GIOVANNI PITRUZZELLA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2019. július 11.[1]

C-380/18. sz. ügy

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
kontra
E. P.

(a Raad van State [államtanács, Hollandia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Határellenőrzések, menekültügy és bevándorlás – A határátlépésre irányadó szabályok uniós kódexe – A külső határok átlépése és a beutazási feltételek – A közrendre jelentett veszély miatt a tartózkodás jogszerűségének megszűnését megállapító határozat – Jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár kiutasítását elrendelő határozat – A »közrendre jelentett veszély« fogalma – A tagállamok mérlegelési mozgástere”

1. A nemzeti hatóságok, amennyiben olyan határozatot hoznak, amellyel megállapítják, hogy a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet (Schengeni határellenőrzési kódex; a továbbiakban: határellenőrzési kódex)[2] 6. cikke (1) bekezdésének e) pontjában foglalt, az Unió területére való beutazási feltétel nem vagy már nem teljesül, kötelesek-e értékelni az érintett harmadik állambeli állampolgár személyes magatartását, és megállapítani, hogy olyan valódi, közvetlen és kellően súlyos veszély áll fenn, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét, vagy hivatkozhatnak pusztán annak gyanújára, hogy ezen állampolgár súlyos bűncselekményt követett el? Lényegében ez a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya.

I. Jogi háttér

A. A Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény

2. A Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló, 1990. június 19-én Schengenben aláírt (a továbbiakban: SMVE)[3], a 2013. június 26-i 610/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel[4]

1 Eredeti nyelv: francia.

2 HL 2016. L 77., 1. o.

3 HL 2000. L 239., 19. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 2. kötet, 9. o.

4 A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény, a 810/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, az 1683/95/EK tanácsi rendelet, a 539/2001/EK tanácsi rendelet, valamint a 767/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló rendelet (HL 2013. L 182., 1. o.; helyesbítések: HL 2014. L 225., 91. o.; HL 2017. L 40., 78. o.).

módosított egyezmény 20. cikkének (1) bekezdése szerint „[a] vízumkötelezettség hatálya alá nem tartozó külföldiek az első beutazás időpontjától számított bármely 180 napos időszakban legfeljebb 90 napig szabadon mozoghatnak a Szerződő Felek területén, amennyiben megfelelnek [az SMVE 5. cikke (1) bekezdésének] a), c), d) és e) pontjában említett beutazási feltételeknek”.

B. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex

3. A határellenőrzési kódex (6) preambulumbekezdése szerint „[a] határellenőrzés nem csupán azoknak a tagállamoknak az érdeke, amelyek külső határainál azt elvégzik, hanem valamennyi olyan tagállamé, amely belső határain megszüntette a határellenőrzést. A határellenőrzésnek elő kell segítenie az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni küzdelmet, és meg kell előznie a tagállamok belső biztonságát, közrendjét, közegészségügyét és nemzetközi kapcsolatait fenyegető veszélyeket”.

4. A határellenőrzési kódex (27) preambulumbekezdése azt írja elő, hogy „[a Bíróság] ítélkezési gyakorlatával összhangban a személyek szabad mozgásának alapelvétől való eltérés lehetőségét szigorúan kell értelmezni, illetve a közrend fogalma alapján előfeltétel, hogy a társadalom valamely alapvető érdekét fenyegető valódi, tényleges és kellően súlyos veszélyről legyen szó”.

5. A határellenőrzési kódex 6. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok területén történő, bármely 180 napos időszakban 90 napot meg nem haladó tervezett tartózkodás esetén, figyelembe véve a megelőző 180 napos időszak minden egyes tartózkodási napját, a harmadik országok állampolgáraira a következő beutazási feltételek vonatkoznak:

[…]

d) nem állnak beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt a [Schengeni Információs Rendszerben (SIS)];

e) nem jelentenek veszélyt a tagállamok közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira, különösen nem állnak a tagállamok nemzeti adatbázisaiban szereplő ugyanezen okok miatt beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt.”

II. Az alapeljárás, az előzetes döntéshozatala előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás

6. E. P. albán állampolgár, aki 2016. április 22-én turistaként utazott be Hollandia területére, miután – elmondása szerint – átutazott Dánián és Svédországon. 2016. május 18-án tetten érték egy kannabiszültetvénnyel rendelkező házban, majd büntetőeljárás lefