kialakítani életüket Bosznia-Hercegovinában, amely országgal egyébként gyermekeinek semmilyen kapcsolata sincs.

29. E körülmények között a Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (a Middelburgban eljáró hágai bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Lehetővé teszi-e a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdése, hogy valamely olyan uniós polgárt, akivel kapcsolatban – mint a jelen ügyben – nem vitatott, hogy alkalmazandó tekintetében a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának a) és b) alpontja, azért nyilvánítsanak nemkívánatos személynek, mert [a Genfi Egyezmény] említett rendelkezésének tárgyát képező bűncselekmények különösen súlyos volta miatt abból kell kiindulni, hogy a társadalom valamely alapvető érdekére jelentett veszély jellegénél fogva tartósan közvetlen?
- 2) Az első kérdésre adandó nemleges válasz esetén: Hogyan kell a tervezett nemkívánatos személynek nyilvánítás keretében megvizsgálni, hogy azon fent említett uniós polgár magatartását, akire alkalmazandónak nyilvánították a [Genfi Egyezmény] 1. cikke F. pontjának a) és b) alpontját, a társadalom valamely alapvető érdekére jelentett valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélynek kell-e tekinteni? Mekkora jelentőséggel bír ennek körében az, hogy [a Genfi Egyezmény] 1. cikkének F. pontja szerinti, a jelen ügyben szereplőkhöz hasonló cselekmények elkövetésére a távoli múltban – jelen esetben 1992 és 1994 között – került sor?
3. Mekkora jelentőséggel bír az arányosság elve azon kérdés értékelése körében, hogy nemkívánatos személynek nyilvánítható-e valamely olyan uniós polgár, akire – mint a jelen ügyben – alkalmazandónak nyilvánították [a Genfi Egyezmény] 1. cikke F. pontjának a) és b) alpontját? Figyelembe kell-e venni ebben az összefüggésben – vagy ettől függetlenül – a 2004/38 irányelv 28. cikkének (1) bekezdésében említett tényezőket? Az említett irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti, a fogadó tagállam területén történő tízéves tartózkodás időszakát is figyelembe kell-e venni ebben az összefüggésben, vagy ettől függetlenül? Teljes mértékben figyelembe kell-e venni a [bizottsági iránymutatás] 3.3. pontjában említett tényezőket?”

B. A C-366/16. sz. ügy

30. H. F. állítása szerint afgán állampolgár. 2000-ben érkezett holland területre, ahol menedékjog iránti kérelmet nyújtott be.

31. 2003. május 26-i határozatával az Immigratie- en Naturalisatiedienst (bevándorlási és honosítási szolgálat, Hollandia, a továbbiakban: holland menekültügyi hatóság) a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának a) alpontja alapján nem ismerte el H. F. menekült jogállását. 2006. január 9-i határozatával e hatóság megtagadta, hogy részére az EJEE 3. cikke alapján ideiglenes tartózkodási engedélyt adjon. E két határozatot bírósági úton helybenhagyták, és azok jogerőre emelkedtek.

32. Ezt követően a holland Staatssecretaris kiutasította H. F.-t Hollandiából. E határozat alapján H. F. 2013 és 2014 folyamán az 1987/2006/EK rendelet¹⁴ 24. cikke alapján a schengeni térségre vonatkozó beutazási vagy tartózkodási tilalmat határozatlan időre elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt állt.

33. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy H. F. esetében semmilyen büntetőítéletet nem hoztak Belgiumban vagy Hollandiában. H. F. továbbá az afganisztáni bűnügyi nyilvántartásból származó, bejegyzést nem tartalmazó kivonatot csatolt.

34. H. F. nagykorú lánya holland állampolgár. 2011-ben H. F. és lánya Belgiumban telepedtek le, ahol a lánya gazdaságilag aktív.

35. H. F. négy egymást követő, tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújtott be a Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding (menekültügyi és migrációs, a társadalmi integrációért és a szegénység elleni küzdelemért felelős államtitkár, Belgium, a továbbiakban: belga Staatssecretaris) megbízottjához. E kérelmek közül a három utolsó arra irányult, hogy H. F. a 2004/38 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének d) pontja alapján az uniós polgár családtagjaként, konkrétan Belgiumban letelepedett holland állampolgár nagykorú lánya felmenőjeként kapjon tartózkodási engedélyt. E négy kérelem alapján hozott határozatokban megtagadták a tartózkodási engedély kiadását, és kiutasították Belgiumból.

36. A H. F. tartózkodási engedély iránti negyedik kérelme alapján hozott, a tartózkodási engedélyt megtagadó és a kiutasítást elrendelő határozatot a Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság) 2015. június 17-i ítéletével megsemmisítette. Ezen ítéletet követően a belga Staatssecretaris megbízottja 2015. október 8-án H. F. vonatkozásában a három hónapot meghaladó tartózkodást kiutasítás elrendelése nélkül megtagadó új határozatot hozott (a továbbiakban: a C-366/16. sz. ügyben vitatott határozat). E határozat jogalapja a külföldiek jogállásáról szóló belga törvény 43. cikke, amely a belga jogba átültette a 2004/38 irányelv 27. cikkét.

37. Az említett határozat alátámasztása érdekében a belga Staatssecretaris megbízottja a H. F.-re vonatkozó holland menekültügyi eljárás H. F. közreműködésével beszerzett irataiban szereplő információkra támaszkodott. Ezekből az iratokból kitűnik, hogy a holland menekültügyi hatóság megállapításai szerint nyomós okkal feltételezhető, hogy H. F. a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának a) alpontja szerinti kategóriákhoz tartozó bűncselekményeket követett el. H. F. az általa Afganisztánban betöltött feladatkörére tekintettel háborús vagy emberiség elleni bűncselekményekben vett részt, vagy parancsot adott azok elkövetésére. Politikai titkárként kapcsolatban állt a KhAD-dal (a korábbi kommunista rendszer titkosszolgálat), és ennek során jelentett a nem lojális tagokról. Ily módon H. F. az utóbbiakat az alapvető jogaik KhAD általi megsértésének tette ki.

¹⁴ A Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról szóló, 2006. december 20-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 381., 4. o.; helyesbítés: HL 2015. L 23., 19. o.). E rendelet 24. cikkének (1) bekezdése szerint „[a] beutazási vagy tartózkodási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló harmadik országbeli állampolgárra vonatkozó adatokat az illetékes közigazgatási hatóságok vagy bíróságok által – egyedi elbírálás alapján és a nemzeti jogban megállapított eljárási szabályoknak megfelelően – hozott határozatban elrendelt nemzeti figyelmeztető jelzés alapján vizik be”. E cikk (2) bekezdése értelmében „[a] figyelmeztető jelzést abban az esetben kell bevinni, ha az (1) bekezdésben említett határozat meghozatalára a közrendet, a közbiztonságot vagy a nemzetbiztonságot fenyegető olyan veszély alapján került sor, amelyet a harmadik országbeli állampolgárnak egy tagállam területén való jelenléte idézhet elő”. Az említett cikk (3) bekezdése szerint „[a] figyelmeztető jelzés abban az esetben is bevihető, ha az (1) bekezdésben említett határozat azon a tényen alapul, hogy a harmadik országbeli állampolgárok beutazására vagy tartózkodására vonatkozó nemzeti jogszabályok be nem tartása miatt a harmadik országbeli állampolgárral szemben vissza nem vont vagy fel nem függesztett, kiutasítással, a beutazás megtagadásával vagy kitoloncolással járó intézkedést hoztak, amely a beutazás vagy adott esetben a tartózkodás tilalmáról rendelkezik vagy ezzel jár együtt”.

38. A belga Staatssecretaris megbízottja úgy vélte, hogy jellegénél fogva tartósan közvetlen veszély egy olyan személy belga társadalomban való jelenléte által a társadalom valamely alapvető érdekére jelentett veszély, akiről nyomós okok alapján feltételezhető, hogy ilyen bűncselekményeket követett el. E személy jövőbeli magatartásának értékelése ebben az esetben nem releváns, figyelemmel a szóban forgó bűncselekmények jellegére és súlyára, valamint elkövetésük idejére, helyére és körülményeire. Következésképpen nem kell valószínűsíteni az érintett magatartásából eredő közvetlen veszélyt, illetve az ismétlődés veszélyét.

39. E hatóság kiemelte, hogy ilyen esetben a tartózkodási engedély megtagadása e bűncselekmények áldozatainak és ezzel a belga társadalomnak és a nemzetközi jogrendnek a védelmét is szolgálja. A fenti okok miatt H. F. tartózkodási jogának megtagadása megfelel az arányosság elvének.

40. H. F. e határozattal szemben felfüggesztés iránti kérelmet és megsemmisítés iránti keresetet terjesztett a Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság) elé.

41. E bíróságnak kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy a C-366/16. sz. ügyben vitatott határozatban elfogadott, a jelen indítvány 38. pontjában ismertetett álláspont összeegyeztethető-e a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdésével. Hangsúlyozza, hogy ez az álláspont megfelel a Hollandiában a Raad van State (államtanács) által 2015. június 16-i ítéletében¹⁵ követett megközelítésnek.

42. A kérdést előterjesztő bíróság különösen azt kívánja megtudni, hogy a menekült jogállást el nem ismerő, egy másik tagállam által körülbelül tíz évvel korábban hozott határozat mentesíti-e a fogadó tagállam hatóságait az érintett személy magatartásából következő veszély közvetlenségének és valós jellegének vizsgálata alól. E tekintetben rámutat, hogy egy ilyen határozat jellegénél fogva az érintett származási országában a múltban történt tényekre vonatkozik.

43. E bíróság rámutat, hogy H. F. a C-366/16. sz. ügyben vitatott határozattal szemben benyújtott keresetében többek között előadja, hogy a holland menekültügyi hatóság által hozott, a menekült jogállását el nem ismerő határozat Afganisztánra vonatkozó pontatlan információkon alapult.

44. Az említett bíróság felveti továbbá azt a kérdést, hogy a C-366/16. sz. ügyben vitatott határozat összeegyeztethető-e a Charta 7. cikkében és az EJEE 8. cikkében szereplő, a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való joggal.

45. E körülmények között a Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni az uniós jogot, különösen a [2004/38 irányelv] 27. cikkének (2) bekezdését, adott esetben a Charta 7. cikkével összefüggésben, hogy a harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtag által a szabad mozgáshoz való jogát és a letelepedés szabadságát gyakorló uniós polgárral való családdegzésítés keretében benyújtott tartózkodási engedély iránti kérelem elutasítható valamely tagállamban azért, mert e családtagnak, akit a származási országában sajátos történelmi és társadalmi összefüggésben bekövetkező tényállásban való részvétele miatt a [Genfi Egyezmény] 1. cikkének F. pontja és [a 2011/95 irányelv] 12. cikkének (2) bekezdése alapján valamely másik tagállamban nem ismertek el menekültként, a társadalomban való pusztán jelenléte veszélyt jelent, ha az e családtag magatartása által jelentett valódi és közvetlen veszély fennállása a fogadó tagállamban kizárólag a menekültként való elismerést kizáró határozatból következik anélkül, hogy ennek körében a fogadó tagállamban sor kerülne az ismétlődés veszélyének értékelésére?”

¹⁵ NL:RVS:2015:2008. Lásd a jelen indítvány 21. pontját.

C. A Bíróság előtti eljárás

46. A C-331/16. sz. és C-366/16. sz. ügyekben benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket a Bíróság Hivatala 2016. június 13-án, illetve 2016. július 5-én vette nyilvántartásba. A Bíróság elnöke 2016. július 21-i határozatban az eljárás írásbeli és szóbeli szakaszának lefolytatása, valamint az ítélethozatal céljából egyesítette a két ügyet.

47. Írásbeli észrevételeket K., a belga, a görög, a francia és a holland kormány, az Egyesült Királyság kormánya, valamint az Európai Bizottság terjesztett elő.

48. A 2017. július 10-i tárgyaláson K., H. F., a belga, a francia és a holland kormány, az Egyesült Királyság kormánya, valamint a Bizottság vett részt.

IV. Elemzés

A. Előzetes megfontolások

49. Az Unió területére való belépésük időpontjában K. és H. F., akik akkor nem tartoztak a 2004/38 irányelv személyi hatálya alá, el kívánták ott ismertetni menekült jogállásukat. E jogállást tekintetükben a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának a) alpontja alapján megtagadták – H. F. esetében kizárólag ennek alapján, K. esetében e rendelkezés b) alpontjával együttes alapon.

50. K. utóbb megszerezte az uniós polgár jogállását, a Horvát Köztársaság Unióhoz történő csatlakozását követően. A Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság) tájékoztatása szerint H. F. az uniós polgár családtagjának a jogállását szerezte meg, miután belga területen csatlakozott holland állampolgár lányához.¹⁶ E változások eredményeként K. és H. F. vonatkozásában alkalmazhatóvá vált a 2004/38 irányelv.

51. A Genfi Egyezmény 1. cikkének F. pontja, noha azt írja elő, hogy az e rendelkezés hatálya alá tartozó személyek ezen egyezmény értelmében vett menekült jogállását ne ismerjék el, nem zárja ki azt, hogy azoknak az e jogállásból következőtől elkülönülő tartózkodási jogot biztosítsanak, amennyiben nem áll fenn a veszélye annak, hogy e tartózkodási jogot összekeverik a menekült jogállással.¹⁷ Nem vitatott, hogy a menekült jogállásból kizárt személy esetében az uniós polgárként vagy az uniós polgár családtagjaként élvezett tartózkodási jog biztosítása megfelel e feltételnek.

¹⁶ A 2004/38 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése azt írja elő, hogy az irányelvet „kell alkalmazni mindazokra az uniós polgárokról, 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”. Az irányelv 2. cikke 2. pontjának d) alpontja szerint az uniós polgár közvetlen felmenői csak akkor minősülnek „családtagoknak”, ha az uniós polgár eltartottjai. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem jelöli meg, hogy H. F.-et a tárgyaláson általa előadottaknak megfelelően valóban a lánya tartja-e el. E határozat ugyanakkor kiemeli, hogy a 2004/38 irányelv 2. cikke 2. pontjának d) alpontja alkalmazandó H. F.-re (lásd a jelen indítvány 35. pontját), ami azt feltételezi, hogy e feltétel teljesült. Márpedig a Bíróság főszabály szerint köteles a kérdést előterjesztő bíróság által bizonyítottak tartott ténybeli előfeltevésekre támaszkodni (lásd: 1999. január 28-i van der Kooy ítélet [C-181/97, EU:C:1999:32, 30. pont], valamint ebben az értelemben: 2009. február 12-i Cobelfret ítélet [C-138/07, EU:C:2009:82, 23. pont]). A jelen esetben kizárólag a kérdést előterjesztő bíróságra tartozik annak értékelése, hogy H. F. ténylegesen rendelkezik-e az uniós polgár családtagjának jogállásával.

¹⁷ Lásd: 2010. november 9-i B. és D. ítélet (C-57/09 és C-101/09, EU:C:2010:661, 115–120. pont). A Bíróság itt rámutatott, hogy a 2011/95 irányelv a Genfi Egyezményhez hasonlóan abból az elvből indul ki, hogy a tagállamok nemzeti joguk alapján egy másik típusú, az irányelv és az egyezmény által biztosítottól eltérő védelmet nyújthatnak, amely biztosítja a menekült jogállásból kizárt személyek számára a jogot, hogy a területükön tartózkodjanak.

52. A jelen ügyben K. és H. F. 2004/38 irányelvben alapuló tartózkodási jogát korlátozták az irányelv 27. cikkének (2) bekezdése értelmében vett közrendi vagy közbiztonsági intézkedések (a továbbiakban: korlátozó intézkedések).¹⁸ Ezek az intézkedések azon alapultak, hogy az említett személyek esetében a fogadó tagállam (K. esetében) vagy egy másik tagállam (H. F. esetében) menekültügyi szervei olyan határozatokat hoztak, amelyek a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának a) alpontja alapján nem ismerték el a menekült jogállást.

53. A kérdést előterjesztő bíróságok lényegében azt kívánják megtudni, hogy az említett intézkedések meghozatalára a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdésében rögzített feltételek tiszteletben tartása mellett került-e sor – amelyet megszorítóan kell értelmezni, amennyiben lehetővé teszi az EUM-Szerződés által biztosított alapvető szabadságoktól való eltérést.¹⁹

54. Azt a kérdést is felteszik a Bíróságnak, hogy az alapeljárásokban szereplő korlátozó intézkedések összeegyeztethetők-e a Charta 7. cikke és az EJEE 8. cikke szerinti, a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való joggal. Ezenfelül a Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (a Middelburgban eljáró hágai bíróság) azt kérdezi, hogy alkalmazandók-e a K.-éhoz hasonló helyzetekre a kiutasítással szemben az említett irányelv 28. cikkének (1) bekezdésében és 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában előírt védelmek.

B. A társadalom valamely alapvető érdekét fenyegető valódi, közvetlen és kellően súlyos veszély megállapításáról

55. A C-331/16. sz. ügyben előterjesztett első és második kérdéssel, illetve a C-366/16. sz. ügyben előterjesztett kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróságok lényegében azt kívánják megtudni, hogy a tagállam úgy tekintheti-e, hogy egy uniós polgár vagy egy uniós polgár családtagjának jelenléte a területén a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdése értelmében vett „valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt [jelent] a társadalom valamely alapvető érdekére”, azon oknál fogva, hogy ezen egyén vonatkozásában a múltban a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának a) alpontja alapján a menekült jogállás elismerését megtagadó határozatot hoztak.

56. Közelebbről, a Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (a Middelburgban eljáró hágai bíróság) azt kérdezi a Bíróságtól, hogy ebben az összefüggésben releváns-e az, hogy jelentős idő (az adott ügyben több, mint húsz év) telt el a menekült jogállás megtagadását igazoló bűncselekmények feltételezett elkövetése és a szóban forgó korlátozó intézkedés meghozatala között. A Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság) azt kérdezi, hogy értékelni kell-e a fogadó tagállamban a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának a) alpontjában hivatkozott cselekmények ismétlődésének veszélyét, figyelemmel arra, hogy e magatartásokra az érintett származási országában sajátos történelmi és társadalmi összefüggésben került sor.

57. E kérdések azokat a kétségeket tükrözik, amelyeket a kérdést előterjesztő bíróságok azzal kapcsolatban táplálnak, hogy megfelelnek-e a 2004/38 irányelv 27. cikke (2) bekezdésének a vitatott határozatok indokolásai, amelyek szerint a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontja a) alpontjának múltbeli alkalmazása azt jelenti, hogy az e rendelkezésekben hivatkozott bűncselekmények rendkívüli súlyosságára figyelemmel az érintett személy fogadó tagállam területén való jelenléte „jellegénél fogva tartósan közvetlen” veszéllyel jár.²⁰

18 Lásd analógia útján: 1977. október 27-i Bouchereau ítélet (30/77, EU:C:1977:172, 21. pont).

19 Lásd többek között: 2016. szeptember 13-i Rendón Marín ítélet (C-165/14, EU:C:2016:675, 58. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). A 2004. április 29-i Orfanopoulos és Oliveri ítéletben (C-482/01 és C-493/01, EU:C:2004:262, 65. pont) a Bíróság azt mondta ki, hogy az uniós polgár jogállásához kapcsolódó jogoktól való eltéréseket „különösen megszorítóan” kell értelmezni.

20 A C-331/16. sz. ügyben vitatott határozat kapcsán ezen indokolás alapját a Raad van State (államtanács) bizonyos ítéletei jelentik, amelyekre e határozat hivatkozik is (lásd a jelen indítvány 20. pontját).

58. A 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdése értelmében vett veszély értékelése először azt feltételezi, hogy megjelölhető a „társadalom olyan alapvető érdeke”, amelynek védelme a közrend vagy a közbiztonság részét képezheti. A jelen ügyben K. előadja, hogy a vitatott határozatok alátámasztása érdekében hivatkozott érdekek megóvása nem tartozik az ezen rendelkezés értelmében vett „közrend” vagy „közbiztonság” körébe. Elemzésemet ezen érv megcáfolásával kezdem (1. rész).

59. Másodszor, az ilyen veszély megállapítása azt igényli, hogy az érintett tagállam igazolja, hogy egy adott esetben ezekre az érdekekre nézve az érintett egyén személyes magatartása mennyiben jelent valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt. Az alábbiakban kifejtem e követelmény kihatásait az alapeljárásokban szereplőhöz hasonló helyzetekben (2. rész).

1. A „társadalom olyan alapvető érdekének” megjelöléséről, amelynek védelme a közrend vagy a közbiztonság részét képezi

60. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a „közrend” és a „közbiztonság” fogalmát az uniós polgárok vagy családtagjaik szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogától való eltérés igazolásakor szigorúan kell értelmezni, így azok tartalmát az egyes tagállamok nem határozhatják meg egyoldalúan az uniós intézmények ellenőrzése nélkül. Az uniós jog azonban nem ír elő egységes értékrendet és elismeri, hogy a közrend és a közbiztonság követelményei országonként és időszakonként eltérhetnek. A tagállamok lényegében szabadon határozhatják meg e követelmények tartalmát, nemzeti igényeiknek megfelelően.²¹

61. Ezen elvek fényében a Bíróság már elfogadta, hogy a közrend és a közbiztonság említett szabadságok korlátozását lehetővé tévő rendelkezések értelmében vett követelményei nem korlátozódnak a lakosság nyugalmanak és közvetlen fizikai biztonságának a bűncselekmények elkövetésének veszélyével szembeni védelmére.

62. Ily módon a Bíróság kimondta, hogy a „közbiztonság” fogalmának, amely magában foglalja a szóban forgó tagállam belső és külső biztonságát is, részét képezi „az alapvető állami intézmények és közszolgáltatások működésének veszélyeztetése, valamint a lakosság fennmaradása, akárcsak a külkapcsolatok vagy a népek békés együttélése súlyos megzavarásának a kockázata, vagy a katonai érdekek veszélyeztetése”²².

63. A közrendi követelmények, noha nem terjedhetnek ki gazdasági érdekekre,²³ sem arra, hogy megakadályozzák a társadalmi rend megzavarását, amelyet valamennyi jogsértés megvalósít,²⁴ az érintett tagállam által saját értékrendszere szempontjából alapvetőnek tekintett különböző érdekek védelmére kiterjedhetnek. Közelebbről, a Bíróság elismerte annak lehetőségét, hogy egy tagállam bizonyos körülmények között a közrend alapján a lakossága nyugalmatól és közvetlen fizikai biztonságától olyan távol eső alapvető érdek védelmére hivatkozzon, mint az adótartozások behajtásának biztosítása.²⁵

64. A jelen ügyben, amint az kitűnik a C-331/16. sz. ügyben hozott előzetes döntéshozatalra utaló határozatból, *először*, a K.-val szemben hozott korlátozó intézkedés egy olyan holland jogszabályi rendelkezésen alapult, amely lehetővé tette, hogy egy külföldi állampolgárt „Hollandia nemzetközi kapcsolatai érdekében” nemkívánatos személynek nyilvánítsanak. A holland Staatssecretaris ebben az összefüggésben arra hivatkozott, hogy el kell kerülni, hogy e tagállam olyan egyéneket befogadjon

21 Lásd többek között: 1975. október 28-i Rutili ítélet (36/75, EU:C:1975:137, 26. és 27. pont); 1977. október 27-i Bouchereau ítélet (30/77, EU:C:1977:172, 33. és 34. pont); 2012. május 22-i I. ítélet (C-348/09, EU:C:2012:300, 23. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

22 Lásd többek között: 2016. szeptember 13-i CS ítélet (C-304/14, EU:C:2016:674, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

23 Amint az kitűnik a 2004/38 irányelv 27. cikke (1) bekezdésének szövegéből.

24 2016. szeptember 13-i Rendón Marín ítélet (C-165/14, EU:C:2016:675, 83. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

25 2011. november 17-i Aladzhov ítélet (C-434/10, EU:C:2011:750, 37. pont).

területté váljon, akik béke elleni, háborús vagy emberiség elleni bűncselekmény elkövetésével gyanúsíthatók. Ugyanezt a gondolatmenetet követve a C-366/16. sz. ügyben hozott előzetes döntéshozatalra utaló határozat kimondja, hogy a H. F.-el szemben hozott korlátozó intézkedés többek között a nemzetközi jogrend védelmét szolgálja.

65. E tekintetben a francia kormány előadja, hogy az ilyen intézkedések azon érdeket is szolgálhatják, amely szerint a francia társadalom és a nemzetközi jogrend többek között az EUSZ 21. cikk (1) bekezdésében rögzített alapvető értékeinek védelmét szigorú részletszabályok révén kell biztosítani. Ezekre azért van szükség, hogy elősegítsék a társadalmi kohézió, illetve, amint azt az Egyesült Királyság kormánya kifejti, az igazságszolgáltatási és a bevándorlási rendszerbe vetett közbizalom fenntartását. Az utóbbi kormány hivatkozik továbbá az ahhoz fűződő érdekre, hogy megőrizték az Unió és tagállamai elkötelezettségének hitelességét az EUSZ 2. és EUSZ 3. cikkben rögzített alapvető értékek védelme tekintetében.²⁶

66. *Másodszor*, a holland Staatssecretaris az ebben az ügyben szereplő korlátozó intézkedést azzal igazolta, hogy meg kell akadályozni, hogy a holland lakosság kapcsolatba kerüljön ilyen személyekkel, és különösen azt, hogy potenciális áldozataik vagy családtagjaik találkozhassanak velük. Ehhez hasonlóan a C-366/16. sz. ügyben hozott előzetes döntéshozatalra utaló határozatban az szerepel, hogy az ebben az ügyben hozott vitatott határozat célja a menekült jogállásból kizárt személyek áldozatainak, illetve a belga társadalomnak a védelme.

67. A holland kormány és az Egyesült Királyság kormánya ezzel kapcsolatban hozzáteszi, hogy az uniós polgárokkal, illetve azon családtagjaikkal szemben, akiknek menekült jogállását a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának a) alpontja alapján nem ismerték el, a korlátozó intézkedések meghozatalát az indokolja, hogy meg kell akadályozni az ahhoz a botrányhoz kapcsolódó társadalmi kár bekövetkezését, amelyet az eredményezhetne, hogy egy feltételezett háborús bűnös teljes büntetlenségben tartózkodik az érintett tagállam területén.

68. Álláspontom szerint a tagállamok a közrendi követelmények tartalmának meghatározása tekintetében rendelkezésükre álló mérlegelési mozgástér túllépése nélkül tekinthetik úgy, hogy a fent ismertetett érdekek védelme e követelmények részét képezi. Figyelemmel a jelen indítvány 60. és 63. pontjában hivatkozott elvekre, nem látok okot annak kizárására, hogy a tagállamok úgy tekinthessék, hogy saját értékrendjük alapján az említett érdekek a társadalom olyan, a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdése értelmében vett alapvető érdekeit jelentik, amelyek védelme a közrend körébe tartozik.

69. Ugyanakkor a 2004/38 irányelven alapuló mozgási és tartózkodási jogok e vonatkozásban hivatkozott alapvető érdekeken alapuló korlátozásának lehetőségét körülhatárolják az ezen irányelv 27. cikkének (2) bekezdésében rögzített feltételek.

²⁶ Az Egyesült Királyság kormánya ezenkívül arra hivatkozik, hogy a tagállamoknak teljesíteniük kell a terrorizmus elleni küzdelemmel kapcsolatos kötelezettségeiket, amelyek az ENSZ Biztonsági Tanácsának olyan különböző határozatai alapján terhelik őket, amelyek szerint meg kell tagadniuk, hogy menedéket nyújtsanak azok számára, akik terrorcselekményeket követnek el vagy elősegítik azokat. Megjegyzem ugyanakkor, hogy a terrorcselekmények a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának c) alpontjában szereplő kizáró ok tárgyát képezik. Ezen ok nem képezi a jelen ügyek tárgyát.

2. A hivatkozott alapvető értékeket fenyegető veszély megállapításáról, az érintett egyén személyes magatartása miatt

70. A 2004/38 irányelv 27. cikke (2) bekezdésének megfelelően az e rendelkezés értelmében vett, „a társadalom valamely alapvető érdekét fenyegető valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélynek” kizárólag az érintett egyén személyes magatartásából kell következnie. Az adott ügghöz közvetlenül nem kapcsolódó, vagy az általános megelőzési megfontolásokon alapuló indokolások nem fogadhatók el. Ezenkívül a korábbi büntetőítéletek önmagukban nem indokolhatják korlátozó intézkedés meghozatalát.

71. E tekintetben a Bíróság többször kimondta, hogy önmagában a konkrét bűncselekmények miatt hozott korábbi büntetőítélet alapján nem lehet automatikusan megállapítani a társadalom alapvető érdekét fenyegető veszély fennállását.²⁷ Ugyanakkor az ítéletet megalapozó körülményeket figyelembe lehet venni egy ilyen megállapítás alátámasztásához, amennyiben azok az esetről esetre történő vizsgálat során olyan személyes magatartást támasztanak alá, amely a fogadó társadalom valamely alapvető érdekét fenyegető valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt jelent.²⁸

72. Ebben az összefüggésben, noha az ilyen veszély megállapítása „általában azt jelenti, hogy az érintett egyénnél fennáll a hajlam arra, hogy a jövőben is fenntartja [a büntetőjogilag szankcionált] magatartást”²⁹, bizonyos körülmények között pusztán a múltbeli magatartás eredményeként is teljesülhetnek az ilyen veszély feltételei.³⁰

73. Az alábbiakban kifejtem azokat az okokat, amelyek miatt úgy vélem, hogy a jelen indítvány 71. pontjában kifejtett elvek analógia útján alkalmazandók abban az esetben, ha az érintett egyénnel szemben korábban nem büntetőítéletet hoztak, hanem olyan határozatot, amely a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának a) alpontja alapján nem ismerte el menekült jogállását (a) rész).

74. Ezt követően a jelen indítvány 72. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlat fényében kifejtem azokat az indokokat, amelyek alapján úgy vélem, hogy ezen egyénnek az említett határozat alapját képező megállapításokból kitűnő múltbeli magatartása elegendő lehet a „közvetlen” veszélyre vonatkozó megállapítás megindokolásához, annak ellenére, hogy hosszú idő telt el a neki felrótt bűncselekmények feltételezett elkövetése óta, illetve hogy nem áll fenn a hajlam arra, hogy ismét ilyen bűncselekményeket kövessen el a fogadó tagállam területén (b) rész).³¹

27 Lásd többek között: 2004. április 29-i Orfanopoulos és Oliveri ítélet (C-482/01 és C-493/01, EU:C:2004:262, 68. és 93. pont); 2011. november 17-i Gaydarov ítélet (C-430/10, EU:C:2011:749, 38. pont); 2016. szeptember 13-i Rendón Marín ítélet (C-165/14, EU:C:2016:675, 64–67. pont). Lásd még analógia útján: 1999. január 19-i Calfa ítélet (C-348/96, EU:C:1999:6, 25. pont).

28 Lásd többek között: 1977. október 27-i Bouchereau ítélet (30/77, EU:C:1977:172, 28. pont); 2004. április 29-i Orfanopoulos és Oliveri ítélet (C-482/01 és C-493/01, EU:C:2004:262, 77. pont); 2007. június 7-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-50/06, EU:C:2007:325, 41. pont). Lásd még ebben az értelemben: 2016. szeptember 13-i CS ítélet (C-304/14, EU:C:2016:674, 46. pont).

29 1977. október 27-i Bouchereau ítélet (30/77, EU:C:1977:172, 29. pont); 2012. május 22-i I. ítélet (C-348/09, EU:C:2012:300, 30. pont). Lásd még ebben az értelemben: 2010. november 23-i Tsakouridis ítélet (C-145/09, EU:C:2010:708, 50. pont).

30 1977. október 27-i Bouchereau ítélet (30/77, EU:C:1977:172, 29. pont).

31 Jobban szeretem ezt a megfogalmazást a „visszaesés” veszélyének hiányára vonatkozó megfogalmazásnál. Amint azt a belga kormány kifejtette, a „visszaesés” fogalma a kifejezés általános használata szerint korábbi büntetőítéletet feltételez. Márpedig az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokból kitűnik, hogy K.-t és H. F.-et nem ítélték el a nekik a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának a) alpontja alapján felrótt magatartások miatt.

a) A Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontja a) alpontja korábbi alkalmazásának relevanciájáról

1) Az alkalmazandó elvekről

75. Annak eldöntése érdekében, hogy a jelen indítvány 71. pontjában kifejtett elvek alkalmasak-e arra, hogy megfelelő módon szabályozzák egy olyan személy helyzetét, akinek menekült jogállását a múltban a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának a) alpontja alapján nem ismerték el, két sajátos megfontolást kell figyelembe venni.

76. Egyrészt az e rendelkezésben hivatkozott bűncselekmények rendkívül súlyos jellege rugalmasabb megközelítés mellett szólhatna a tagállamok részéről, lehetővé téve számukra, hogy a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdése értelmében vett veszély fennállását pusztán azzal az indokkal állapítsák meg, hogy az érintett egyénnel szemben a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának a) alpontjában szereplő kizáró okra hivatkoztak. Az e rendelkezésben hivatkozott bűncselekmények ugyanis a nemzetközi jogrend és az emberi jogok alapját jelentő legalapvetőbb értékeket sértik³² és a nemzetközi közösség egészét érintik.³³

77. Másrészt az, hogy e rendelkezés alkalmazása nem igényel elítélést,³⁴ sem a szóban forgó bűncselekmények büntetőjogi értelemben vett bizonyítását, az ilyen veszély fennállásának megállapítása szempontjából fokozott óvatosságra int az el nem ismerő határozat elfogadásához vezető, a menekültügyi hatóságok mérlegeléséből kitűnő körülmények figyelembevételét illetően.

78. Álláspontom szerint e megfontolások nem akadályozzák meg a fent említett elvek alkalmazását.

79. *Először*, úgy vélem, hogy a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdése értelmében vett veszély nem állapítható meg automatikusan, kiterjedtebb vizsgálat nélkül pusztán az alapján, hogy a menekültügyi hatóságok korábban nem ismerték el az érintett menekült jogállását a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának a) alpontja alapján. Az egyéni magatartás vizsgálatának a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdéséből következő követelményétől álláspontom szerint nem lehet eltérni, még akkor sem, ha az érintettnek felrótt magatartások rendkívül súlyosak.

80. E megközelítést megerősíti az is, hogy a Genfi Egyezmény 1. cikkének F. pontja és a 2004/38 irányelv 27. cikke eltérő célokat követ.³⁵

81. Amint azt a Bíróság a B. és D. ítéletében³⁶ megállapította, a 2011/95 irányelv 12. cikkének (2) bekezdésében – amely megfelel a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának – szereplő kizáró okok célja az, „hogy kizárják a menekült jogálláshoz kapcsolódó védelemre érdemtelennek ítélt személyek menekültként való elismerését, valamint hogy elkerüljék azt, hogy e jogállás biztosítása lehetővé tegye bizonyos súlyos bűncselekmények elkövetői részére a büntetőjogi felelősség elkerülését”.

32 Ennek kapcsán az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJE) 2013. október 21-i Janowiec és társai kontra Oroszország ítéletében (CE:ECHR:2013:1021JUD005550807, 150. §), amelyre a francia kormány hivatkozott a tárgyalás során, kimondta, hogy a háborús bűncselekményekhez, a népiirtáshoz és az emberiség elleni bűncselekményekhez hasonló súlyos nemzetközi jogi bűncselekmények szélesebb kiterjedéssel bírnak, mint a rendes bűncselekmények és „[az EJE] alapjainak tagadását” jelentik.

33 Lásd a Nemzetközi Büntetőbíróság Rómában, 1998. július 17-én aláírt és 2002. július 1-jén hatályba lépett Statútumának (*Recueil des traités des Nations unies*, 2187. kötet, 38544. szám) 5. cikkét.

34 Ugyanakkor az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (HCR) szerint a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának a) alpontja bizonyos esetekben, ha különösen kegyetlen bűncselekményekről van szó, még akkor is alkalmazható, ha az érintett egyént elítélték, és letöltötte büntetését. Lásd HCR, 2003. szeptember 4-i „Tájékoztató jegyzet a kizáró okokról: a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi egyezmény 1. cikkének F. pontja” (a továbbiakban: a HCR tájékoztató jegyzete), 72. és 73. pont. A 2011/95 irányelv (22) preambulumbekkezdése szerint „[a HCR-rel] folytatott egyeztetések értékes iránymutatásként szolgálhatnak a tagállamok számára a menekült jogállásnak a Genfi Egyezmény 1. cikke alapján történő meghatározásához”.

35 Lásd ebben az értelemben: 2015. június 24-i H. T. ítélet (C-373/13, EU:C:2015:413, 77. pont).

36 2010. november 9-i ítélet (C-57/09 és C-101/09, EU:C:2010:661, 104. pont).

82. Ezzel szemben a kizáró okoknak nem célja, hogy megvédjék a fogadó társadalmat attól az esetleges veszélytől, amelyet az érintett menedékkérő e társadalomban való jelenléte jelenthetne – e célt a 2011/95 irányelv más rendelkezései követik.³⁷ A Bíróság azt is kimondta, hogy ezen irányelv 12. cikke (2) bekezdése alkalmazásának nem feltétele, hogy e személy tényleges veszélyt jelentsen a fogadó társadalomra nézve.³⁸

83. Figyelemmel e rendelkezések eltérő céljaira, a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontja a) alpontjának alkalmazását meghatározó értékelések, ahogy a büntetőítélet mögött meghúzódók³⁹ sem esnek feltétlenül egybe azokkal a mérlegelésekkel, amelyeket a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdése alapján a közrend és a közbiztonság megvédéséhez fűződő érdekek szempontjából kell elvégezni.⁴⁰

84. *Másodszor* ugyanakkor, azokat az indokokat, amelyeken a menekült jogállást el nem ismerő határozat alapul, figyelembe lehet venni, amikor az egyes ügyek sajátos körülményeire figyelemmel olyan személyes magatartást lepleznek le, amely valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt jelent a társadalom valamely alapvető érdekére.⁴¹ Ilyen esetben a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontja a) alpontjának alkalmazását igazoló megfontolások is megalapozhatják a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdése értelmében vett veszély megállapítását.⁴²

85. Ezt az elvet nem kérdőjelezi meg az, hogy a menekült jogállás el nem ismerésének nem feltétele a büntetőítélet, illetve, hogy az nem igényli azt, hogy az érintett személynek felrótt bűncselekményeket a tagállamok jogrendjeiben a büntetőjog területén, illetve a nemzetközi büntetőjogban általában alkalmazott követelményeknek megfelelően („minden észszerű kétséget meghaladóan”)⁴³ bizonyítsák.

37 A 2010. november 9-i B. és D. ítélet (C-57/09 és C-101/09, EU:C:2010:661, 101. pont) szerint: „a valamely menekült által az érintett tagállamra nézve esetlegesen jelentett tényleges veszélyt nem az irányelv 12. cikke (2) bekezdésének, hanem egyrészt 14. cikke (4) bekezdése a) pontjának – amelynek értelmében a tagállam különösen akkor vonhatja vissza a menekült részére biztosított jogállást, ha alaposan feltehető, hogy veszélyt jelent a biztonságra –, másrészt pedig 21. cikke (2) bekezdésének keretében veszik figyelembe, amely utóbbi előírja, hogy a fogadó tagállam – amint azt a Genfi Egyezmény 33. cikkének (2) bekezdése is engedélyezi – visszaküldheti a menekültet, ha alaposan feltehető, hogy veszélyt jelent e tagállam biztonságára vagy társadalmára”.

38 2010. november 9-i B. és D. ítélet (C-57/09 és C-101/09, EU:C:2010:661, 105. pont).

39 Lásd: 1977. október 27-i Bouchereau ítélet (30/77, EU:C:1977:172, 27. pont), valamint analógia útján: 2015. június 11-i Zh. és O. ítélet (C-554/13, EU:C:2015:377, 59. pont).

40 E megállapítást nem érinti, hogy a részére a menekült jogállást el nem ismerő határozat meghozatalát követően H. F.-fel szemben Hollandiában kiutasítást és SIS figyelmeztető jelzést rendeltek el, amely az 1987/2006 rendelet 24. cikkének (2) bekezdése alapján azt feltételezi, hogy a kibocsátó tagállam úgy ítélte meg, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgár területén való jelenléte veszélyezteti a közrendet vagy a közbiztonságot (lásd a jelen indítvány 14. lábjegyzetét). Ahogy ugyanis az kitűnik a 2008. július 10-i Jipa ítéletből (C-33/07, EU:C:2008:396, 25. pont), egy korlátozó intézkedés nem alapulhat kizárólag egy más tagállam által egy ilyen intézkedés meghozatala érdekében hivatkozott indokokon. A korlátozó intézkedést „azon tagállam közrend- vagy közbiztonság-védelmi megfontolásainak fényében kell elfogadni, amely [azt] hozta”. A *fortiori*, egy ilyen intézkedés nem alapulhat kizárólag egy másik tagállam által egy a 2004/38 irányelv hatálya alá nem tartozó harmadik országbeli állampolgár területére történő beutazása vagy az ott-tartózkodása megtagadását kimondó határozat meghozatala érdekében hivatkozott indokokon.

41 A gyakorlatban a nemzeti hatóságoknak a korlátozó intézkedés meghozatala előtt meg kell ismerniük az érintett menekültügyi iratait. Amennyiben egy másik tagállam által hozott, a menekült jogállást el nem ismerő határozatról van szó, amely alapján figyelmeztető jelzést helyeztek el a SIS-ben, akkor a jóhiszemű együttműködés elve alapján e tagállam kötelessége a figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló személyt fogadó tagállam rendelkezésére bocsátani azokat a kiegészítő információkat, amelyek lehetővé teszik ez utóbbi számára az említett személy által megtestesített fenyegetés jelentőségének konkrét megítélését (lásd: 2006. január 31-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet [C-503/03, EU:C:2006:74, 56. pont]).

42 Az ebben az összefüggésben figyelembe veendő körülményeket a jelen indítvány 91–100. pontjában ismertetem részletesen.

43 Lásd többek között a Nemzetközi Büntetőbíróság statútuma 66. cikkének (3) bekezdését, valamint a volt Jugoszláviában elkövetett háborús bűncselekményeket vizsgáló nemzetközi törvényszék 1994. február 11-én elfogadott, utoljára 2015. július 8-án módosított eljárási és bizonyítási szabályzata 87. cikkének A. szakaszát.

86. Az ítélezési gyakorlatból ugyanis kitűnik, hogy a büntetőítélet, noha nem elegendő, nem is szükséges a társadalom valamely alapvető érdekére jelentett valódi, közvetlen és kellően súlyos veszély megállapításához. Adott esetben önmagában a bűncselekmény elkövetésével való gyanúsítás az adott ügyre vonatkozó egyéb tényezőkkel együtt megalapozhatja a közrendet vagy a közbiztonságot fenyegető veszély fennállásának megállapítását.⁴⁴

87. *A fortiori*, egy ilyen megállapítás igazolása érdekében más körülményekkel együtt⁴⁵ figyelembe lehet venni azokat a „nyomós okokat”, amelyek alapján feltételezhető, hogy az érintett személy a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának a) alpontjában hivatkozott kategóriába tartozó bűncselekményt követett el – ezek a pusztán gyanún túl egyértelmű, megbízható, hiteles és meggyőző bizonyítékokat hordoznak.⁴⁶

88. Egyébként azt, hogy ezen egyezmény 1. cikkének F. pontjában a bizonyítás ezen, a büntetőjogban érvényesülőnél alacsonyabb szintjét írták elő, az magyarázza, hogy e rendelkezés a leggyakrabban olyan személyeket érint, akiket nem ítélték el és *a fortiori* nem is büntettek meg a nekik felrótt bűncselekményekért.⁴⁷ A menekült jogállást kizáró okok egyike éppen a büntetlenség elleni küzdelem, elkerülve azt, hogy a menedékjog intézményét a büntetőeljárások elkerülésére használják fel.⁴⁸ Ezenfelül a menekültügyi hatóságoknak se hatáskörük, se forrásaik nincsenek ahhoz, hogy bizonyítsák olyan bűncselekmények elkövetését, amelyek ráadásul feltehetően különösen nehezen tisztázható ténybeli körülmények között történtek.⁴⁹

89. A jelen esetben az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokból kitűnik, hogy a K.-val és H. F.-fel szemben hozott korlátozó intézkedések célja többek között azon zavarok megelőzése volt, amelyeket a fogadó tagállam területén való jelenlétük okozhatott a társadalomban, különösen potenciális áldozataik körében. A holland kormány szerint a hivatkozott zavart az a sokk jelenti, amelyet az okozna, hogy e területen büntetlenül tartózkodnak olyan személyek, akiket azzal gyanúsítanak, hogy a legsúlyosabb nemzetközi jogi bűncselekményeket követték el.

90. A fentiekre figyelemmel úgy vélem, hogy az a tény, hogy egy egyén menekült jogállását nem ismerték el a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának a) alpontja alapján, noha automatikusan nem alapozhatja meg a társadalom valamely alapvető érdekét fenyegető valódi, közvetlen és kellően súlyos veszély megállapítását, e célból figyelembe vehető, amennyiben a menekültügyi hatóság mérlegeléséből kitűnő, e rendelkezés alkalmazásához vezető körülmények alapján megállapítható az ilyen veszélyt jelentő személyes magatartás megléte.

44 A Bíróság a 2015. június 11-i Zh. és O. ítéletben (C-554/13, EU:C:2015:377, 52. pont) hozott ilyen értelmű döntést a harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 348., 98. o.) 7. cikke (4) bekezdésének értelmezését illetően. E rendelkezés lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy eltérjenek a harmadik országbeli állampolgár kiutasítása esetén az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapítására irányuló kötelezettségüktől, amennyiben e személy veszélyezteti a közrendet vagy a közbiztonságot. A Bíróság e megállapítást azzal indokolta, hogy „a tagállamok nemzeti igényeiknek megfelelően, lényegében szabadon határozhatják meg a közrend követelményeit, és [a 2008/115 irányelv egyik rendelkezése alapján sem] állapítható meg, hogy a büntetőbírói ítélet szükséges lenne e tekintetben”. Álláspontom szerint ez az okfejtés és az abból következő megállapítás átültethető a 2004/38 irányelv 27. cikke (2) bekezdésének értelmezésére. A tagállamok ugyanis széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek a közrendi követelmények meghatározása terén, e rendelkezéssel összefüggésben is, a 2004/38 irányelv pedig nem mondja ki, hogy szükséges lenne a büntetőítélet.

45 Lásd a jelen indítvány 91–100. pontját.

46 Lásd: a menekült jogállás megállapítására vonatkozó eljárásról és ismérvekről szóló kézikönyvhöz és irányelvekhez (Genf, 2011. december) csatolt, 5. sz. HCR irányelvek a nemzetközi védelemről: a kizáró okok alkalmazása, a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi egyezmény 1. cikkének F. pontja (2003. szeptember 4., 34. és 35. pont); a HCR tájékoztató jegyzete 107–109. pont, valamint Statement on Article 1F of the 1951 Convention, 2009. július, 10. o.

47 Lásd ugyanakkor a jelen indítvány 34. lábjegyzetét.

48 Lásd a jelen indítvány 81. pontját.

49 Lásd e tekintetben a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Svájc) 2010. május 11-i Y. és családja kontra Office fédéral des migrations (ODM) ítéletét (E-5538/2006, BVGE, 5.3.2.2. §). E bíróság ítéletében hangsúlyozza, hogy a Genfi Egyezmény 1. cikkének F. pontjában előírt bizonyítási szintet egyidejűleg indokolja az e rendelkezésre alapított – súlyosságuktól függetlenül büntetést ki nem szabó – határozatok tárgya és azok a korlátozott vizsgálati eszközök, amelyekkel a menekültügyi hatóságok a gyakran nehezen tisztázható ténybeli körülmények között történt tények bizonyítékainak összegyűjtése céljából rendelkeznek.

2) Az annak értékelését lehetővé tévő bizonyítékokról, hogy a menekült jogállás el nem ismerését megalapozó körülmények olyan személyes magatartást tárnak-e fel, amely valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt jelent a társadalom valamely alapvető érdekére

91. Amint azt a Bíróság B. és D. ítéletében⁵⁰ illetve Lounani ítéletében⁵¹ hangsúlyozta, a menekült jogállás el nem ismerése minden egyedi ügy sajátos körülményeinek teljes körű vizsgálatát igényli. A HCR különböző állásfoglalásai szerint e körülmények azon bűncselekmények jellegén kívül, amellyel az érintett személyt gyanúsítják, magukban foglalják e személy részvételének szintjét e bűncselekményekben, valamint a büntetőjogi felelősség alóli olyan mentesülési okok esetleges fennállását, mint a kényszer vagy a jogos védelem.⁵²

92. Ezeknek a menekültügyi hatóságok által megállapított körülményeknek az összességét álláspontom szerint szintén figyelembe kell venni annak értékelése során, hogy az érintett egyén személyes magatartása a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdése értelmében vett veszélyt jelent-e. Ebben az összefüggésben igen nagy jelentőséget lehet tulajdonítani a neki felrótt, a Genfi Egyezményt 1. cikke F. pontjának a) alpontjában hivatkozott bűncselekmények különös súlyának. Ugyanakkor emellett meg kell vizsgálni minden más releváns tényezőt is.

93. Ami különösen a személyes részvétel szintjét illeti, megjegyzem, hogy a 2011/95 irányelv 12. cikkének (3) bekezdése alapján úgy tekintik, hogy a menedékkérő „elkövette” az e cikk (2) bekezdése értelmében vett bűncselekményt, ha arra felbujtott, vagy azok elkövetésében bármilyen módon részt vett.⁵³

94. Ennek kapcsán a Bíróság a B. és D. ítéletben⁵⁴ kimondta, hogy a menekültügyi hatóságok nem zárhatják ki valamely személy menekültként való elismerését pusztán arra támaszkodva, hogy a múltban egy a Genfi Egyezmény 1. cikkének F. pontjában szereplő kategóriához tartozó bűncselekmény elkövetésében részt vevő szervezethez tartozott, anélkül, hogy megvizsgálják azt, hogy valamennyi körülmény fényében a felelősség részben neki tudható-e be az e szervezetnek felrótt bűncselekmények miatt. E körülmények között vizsgálni kell „az érintett személy által a szóban forgó cselekmények elkövetésében ténylegesen játszott szerepet, szervezeten belüli pozícióját, annak mértékét, hogy az érintett személynek mennyire volt tudomása vagy feltehetően mennyire volt tudomása a szervezet tevékenységeiről, azon esetleges nyomást, amelynek az érintett személy ki volt téve, illetve a magatartásának befolyásolására alkalmas más tényezőket”⁵⁵.

95. A jelen esetben K. azt állítja, hogy menekült jogállását azon kötelező feladat miatt nem ismerték el, amelyet a bosnyák hadseregben töltött be. Álláspontja szerint a holland menekültügyi hatóságok gyakorlata nem felel meg az érintett menedékkérő személyes részvétele szintjének egyedi vizsgálatára vonatkozó követelménynek.

96. H. F. előadja, hogy a holland menekültügyi hatóságok kizárólag annak alapján hivatkoztak vele szemben kizáró okra, hogy egy pusztán logisztikai feladatot látott el a KhAD-ban.⁵⁶

50 2010. november 9-i ítélet (C-57/09 és C-101/09, EU:C:2010:661, 87. pont).

51 2017. január 31-i ítélet (C-573/14, EU:C:2017:71, 72. pont).

52 Lásd többek között a HCR irányelveinek 10–13. és 18–23. pontját, valamint a HCR tájékoztató jegyzetének 50–75. pontját.

53 Lásd a HCR tájékoztató jegyzetének 50–56. pontját is.

54 2010. november 9-i ítélet (C-57/09 és C-101/09, EU:C:2010:661, 88–99. pont). Noha ez az ítélet a 2011/95 irányelv Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontja b) és c) alpontjának megfelelő 12. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontjában szereplő kizáró okok alkalmazására vonatkozik, a Bíróság által követett okfejtés és az abból következő megállapítás álláspontom szerint vonatkozik az e rendelkezések a) alpontjában előírt kizáró okra is.

55 2010. november 9-i B. és D. ítélet (C-57/09 és C-101/09, EU:C:2010:661, 97. pont).

56 H. F. hivatkozik egy a C-366/16. sz. ügyben a kérdést előterjesztő bíróság által a Bírósághoz benyújtott iratokhoz csatolt dokumentumra, amelyben a HCR nyilvánosan megkérdőjelezte, hogy megfelel-e a Genfi Egyezménynek a holland hatóságok azon gyakorlata, hogy vélelmezik a kizáró okok alkalmazhatóságát azon afgán menedékkérőkre, akik tiszti és altiszti beosztásokat töltöttek be a KhAD-ban. Lásd még: HCR, Note on the Structure and Operation of the KhAD/WAD in Afghanistan 1978–1992, 2008. május.

97. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy bár a fogadó tagállam hatóságai a korlátozó intézkedés elfogadásával összefüggésben nem jogosultak arra, hogy megkérdőjelezzék a menekült jogállás el nem ismeréséről szóló határozat megalapozottságát,⁵⁷ mindazonáltal meg kell vizsgálniuk, hogy azon körülmények, amelyekre a menekültügyi hatóságok ezen határozatot alapították, arra is alkalmasak-e, hogy igazolják a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdése értelmében vett veszély fennállásának megállapítását.

98. Márpedig e rendelkezés szempontjából az a körülmény, hogy az érintett személy bűncselekményekben érintett szervezet jelenlegi vagy volt tagja, csak akkor alapozhatja meg az ilyen veszély fennállására vonatkozó megállapítást, ha e körülmény a közrendet vagy a közbiztonságot veszélyeztető személyes magatartást támaszt alá.⁵⁸

99. A H. T. ítéletben⁵⁹ a Bíróság analógia útján a B. és D. ítéletben⁶⁰ kialakított (a jelen indítvány 94. pontjában ismertetett) okfejtést alkalmazta a 2011/95 irányelv 24. cikke (1) bekezdésének értelmezése során. E rendelkezés engedélyezi a menekült részére a tartózkodási engedély kiállításának megtagadását „kényszerítő nemzetbiztonsági vagy közrendi okok” miatt. A Bíróság szerint az említett rendelkezés értelmében vett „közrend” fogalma a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdéséhez hasonlóan azt feltételezi, hogy „olyan valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyeztetés[...] álljon fenn, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét”⁶¹. Az ilyen veszélyeztetés fennállása nem alapítható kizárólag a bűncselekményekben érintett szervezet támogatására irányuló múltbeli cselekményekre, a szóban forgó menekült e cselekmények megvalósítása kapcsán fennálló egyéni felelősségének a pontos tények fényében történő vizsgálata nélkül.⁶² E megállapítás érvényesnek tűnik számomra mind a 2011/95 irányelv 24. cikke (1) bekezdése, mind a 2004/38 irányelv 27. cikke értelmezésének szempontjából, amennyiben a Bíróság a H. T. ítéletben⁶³ úgy ítélte meg, hogy a „közrend” e két rendelkezés értelmében vett fogalmát azonos módon kell értelmezni.

100. A kérdést előterjesztő bíróságoknak kell értékelniük, hogy az alapeljárásokban szereplő korlátozó intézkedéseket valamennyi fent említett körülmény – a K. és H. F. menekült jogállása elismerése megtagadásának alapját képező megállapítások alapján elvégzett – egyedi vizsgálatának eredményeként fogadták-e el, vagy nem.

b) A bűncselekmények feltételezett elkövetése óta eltelt idő, illetve az azok megisméltésére irányuló hajlam hiányának relevanciájáról

101. A Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának a) alpontjában hivatkozott béke elleni, háborús, vagy emberiség elleni bűncselekmények általában a menedékkérő által a fogadó tagállam területére érkezést megelőzően harmadik országban elkövetett cselekményeket jelölnek. Amint arra K., illetve a francia és a holland kormány, valamint az Egyesült Királyság kormánya rámutatott, igen valószínűtlen, hogy a menedékkérő e tagállamba érkezését követően sor kerül ott az ilyen bűncselekmények

57 Amennyiben a kizáró határozat egy másik tagállamtól származik, az ilyen megkérdőjelezés egyébként összeegyeztethetetlen lenne azzal a kölcsönös bizalommal, amely – amint azt e rendelet (22) preambulumbekkezdése hangsúlyozza – egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 180., 31. o.) által kialakított rendszer alapját képezi.

58 Lásd e tekintetben: 1974. december 4-i van Duyn ítélet (41/74, EU:C:1974:133, 17. pont), a bizottsági iránymutatás 3.2. pontjában hivatkozva.

59 2015. június 24-i ítélet (C-373/13, EU:C:2015:413).

60 2010. november 9-i ítélet (C-57/09 és C-101/09, EU:C:2010:661, 88–99. pont).

61 2015. június 24-i H. T. ítélet (C-373/13, EU:C:2015:413, 77. és 79. pont).

62 2015. június 24-i H. T. ítélet (C-373/13, EU:C:2015:413, 86–90. pont).

63 2015. június 24-i H. T. ítélet (C-373/13, EU:C:2015:413, 77. pont).

megismétlésére.⁶⁴ Már csak azért is ez a helyzet, mivel – amint arra a Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság) rámutatott – e cselekmények elvileg e harmadik ország sajátos földrajzi, történelmi és szociális összefüggéséhez, és különösen egy az ezen országban fennálló konfliktushelyzethez kötődnek.

102. Álláspontom szerint e megfontolások nem szükségképpen meghatározóak az alapeljárásokéhoz hasonló helyzetekben.

103. *Először*, ahogy az kitűnik a jelen indítvány 72. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatból, a veszély közvetlensége nem feltételezi szükségképpen azt, hogy fennáll a kockázata annak, hogy megismétlődik valamely közrendet vagy a közbiztonságot sértő magatartás. Bizonyos körülmények között pusztán a múltbeli magatartás ténye elegendő lehet azon megállapítás igazolásához, amely szerint az érintett egyén magatartása a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdésében szereplő feltételeknek megfelelő veszélyt jelent.

104. E körülmények álláspontom szerint magukban foglalják azon helyzeteket is, amelyekben egy tagállam egy korlátozó intézkedés alátámasztása érdekében a társadalom valamely alapvető érdekét fenyegető olyan veszélyre hivatkozik, amely nem függ egy bűncselekményt megvalósító magatartás megismétlésének kockázatától.⁶⁵

105. A jelen ügyben a vitatott határozatokat nem annak érdekében hozták, hogy megakadályozzák annak veszélyét, hogy K. és H. F. a jövőben a fogadó tagállam területén béke elleni, háborús, vagy emberiség elleni bűncselekményeket kövessen el. E határozatok ezzel szemben a társadalmi rend és a nemzetközi kapcsolatok azon megzavarásának elkerülését célozzák, amelyet függetlenül jelenlegi és jövőbeli magatartásuktól e területen való jelenlétük azon cselekmények rendkívüli súlyossága miatt okozhatna, amelyekkel gyanúsítják őket. A hivatkozott alapvető érdekekre figyelemmel tehát a korábbi ilyen bűncselekmények elkövetésével gyanúsított személyek jelenléte, nem pedig a fogadó tagállamban tanúsított jelenlegi és jövőbeli magatartásuk jelenti a szóban forgó veszélyt. Az ilyen veszély megfelelhet a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdésében foglalt közvetlenség feltételének, mivel – amint azt a holland kormány és az Egyesült Királyság kormánya hangsúlyozta – a veszélynek, nem pedig az érintett személy magatartásának kell közvetlennek lennie.

106. *Másodszor*, noha annak vizsgálata során, hogy az állítólagos veszély közvetlen jellegű-e, figyelembe kell venni a szóban forgó bűncselekmények feltételezett elkövetése óta eltelt időt,⁶⁶ ez nem zárja ki szükségképpen az említett közvetlen jelleget. A társadalmi rend és a nemzetközi kapcsolatok azon megzavarásának kockázata, amelyet az válthatna ki, hogy egy béke elleni, háborús, vagy emberiség elleni bűncselekmények elkövetésével gyanúsítható személy jelen van egy tagállam területén, akkor is fennmaradhat – néha akár fokozottabban is –, ha e személy hosszú ideig büntetlenül maradt. A Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának a) alpontja alá tartozó bűncselekmények büntethetősége egyébként különböző nemzetközi büntetőjogi okmányok alapján nem évül el.⁶⁷

⁶⁴ A Bíróság egyébként már kimondta, hogy a menekült jogállás elismerését kizáró okok alkalmazása nem függ attól, hogy az érintett tagállamra nézve fennáll-e „tényleges veszély” (lásd a jelen indítvány 82. pontját).

⁶⁵ Álláspontom szerint ebből a szempontból kell értelmezni azt a bizottsági iránymutatás 3.2. pontjában szereplő megállapítást is, amely szerint „a visszaesés veszélye igen jelentős szempont”. Ez az állítás csak azon korlátozó intézkedések vonatkozásában releváns, amelyek a lakosság nyugalmanak és fizikai biztonságának védelmére irányulnak egy bűncselekményt megvalósító magatartás megismétlésének kockázatával szemben. Nem alkalmazható azon korlátozó intézkedésekre, amely célja eltérő jellegű alapvető érdekek védelme.

⁶⁶ Lásd analógia útján: 2015. június 11-i Zh. és O. ítélet (C-554/13, EU:C:2015:377, 62. pont). Az ítélkezési gyakorlat szerint ugyanis a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdése értelmében vett veszély fennállását azon időszakban kell értékelni, amikor a szóban forgó korlátozó intézkedést hozták (2004. április 29-i Orfanopoulos és Oliveri ítélet [C-482/01 és C-493/01, EU:C:2004:262, 77–79. pont]).

⁶⁷ Lásd különösen a Nemzetközi Büntetőbíróság Statútumának 29. cikkét, valamint a háborús és emberiség elleni bűncselekmények el nem évüléséről szóló, 1974. január 25-én aláírt európai egyezményt (*Série des traités européens*, 82. sz.).

107. Amennyiben az érintett személyek egyéni magatartásának a fenti megfontolások fényében végzett vizsgálata a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdése értelmében vett veszély fennállásának megállapítását eredményezné, még azt kell megvizsgálni, hogy az alapeljárásokban szereplő korlátozó intézkedések elfogadása tiszteletben tartja-e az arányosság elvét, valamint az érintettek alapvető jogait.

C. A korlátozó intézkedések arányosságának, valamint a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való joggal való összeegyeztethetőségük vizsgálatáról

108. Harmadik kérdésével a Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (a Middelburgban eljáró hágai bíróság) az arányosság értékelésének részletszabályaival kapcsolatban tesz fel kérdést a Bíróságnak, egy olyan egyénnel szembeni korlátozó intézkedés elfogadása esetén, akinek menekült jogállását korábban a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának a) alpontja alapján nem ismerték el.

109. E bíróság különösen azt a kérdést veti fel, hogy a 2004/38 irányelv 28. cikkének (1) bekezdésében rögzített – és a bizottsági iránymutatás 3.3. pontjában átvett – tényezőket figyelembe kell-e venni ebben az összefüggésben. Ezenkívül lényegében azt kívánja megtudni, hogy a megelőző tíz évben a fogadó tagállamban tartózkodó uniós polgárokat az ezen irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja alapján megillető fokozott védelem alkalmazandó-e K. helyzetére.

110. A Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság) a C-366/16. sz. ügyben vitatott határozathoz hasonló korlátozó intézkedés Charta 7. cikkével való összeegyeztethetőségével kapcsolatban is kérdést terjesztett a Bíróság elé. Márpedig, amint azt lent kifejtem, a korlátozó intézkedés arányosságának vizsgálata szervesen összefügg az alapvető jogoknak való megfelelése vizsgálatával. E körülmények között, annak érdekében, hogy hasznos választ lehessen adni e bíróság számára, bizonyos információkat kell szolgáltatni a részére e vizsgálat előtt fekvő üggyel összefüggésben való elvégzésének részleteivel kapcsolatban is.

1. A korlátozó intézkedések megfelelő voltának és szükségességének követelményéről

111. Az arányosság elve, amelynek tiszteletben tartását a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdése írja elő, arra is kiterjed, hogy valamennyi korlátozó intézkedés „alkalmas [legyen] arra, hogy biztosítsa az általa követett célkitűzés megvalósulását”, és hogy „[ne lépje] túl az ennek eléréséhez szükséges mértéket”⁶⁸.

112. E követelmények teljesítése érdekében a fogadó tagállamnak többek között meg kell vizsgálnia olyan, az érintett mozgási és tartózkodási szabadságát kevésbé sértő alternatív intézkedések elfogadásának lehetőségét, amelyek ugyanolyan hatékonyan biztosítják a hivatkozott alapvető érdekek védelmét.⁶⁹

⁶⁸ Lásd többek között: 2002. november 26-i Oteiza Olazabal ítélet (C-100/01, EU:C:2002:712, 43. pont); 2008. július 10-i Jipa ítélet (C-33/07, EU:C:2008:396, 29. pont); 2011. november 17-i Gaydarov ítélet (C-430/10, EU:C:2011:749, 40. pont).

⁶⁹ 2011. november 17-i Aladzov ítélet (C-434/10, EU:C:2011:750, 47. pont), valamint analógia útján: 2010. november 23-i Tsakouridis ítélet (C-145/09, EU:C:2010:708, 49. pont).

113. E tekintetben egyesek, ahogy K. is a tárgyaláson, felvethetik azt a kérdést, hogy a jelen ügyben hivatkozott alapvető érdekeket nem szolgálná-e jobban, ha a fogadó tagállam bírósági eljárást folytatna az érintett személlyel szemben,⁷⁰ amennyiben e tagállam rendelkezik e célból területen kívüli joghatósággal.⁷¹ Az érintett személy kiutasítása egy másik tagállamba (mint K. esetében) vagy egy harmadik országba, arra vonatkozó garanciák nélkül, hogy ott igazságszolgáltatás elé állítják, ugyanis nem alkalmas arra, hogy orvosolja a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának a) alpontja alá tartozó bűncselekmények feltételezett elkövetőinek büntetlenül maradásához fűződő problémákat.⁷²

114. Ugyanakkor álláspontom szerint e vonatkozásban visszafogottságot kell tanúsítani, és el kell fogadni, hogy a tagállamokat a nemzetközi büntetőjog alapján terhelő, a területen kívüli joghatóság⁷³ gyakorlására vonatkozó kötelezettségek sérelme nélkül azok továbbra is szabadon léphetnek fel oly módon azon veszéllyel szemben, amelyet egy olyan személy jelenléte jelenthet a területükön, akinek nem ismerték el menekült jogállását, az igazságszolgáltatás elé állítása helyett megtagadva részére a tartózkodási jogot. Amint azt az Egyesült Királyság kormánya kifejtette, a tagállam bizonyos esetekben úgy ítélheti meg, hogy nincs olyan helyzetben – akár csak a bizonyítékok összegyűjtésével és a releváns tényállás megállapításával kapcsolatos nehézségek miatt –, hogy lefolytassa az eljárást egy ilyen személlyel szemben.⁷⁴ E kérdések álláspontom szerint túlmutatnak a jelen ügyek keretein.

2. A fennálló különböző jogos érdekek mérlegeléséről

a) Az alkalmazandó elvekről

115. A 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdésén alapuló korlátozó intézkedés arányosságának követelménye azt is feltételezi, hogy méltányos egyensúlyra törekednek egyrészt az uniós polgárok és családtagjaik ezen irányelven alapuló jogainak védelme, másrészt pedig a fogadó társadalom alapvető érdekeinek védelme között.⁷⁵

70 E tekintetben a népirtással, az emberiség elleni bűncselekményekkel és a háborús bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozásról és büntetőeljárásról szóló, 2003. május 8-i 2003/335/IB tanácsi határozat (HL 2003. L 118., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 154. o.) (7) preambulumbekkezdése azt mondja ki, hogy „[a] tagállamok illetékes hatóságainak biztosítaniuk kell, hogy amennyiben olyan tájékoztatást kapnak, amely szerint egy tartózkodási engedélyért folyamodó személy népirtás, emberiség elleni bűncselekmények, illetve háborús bűncselekmények elkövetésével vagy az elkövetésben való részvétellel gyanúsított, a kérdéses cselekmények kivizsgálhatók legyenek, és indokolt esetben büntetőeljárás induljon a nemzeti joggal összhangban”. A jelen esetben a holland kormány a tárgyalás során jelezte, hogy néhány személlyel szemben, akinek menekült jogállását nem ismerték el, a későbbiekben büntetőeljárás indult Hollandiában.

71 A büntetőeljárásokat adott esetben az egyetemes joghatóság alapján lehet megindítani. Konkrétan, a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről szóló, 1949. augusztus 12-i négy Genfi Egyezmény írja elő a részes államok számára, hogy gyakorolják e joghatóságot a hatályuk alá tartozó bűncselekmények esetében (lásd a hadrakelt fegyveres erők sebesültjei és betegek helyzetének javítására vonatkozó [I.] Genfi Egyezmény 49. cikkét; a tengeri haderők sebesültjei, betegek és hajótöröttei helyzetének javítására vonatkozó [II.] Genfi Egyezmény 50. cikkét; a hadifoglyokkal való bánásmódra vonatkozó [III.] Genfi Egyezmény 129. cikkét, valamint a polgári lakosság háború idején való védelmére vonatkozó [IV.] Genfi Egyezmény 146. cikkét). Lásd még a népirtásért, az emberiség elleni bűncselekményekért és a háborús bűncselekményekért felelős személyek tekintetében a kapcsolattartó pontok európai hálózatainak létrehozásáról szóló, 2002. június 13-i 2002/494/IB tanácsi kerethatározat (HL 2002. L 167., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 23. o.) (3) és (7) preambulumbekkezdését.

72 Lásd ebben az értelemben a HCR magyarázó jegyzetének 4. pontját, amely szerint „az egyetemes joghatóság fejlődése és a nemzetközi büntetőbíróságok létrehozatala csökkenti az el nem ismerés, mint arra irányuló eszköz jelentőségét, hogy biztosítsák a szökevények igazságszolgáltatás elé állítását, ami megerősíti a korlátozó megközelítés mellett szóló érveket”.

73 Lásd a jelen indítvány 71. lábjegyzetét.

74 A súlyos nemzetközi jogi bűncselekmények feltételezett elkövetőinek a nemzeti bíróságok általi felelősségre vonásához kapcsolódó kihívások ismertetéséhez lásd: a népirtással, az emberiség elleni bűncselekményekkel és a háborús bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozás és büntetőeljárás hálózatainak „az EU népirtás elleni hálózatainak a népirtás büntetése, az emberiség elleni bűncselekmények és a háborús bűncselekmények büntetlensége ellen az Európai Unióban és annak tagállamaiban folytatandó küzdelemre vonatkozó stratégiája”, Hága, 2014. november, 15–23. o.

75 Lásd többek között: 2004. április 29-i Orfanopoulos és Oliveri ítélet (C-482/01 és C-493/01, EU:C:2004:262, 95. pont).

116. E mérlegelés szervesen kapcsolódik a korlátozó intézkedés azon alapvető jogok, és különösen a Charta 7. cikkében, illetve az EJEE 8. cikkében szereplő a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jog szempontjából történő vizsgálatához, amelyek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja.⁷⁶ E rendelkezések ugyanis azt tartalmazzák, hogy egyensúlyra kell törekedni az e jogba való beavatkozás alátámasztása érdekében hivatkozott kollektív érdekek és az érintett személy egyéni érdekei között. Az említett rendelkezéseket adott esetben az uniós jogban a Charta 24. cikkének (2) bekezdésében elismert, a gyermek mindenek fölött álló érdekének elismerésére irányuló kötelezettséggel együttesen kell értelmezni.⁷⁷

117. A 2004/38 irányelv „Általános elvek” című 27. cikke valamennyi korlátozó intézkedésre vonatkozik. E rendelkezés nem jelöli meg azokat a szempontokat, amelyeket ezen intézkedések arányosságának és címzettjeik alapvető jogainak való megfelelésük értékelése érdekében figyelembe kell venni. Ezzel szemben ezen irányelv „Kiutasítással szembeni védelem” című 28. cikkének (1) bekezdése a „kiutasítási határozatokra” vonatkozik, és nem kimerítő jelleggel felsorolja azokat a tényezőket, amelyeket a tagállamoknak figyelembe kell venniük az ilyen határozatok meghozatala előtt. Ezek közé tartozik az, hogy az érintett személy mennyi ideje tartózkodott a fogadó tagállam területén, az érintett személy életkora, egészségi állapota, családi és gazdasági helyzete, társadalmi és kulturális integrációja e tagállamban, valamint a származási országgal fennálló kapcsolatainak mértéke.

118. Ezek a bizottsági iránymutatás 3.3. pontjában is szereplő tényezők nagyrészt azokat a szempontokat tükrözik, amelyek az EJEB-nek különösen Boultif kontra Svájc ítéletében⁷⁸ és Üner kontra Hollandia ítéletében⁷⁹ kialakított ítélkezési gyakorlata szerint lehetővé teszik annak vizsgálatát, hogy a kiutasítási intézkedés megfelel-e az EJEE 8. cikkének.

119. Hangsúlyozom ugyanakkor, hogy az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgása és tartózkodása korlátozásának arányosságára vonatkozó elemzés nem esik szükségképpen egybe az e rendelkezés szempontjából végzett elemzéssel. Az EJEB ítélkezési gyakorlatának ugyanis az a kiindulópontja, hogy az EJEE 8. cikke nem biztosítja a külföldi személy számára azt a jogot, hogy egy adott országba beutazzon, és ott tartózkodjon.⁸⁰ Ezzel szemben az uniós polgárokat és családtagjaikat megilleti a fogadó tagállamba való beutazás és az ott-tartózkodás joga, a 2004/38 irányelvben meghatározott feltételek mellett, és e tagállamnak igazolnia kell az e jogot érintő bármely korlátozást.⁸¹ A mérlegelt szempontok viszonylagos súlya tehát változhat, figyelemmel ezen irányelv sajátos céljaira is, beleértve, amint az kitűnik annak (23) és (24) preambulumbekkezdéséből, e személyek fogadó társadalomba történő integrációjának fokozását.

⁷⁶ Lásd többek között: 2010. november 23-i Tsakouridis ítélet (C-145/09, EU:C:2010:708, 52. pont); 2016. szeptember 13-i Rendón Marín ítélet (C-165/14, EU:C:2016:675, 81. pont); 2016. szeptember 13-i CS ítélet (C-304/14, EU:C:2016:674, 41. pont). A Charta 52. cikkének (3) bekezdése szerint amennyiben a Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az EJEE-ben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. E rendelkezés azonban nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson. Ennélfogva, mivel a Charta 7. cikke az EJEE 8. cikkében biztosítottaknak megfelelő jogokat tartalmaz, azok tartalmát és terjedelmét az EJEB ítélkezési gyakorlata által értelmezett EJEE 8. cikkével azonosnak kell tekinteni (lásd 2010. október 5-i McB. ítélet [C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, 53. pont]).

⁷⁷ 2016. szeptember 13-i Rendón Marín ítélet (C-165/14, EU:C:2016:675, 81. pont); 2016. szeptember 13-i CS ítélet (C-304/14, EU:C:2016:674, 36. pont). Lásd még: EJEB, 2014. október 3., Jeunesse kontra Hollandia (CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, 109. §, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁷⁸ EJEB, 2001. augusztus 2. (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, 48. §).

⁷⁹ EJEB, 2006. október 18. (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099, 57. és 58. §).

⁸⁰ Lásd többek között: EJEB, 2001. augusztus 2., Boultif kontra Svájc (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, 39. §).

⁸¹ Lásd még e tekintetben Guild, E., Peers, S., és Tomkin, J., *The EU Citizenship Directive, A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2014, 267. o.

b) A 2004/38 irányelv 28. cikkének (1) bekezdésében rögzített szempontoknak az alapeljárásokban szereplőhöz hasonló helyzetekre való alkalmazhatóságáról

1) A K. helyzetéhez hasonló helyzetekről

120. Amint az a kérdést előterjesztő bíróság által a Bíróságnak megküldött iratanyagból kitűnik, a K.-t Hollandiában nemkívánatos személynek nyilvánító határozattal egyidejűleg a holland területről való kiutasítását is elrendelték. A holland kormány a tárgyalás során azt állította, hogy amennyiben e határozatnak a megszabott határidőn belül nem tesz eleget, akkor K.-t kitoloncolhatják.

121. Következésképpen a C-331/16. sz. ügyben vitatott határozat a 2004/38 irányelv 28. cikke (1) bekezdésének hatálya alá tartozik, amit egyébként e kormány is elismert.

122. E tekintetben irreleváns *először* is az, hogy – amint arra az említett kormány a tárgyalás során rámutatott – K. esetében nem rendeltek el kitoloncolást. Amint ugyanis az az ítélkezési gyakorlatból⁸² kitűnik, e rendelkezés minden, uniós polgár vagy családtagja kiutasításával járó intézkedésre alkalmazandó. Nem csak azokra a kiutasítási intézkedésekre vonatkozik, amelyek révén a címzettek önkéntes teljesítése hiányában adott esetben végrehajtanak egyes kiutasítási határozatokat.⁸³

123. *Másodszor*, a 2004/38 irányelv 28. cikkének (1) bekezdésében felsorolt tényezőket annak ellenére figyelembe kell venni, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozat alapján úgy tűnik – amit a kérdést előterjesztő bíróságnak még ellenőriznie kell –, hogy K.-t Hollandiában csak ideiglenes tartózkodási jog illette meg, amely addig tette lehetővé, hogy e tagállamban tartózkodjon, amíg nem születik döntés menedékjog iránti kérelmeit, illetve esetleges jogorvoslati kérelmeit illetően. Úgy tűnik, hogy K. úgy maradt Hollandiában, a vele szemben hozott, menekült jogállását el nem ismerő, illetve beutazási tilalmat elrendelő határozatok jogerőre emelkedését követően, hogy nem rendelkezett ott-tartózkodási joggal.⁸⁴

124. Az EJEB ezzel kapcsolatban már kimondta, hogy a kollektív és egyéni érdekeknek a Boultif kontra Svájc ítéletben⁸⁵ és az Ünér kontra Hollandia ítéletben⁸⁶ rögzített valamennyi tényező fényében történő mérlegelését akkor is el kell végezni, ha az érintett a fogadó tagállamban beilleszkedett, anélkül, hogy ott-tartózkodási joggal rendelkezett volna. E körülményt ugyanakkor figyelembe lehet venni e mérlegelés során,⁸⁷ amelyet a nemzeti bíróságnak kell elvégeznie.

82 Különösen a 2010. november 23-i Tsakouridis ítéletben (C-145/09, EU:C:2010:708, 2. pont); a 2012. május 22-i I ítéletben (C-348/09, EU:C:2012:300, 2. pont), valamint a 2016. március 17-i Bensada Benallal ítéletben (C-161/15, EU:C:2016:175, 2. pont) a Bíróság a 2004/38 irányelv 28. cikkének (1) bekezdése értelmében vett kiutasítási határozatnak tekintette azokat az intézkedéseket, amelyek a tagállam területén való tartózkodás és az oda való beutazás jogának elvesztésével jártak, és amelyek arra kötelezték az érintetteket, hogy kitoloncolás terhe mellett hagyják el e területet, anélkül, hogy e fenyegetést valóra váltották volna.

83 Ebben az értelemben bizonyos analógiát látok a 2004/38 irányelv 28. cikkének (1) bekezdése értelmében vett „kiutasítási határozat” és a harmadik országbeli állampolgárral szemben hozott, a 2008/115 irányelv 3. cikke 4. pontjának értelmében vett „kiutasítási határozat” között. Az utóbbi fogalom jelentése „közigazgatási vagy bírósági határozat vagy intézkedés, amely valamely harmadik országbeli állampolgár tartózkodásának jogszerűtlenségét [helyesen: jogellenességét] megállapítja vagy kimondja, és visszatérési kötelezettséget állapít meg vagy mond ki”. Ezen irányelv 3. cikkének 5. pontjával együttesen értelmezett 8. cikkének (3) bekezdése szerint a tagállam a kiutasítási határozat végrehajtása érdekében a visszatérési kötelezettség kikényszerítését, azaz a tagállamból történő fizikai kiszállítást elrendelő külön határozatot vagy intézkedést rendelhet el.

84 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy K. eleinte, a 2001-es Hollandiába érkezése, illetve azon időpont között, amikor a Raad van State (államtanács) 2005-ben helyben hagyta menedékjog iránti kérelmének elutasítását, jogszerűen tartózkodott ebben a tagállamban, ideiglenes jelleggel, amíg jogerős határozatot nem hoznak e kérelmet illetően. Ezt követően K. a menekült jogállást el nem ismerő első, 2003. május 15-i határozat ellenére is Hollandiában maradt. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem utal arra, hogy ebben az időpontban más jogalapon volt-e engedélye arra, hogy ebben az országban maradjon. Végül K. a menekült jogállást el nem ismerő második, 2013. január 16-i határozat ellenére sem hagyta el Hollandia területét, noha amellett beutazási tilalmat is elrendeltek.

85 EJEB, 2001. augusztus 2. (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, 48. §).

86 EJEB, 2006. október 18. (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099, 57. és 58. §).

87 Lásd többek között: EJEB, 2011. november 3., Arvelo Aponte kontra Hollandia (CE:ECHR:2011:1103JUD002877005, 55. és 59. §) és EJEB, 2014. október 3., Jeunesse kontra Hollandia (CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, 108., valamint 113–123. §). A 2010. november 23-i Tsakouridis ítéletben (C-145/09, EU:C:2010:708, 53. pont), a 2016. szeptember 13-i Rendón Marín ítéletben (C-165/14, EU:C:2016:675, 86. pont), valamint a 2016. szeptember 13-i CS ítéletben (C-304/14, EU:C:2016:674, 42. pont) a Bíróság a korlátozó intézkedés arányosságának és az alapvető jogoknak való megfelelésének vizsgálata során figyelembe veendő tényezők között a tartózkodás jogszerűségére is utalt.

2) A H. F. helyzetéhez hasonló helyzetekről

125. A Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság) hangsúlyozta, hogy a H. F.-fel szemben hozott tartózkodási engedélyt megtagadó határozat mellett nem rendelték el a kiutasítást. Az érintett belga területen tartózkodását valamilyen módon „tolerálták”, anélkül azonban, hogy ott-tartózkodási jog és sajátos jogállás illette volna meg.⁸⁸

126. Ennélfogva felmerül a kérdés, hogy egy ilyen korlátozó intézkedés meghozatala, noha nem jár címzettjének kiutasításával, mindazonáltal igényli-e a 2004/38 irányelv 28. cikkének (1) bekezdésében felsorolt szempontok figyelembevételét.

127. E tekintetben megjegyzem, hogy a tartózkodási jog megvonása – ugyanazon az alapon, mint a kiutasítási határozat esetében, noha kisebb mértékben – veszélyeztetheti az érintett személy fogadó tagállamba történő integrációját és hátrányos lehet magánéletére, valamint családi életére.

128. Márpedig több, a 2004/38 irányelv 28. cikkének (1) bekezdésében rögzített tényező, mint a tartózkodás időtartama és a fogadó tagállammal fennálló kapcsolatok mértéke szervesen kapcsolódik az e tagállamban való tartózkodást követő beilleszkedéshez. E szempontból e tényezők relevánsak lehetnek egy olyan korlátozó intézkedés arányosságának és a Charta 7. cikkének való megfelelésének vizsgálata szempontjából, amely nem jár az érintett személy kiutasításával, amennyiben az utóbbi ottani tartózkodása folytán már képes volt arra, hogy beilleszkedjen az említett tagállamban, valamint, hogy ott magán- és családi életet alakítson ki.⁸⁹ Ahogy azt a belga kormány, illetve az Egyesült Királyság kormánya előadja, az említett tényezők ezzel szemben egyáltalán nem játszanak szerepet az olyan határozatok esetében, amelyek elsődlegesen valamely tagállamban való beutazási tilalommal járnak. Elméletileg ezek címzettjeinek tehát nem volt alkalmuk arra, hogy e tagállamban beilleszkedjenek, illetve, hogy ott magán- és családi életet alakítsanak ki.

129. E megfontolások fényében értelmezem a bizottsági iránymutatás 3.3. pontját, amely azt mondja ki, hogy a 2004/38 irányelv 28. cikkének (1) bekezdésében felsorolt tényezőket figyelembe kell venni minden, az ezen irányelv 27. cikke értelmében vett korlátozó intézkedés meghozatala során. E pont véleményem szerint azt jelenti, hogy e tényezőket abban az esetben kell figyelembe venni, ha egy adott ügyben relevánsnak bizonyulnak.

130. Az általam javasolt megközelítés tükrözi továbbá az EJEB ítélkezési gyakorlatát is, amely szerint a közrendi érdekek és az egyéni érdekek közötti „méltányos egyensúly” tesztjét kell alkalmazni annak vizsgálata során, hogy a szerződő állam tiszteletben tartotta-e mind az arra irányuló „negatív kötelezettségeit”, hogy ne akadályozza valamely egyén magán- és családi életéhez való jogát azáltal,

⁸⁸ Amint azt a Bíróság 2010. november 9-i B. és D. ítéletében (C-57/09 és C-101/09, EU:C:2010:661, 110. pont) hangsúlyozta, valamely személy menekültként való elismerésének kizárása nem jár azzal, hogy állást kell foglalni arra a kérdésre vonatkozóan, hogy ez a személy kiutasítható-e származási országába. Az olyan helyzetek, amelyekben valamely személyt nem fogadnak be, de nem lehet kiutasítani sem, akkor állhatnak elő, ha a Charta 4. cikke és az EJE 3. cikke – amelyektől egyáltalán nem lehet eltérni – kizárja az olyan országba történő kiutasítást, ahol kínzás, illetve embertelen vagy megalázó bánásmód valós veszélyének lenne kitéve. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem jelöli meg, hogy H. F. kiutasítása e rendelkezések alapján lehetetlen-e.

⁸⁹ Bizonyos mértékben ez hasonlít a 2000. november 9-i Yiadom ítéletben (C-357/98, EU:C:2000:604, 43. pont) elfogadott következtetéshez, amely szerint valamely uniós polgárral szemben hozott, a tartózkodást azt követően megtagadó határozat, hogy az több hónapon keresztül az érintett tagállam területén tartózkodott, a kérelmével kapcsolatos határozatra várva, nem tekinthető az azóta hatályon kívül helyezett, a külföldiek mozgására és tartózkodására vonatkozó, a közérdek, közbiztonság vagy közegészség által indokolt különleges intézkedések összehangolásáról szóló, 1964. február 25-i 64/221/EGK bizottsági irányelv (HL 1964. L 56., 850. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 11. o.) 8. cikke értelmében vett belépés megtagadásának. Az ilyen határozatot az irányelv 9. cikke értelmében vett „kiutasítást elrendelő határozatnak” kell tekinteni, és ahhoz ennek alapján kiterjedtebb eljárási garanciáknak kell kapcsolódniuk. Léger főtanácsnok e megközelítés alátámasztása érdekében megállapította (Yiadom ügyre vonatkozó indítvány [C-357/98, EU:C:2000:174]), hogy „az államterületen jelen lévő személynek, beleértve azt az esetet is, amikor helyzetének rendezésére vár, objektíve több lehetősége van arra, hogy szociális, személyes és szakmai kapcsolatokat alakítson ki, mint annak, aki még nem lépte át a határt. Összességében jobban beilleszkedett a fogadó államban”.

hogyan kiutasítja területéről, mind pedig arra irányuló „pozitív kötelezettségeit”, hogy lehetővé tegye számára a jog tényleges gyakorlását, többek között oly módon, hogy tartózkodási jogot biztosít a számára. Amint az kitűnik ebből az ítélkezési gyakorlatból, a kötelezettségek e két kategóriája közötti elhatárolás ugyanakkor nem határozható meg pontosan.⁹⁰

131. Az EJEB egyébként már megvizsgált egy olyan ügyet, amelynek tényállása hasonlított a C-366/16. sz. ügyéhez. A K. kontra Hollandia határozat⁹¹ arra vonatkozott, hogy megfelelt-e az EJEE 8. cikkének egy Hollandia által egy olyan afgán állampolgárral szemben hozott felfüggesztett kiutasítási intézkedés, akinek menekült jogállását a Genfi Egyezmény 1. cikkének F. pontja alapján nem ismerték el. Amint az e határozatból kitűnik, ilyen összefüggésben is a „méltányos egyensúly” fent ismertetett tesztjét kell alkalmazni.

132. Az EJEB ugyanakkor az e célból figyelembe veendő tényezők között említette azt, hogy a szóban forgó állami intézkedés ténylegesen milyen mértékben gátolja a családi életet. E tekintetben rámutatott, hogy jelentős súlyt lehet tulajdonítani annak, ha az érintett személy nem kockáztatja azt, hogy kiutasítják a fogadó ország területéről, és hogy ebből következően elszakad a családjától.⁹²

133. E körülmény álláspontom szerint szintén releváns a korlátozó intézkedés arányosságának a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdése szempontjából végzett vizsgálatánál, amelyet a kérdést előterjesztő bíróságnak kell elvégeznie. Hozzáteszem ugyanakkor, hogy az érintett személy beilleszkedésével kapcsolatos körülmények különleges fontossággal bírnak e rendelkezés alkalmazásával összefüggésben, figyelemmel a 2004/38 irányelv által követett célokra.⁹³

3. A 28. cikk (3) bekezdése a) pontjának alkalmazhatósága egy K.-éhoz hasonló helyzetben

134. A Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (a Middelburgban eljáró hágai bíróság) megjegyzi, hogy K. a C-331/16. sz. ügyben vitatott határozat meghozatalának időpontjában több mint tíz éve megszakítás nélkül Hollandiában tartózkodott.⁹⁴ E bíróság tehát azt kívánja megtudni, hogy K.-t megilletik-e azok a kiutasítással szembeni megerősített garanciák, amelyeket a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja ír elő – amely szintén az arányosság elvének egy kifejeződése.⁹⁵

135. Amint azt ezen irányelv (23) és (24) preambulumbekkezdése kimondja, az irányelv a kiutasítással szembeni védelem fokozatos rendszerét vezeti be, amely a fogadó tagállamban történt beilleszkedés mértékétől függ. A beilleszkedés mértékét bizonyos módon objektíve vélelmezik az e tagállamban való tartózkodás időtartamának függvényében. Minél hosszabb ez az időtartam, annál szorosabbnak tételezik fel a fogadó társadalomba történt integrációt, és ebből következően annál teljesebb a kiutasítással szembeni védelem.⁹⁶

90 Lásd többek között: EJEB, 2011. június 28., Nunez kontra Norvégia (CE:ECHR:2011:0628JUD005559709, 68. §); EJEB, 2011. november 3., Arvelo Aponte kontra Hollandia (CE:ECHR:2011:1103JUD002877005, 53. §); EJEB, 2014. október 3., Jeunesse kontra Hollandia (CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, 106. §).

91 EJEB, 2012. szeptember 25-i határozat (CE:ECHR:2012:0925DEC003340311, 42. §). E körülmények között az EJEB megkérdőjelezte a felperes EJEE 34. cikke értelmében vett „áldozati” minőségét, és úgy ítélte meg, hogy még ha áldozatnak is minősült volna, a holland hatóságok nem követtek el hibát a fennálló kollektív és egyéni érdekek mérlegelése közötti egyensúly keresése során.

92 EJEB, 2012. szeptember 25-i K. kontra Hollandia határozat (CE:ECHR:2012:0925DEC003340311, 47. §).

93 Lásd a jelen indítvány 119. pontját.

94 A holland kormány vitatja a tényállásnak a kérdést előterjesztő bíróság általi ismertetését, amennyiben az K. Hollandiában tartózkodásának folyamatoságát érinti. E bíróságnak kell egyértelművé tennie e kérdést. A Bíróságnak ugyanakkor azokra a ténybeli előfeltevésekre kell támaszkodnia, amelyek az előzetes döntéshozatalra utaló határozat alapját képezik (lásd a jelen indítvány 16. lábjegyzetét).

95 Lásd e tekintetben a 2004/38 irányelv (23) preambulumbekkezdését, valamint az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak címzett, az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv alkalmazásáról szóló 2008. december 10-i bizottsági jelentést (COM(2008) 840 végleges, 9. o.).

96 Lásd: Bot főtanácsnok Tsakouridis ügyre vonatkozó indítványa (C-145/09, EU:C:2010:322, 45. pont).

136. Ezzel összefüggésben nem csupán arról van szó, hogy ezen irányelv 28. cikkének (1) bekezdése a kiutasítási intézkedés arányosságának vizsgálata céljából megkívánja a tartózkodás időtartamának figyelembevételét, hanem e cikk (2) és (3) bekezdése azt is előírja, hogy a huzamos tartózkodási jogot szerzett személyt csak „nyomós közrendi vagy közbiztonsági okból” lehet kiutasítani a fogadó tagállamból, illetve ha az ilyen intézkedés meghozatalát megelőző tíz évben e tagállam területén tartózkodott, akkor csak „kényszerítő közbiztonsági ok” alapján.

137. K. helyzetének körülményei sajátosak, amennyiben Hollandiában tartózkodott, mielőtt a Horvát Köztársaság uniós csatlakozását követően megszerezte az uniós polgárságot. Ezenkívül, amint azt a jelen indítvány 123. pontjában hangsúlyoztam, az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból az tűnik ki – amit a kérdést előterjesztő bíróságnak még ellenőriznie kell –, hogy K. anélkül tartózkodott Hollandiában, hogy ott-tartózkodási jog illette volna meg.

138. E tekintetben úgy vélem, *először*, hogy az, hogy e tartózkodási időszak megelőzte a Horvát Köztársaság uniós csatlakozását, önmagában nem jelenti akadályát annak, hogy azt figyelembe vegyék a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdése a) pontjának alkalmazása szempontjából K. hollandi tartózkodása időtartamának kiszámításánál.

139. A Bíróság a Ziolkowski és Szeja ítéletben⁹⁷ ugyanis úgy ítélte meg, hogy e tagállam uniós csatlakozási okmányának esetleges átmeneti rendelkezéseit nem sértve,⁹⁸ a valamely tagállam állampolgára által egy másik tagállam területén az előbbi tagállamnak az Unióhoz való csatlakozását megelőzően a 2004/38 irányelv által előírt feltételeknek megfelelően eltöltött tartózkodási időszakokat figyelembe kell venni a második tagállamban az ezen irányelv 16. cikkének (1) bekezdése szerinti huzamos tartózkodási jog megszerzése céljából.

140. Ennek a Bíróság szerint az az oka, hogy a 2004/38 irányelv rendelkezéseit azon tagállamnak az Unióhoz történő csatlakozását, vagyis ezen irányelv említett tagállamban történő átültetésének időpontját megelőzően keletkezett helyzetek jelenlegi és jövőbeni hatásainak vonatkozásában kell alkalmazni, amelynek az érintett személy állampolgára. Ez az okfejtés álláspontom szerint érvényes az említett irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja értelmezésével összefüggésben is.

141. Ugyanakkor *másodszor*, amint azt a holland kormány és a Bizottság előadja, az a körülmény, ha bizonyítottnak vesszük, hogy K. nem rendelkezett olyan tartózkodási joggal, amely lehetővé tette volna számára, hogy jogszerűen tartózkodjon Hollandiában e tagállam joga alapján, álláspontom szerint akadályát jelentené az e rendelkezés által biztosított védelem érvényesítésének.

142. E tekintetben a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja nem jelöli meg, hogy az e rendelkezésen alapuló kiutasítással szembeni védelemhez való jogot megnyitó időszak kizárólag a jogszerű tartózkodások időszakát jelöli-e. E szöveg ebben az értelemben eltér ezen irányelv 16. cikke (1) bekezdésének szövegétől, amely azt írja elő, hogy az ötéves folyamatos „jogszerű tartózkodás” teszi lehetővé a huzamos tartózkodási jog – és ebből következően az ehhez kapcsolódó, az említett irányelv 28. cikkének (2) bekezdésében előírt kiutasítással szembeni védelem – megszerzését. Amint az a 2004/38 irányelv (17) preambulumbekkezdéséből kitűnik, a tartózkodás jogszerűségének ezen irányelv 16. cikkének (1) bekezdésében előírt követelménye nem csak azt igényli, hogy az érintett személlyel

⁹⁷ 2011. december 21-i ítélet (C-424/10 és C-425/10, EU:C:2011:866, 60–62. pont). A Bíróság megismételte ezt a következtetést a 2012. szeptember 6-i Czop és Punakova ítéletben (C-147/11 és C-148/11, EU:C:2012:538, 35. pont).

⁹⁸ A Horvát Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az [EUSZ], az [EUMSZ] és az [Euratom-szerződés] kiigazításáról szóló okmány (HL 2012. L 112., 21. o.) V. melléklete lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy átmeneti jelleggel eltérjenek a 2004/38 irányelv egyes rendelkezéseitől.

szemben nem hoztak korábban kiutasítási határozatot, hanem azt is, hogy e tartózkodás feleljen meg az említett irányelvből következő feltételeknek.⁹⁹ A Bíróság még nem döntötte el azt a kérdést, hogy a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában előírt védelemben való részesülés érdekében előírt tartózkodási időtartam szintén feltételezi-e e feltételek tiszteletben tartását.¹⁰⁰

143. Nem tárgyalom ezt a kérdést általános jelleggel, mivel a C-331/16. sz. ügy elbírálása kizárólag annak célzottabb eldöntését igényli, hogy e tartózkodási időszak magában foglalja-e azokat az időszakokat, amelyek során az érintett személy az állampolgársága szerinti tagállam uniós csatlakozását megelőzően a fogadó tagállam jogszabályain alapuló jogszerű tartózkodást lehetővé tévő tartózkodási jog nélkül tartózkodott ebben a tagállamban.

144. Meglátásom szerint erre a kérdésre nemleges választ kell adni.

145. Ezzel kapcsolatban megjegyzem, hogy – amint az a 2004/38 irányelv (23) és (24) preambulumbekkezdéséből kitűnik – az irányelv 28. cikke (3) bekezdése a) pontjának célja azon személyek kiutasítással szembeni védelme, akik valóban beilleszkedtek a fogadó tagállamban. E rendelkezés az uniós polgárok ottani beilleszkedésére irányuló sajátos célt követ,¹⁰¹ és túlmegy a Charta 7. cikkéből, valamint az EJEE 8. cikkéből következő garanciákon.

146. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint annak értékelése szempontjából, hogy az érintett személy kellően stabilan beilleszkedett-e a fogadó tagállamba ahhoz, hogy a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában kialakított védelem hatálya alá tartozzon, a meghatározó feltétel annak vizsgálata, hogy e személy ebben a tagállamban tartózkodott-e a kiutasító határozatot megelőző tíz évben.¹⁰²

147. A Bíróság ugyanakkor nem zárta ki bármely kvalitatív tényező figyelembevételét az ilyen értékelés során. Ily módon a G. ítéletben¹⁰³ kimondta, hogy a szabadságvesztés időtartama nem számít bele a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában előírt védelemre jogot keletkeztető tízéves tartózkodási időbe. Vitathatatlan, hogy a külföldi állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó nemzeti jogi szabályok megsértése nemigen hasonlítható egy bűncselekmény elkövetéséhez. A Bíróság által követett megközelítés azonban mégis annak elfogadását jelenti, hogy – noha igen korlátozott módon – figyelembe vegyenek egyes minőségi elemeket, amelyek az e védelemben való részesülés érdekében megkövetelt beilleszkedéshez kapcsolódnak, hasonlóan az irányelv 16. cikkének (1) bekezdésével bevezetett huzamos tartózkodási jog megszerzésének feltételét jelentő integrációhoz.¹⁰⁴

148. E tekintetben a Bíróság a Dias ítéletben¹⁰⁵ kimondta, hogy a fogadó tagállam területén bármilyen tartózkodási jog nélküli, a 2004/38 irányelv hatálybalépését megelőző jelenlét kétségesse teszi az e tagállamban történt beilleszkedést. Az ilyen időszak tehát nem vehető figyelembe a huzamos tartózkodási jog megszerzése szempontjából.

99 E feltételek közé tartoznak különösen a 2004/38 irányelv 7. cikkének (1) bekezdésében szereplő, az ahhoz elegendő forrásokra vonatkozó feltételek, hogy az érintett személy ne jelentsen indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére. Lásd: 2011. december 21-i Ziolkowski és Szeja ítélet (C-424/10 és C-425/10, EU:C:2011:866, 47. pont).

100 A folyamatban lévő C-424/16. sz. ügyben (HL 2016. C 350., 19. o.) egy kapcsolódó kérdést terjesztettek előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé, amely révén a Supreme Court of the United Kingdom (az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága) azt kívánja megtudni, hogy a 2004/38 irányelv 16. cikke és 28. cikkének (2) bekezdése szerinti huzamos tartózkodási jog megszerzése előfeltétele-e az utóbbi cikk (3) bekezdésének a) pontja szerinti védelemben való részesülésnek. A B és Secretary of State for the Home Department egyesített ügyekre vonatkozó indítványában (C-316/16 és C-424/16, EU:C:2017:797, 59. pont) Szpunar főtanácsnok azt javasolta, hogy Bíróság igenlő választ adjon erre a kérdésre.

101 A 2010. november 23-i Tsakouridis ítéletben (C-145/09, EU:C:2010:708, 50. pont), a Bíróság rámutatott arra, hogy az uniós polgár beilleszkedése annak egyéni érdekén kívül általában az Unió érdekeit is érinti.

102 2010. november 23-i Tsakouridis ítélet (C-145/09, EU:C:2010:708, 31. pont); 2014. január 16-i G. ítélet (C-400/12, EU:C:2014:9, 23. pont).

103 2014. január 16-i ítélet (C-400/12, EU:C:2014:9, 32. és 33. pont).

104 Lásd: 2011. július 21-i Dias ítélet (C-325/09, EU:C:2011:498, 64. pont); 2014. január 16-i Onuekwere ítélet (C-378/12, EU:C:2014:13, 25. pont).

105 2011. július 21-i ítélet (C-325/09, EU:C:2011:498, 55. és 63. pont).

149. Ugyanezen logika álláspontom szerint azt vonja maga után, hogy valamely személy, amennyiben az uniós polgár jogállásának megszerzését megelőzően bizonytalan jelleggel a fogadó tagállamban tartózkodott, noha ezt annak nemzeti joga nem tette lehetővé számára, nem hivatkozhat olyan valós beilleszkedésre, amely megnyithatja számára a jogot a 2004/38 irányelv által előírt, kiutasítással szembeni legmagasabb szintű védelemre. Ez *a fortiori* így van akkor is, ha a jelen ügghöz hasonlóan az érintett személy a szóban forgó kiutasítási határozat meghozatalának időpontjában egy korábban vele szemben elrendelt beutazási tilalmat megsértve tartózkodott a fogadó tagállamban.

V. Véggkövetkeztetések

150. A fentiekre figyelemmel azt javaslom, hogy a Bíróság a Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (a Middelburgban eljáró hágai bíróság, Hollandia) és a Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (külföldiekkel kapcsolatos jogi ügyekben eljáró bíróság, Belgium) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

1. 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 27. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az a tény, hogy egy uniós polgár vagy családtagja menekült jogállását nem ismerték el a menekültek helyzetére vonatkozó Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának a) alpontja alapján, noha automatikusan nem alapozhatja meg a társadalom valamely alapvető érdekét fenyegető valódi, közvetlen és kellően súlyos veszély megállapítását, e célból figyelembe vehető, amennyiben az e rendelkezés alkalmazásához vezető körülmények alapján megállapítható az ilyen veszélyt jelentő személyes magatartás megléte.

E tekintetben a fogadó tagállam köteles egyedileg értékelni az érintett egyén személyes magatartását, többek között a menekültügyi hatóságok által a neki felrótt bűncselekmények súlyát, az adott személynek e bűncselekmények elkövetésében való személyes érintettségének mértékét, illetve a büntetőjogi felelősség alól mentesítő indokok esetleges fennállását illetően tett megállapítások fényében.

Azon veszély hiánya, hogy az érintett egyén ismét elkövet egy, a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának a) alpontjában hivatkozott kategóriába tartozó bűncselekményt, illetve az ilyen bűncselekmények feltételezett elkövetése óta eltelt jelentős időtartam önmagában nem zárja ki a társadalom valamely alapvető érdekét fenyegető valódi, közvetlen és kellően súlyos veszély megállapítását.

2. A 2004/38 irányelvnek az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. cikkével együttesen értelmezett 27. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a tagállam által valamely uniós polgár vagy családtagja mozgási és tartózkodási szabadsága tekintetében alkalmazott bármilyen korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság elvének, valamint tiszteletben kell tartania ezen egyén magán- és családi életéhez való jogát. Ebben az összefüggésben e tagállamnak mérlegelnie kell egyrészt az ilyen korlátozás alátámasztása érdekében hivatkozott alapvető érdekek védelmét, másrészt pedig az említett egyén e szabadságok gyakorlásához, illetve a magán- és családi élet viteléhez fűződő érdekeit. Az említett tagállamnak figyelembe kell többek között vennie az ezen irányelv 28. cikkének (1) bekezdésében hivatkozott tényezőket, amennyiben azok relevánsak a szóban forgó sajátos helyzetben.

3. A 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy a kiutasítással szembeni, e rendelkezés által előírt védelemhez való jogot keletkeztető, a fogadó tagállamban történő tízéves tartózkodás időtartamába nem számítanak bele azok az időszakok, amelyek során egy uniós polgár az állampolgársága szerinti tagállam uniós csatlakozását megelőzően anélkül tartózkodott a fogadó tagállamban, hogy azt e tagállam nemzeti joga számára lehetővé tette volna.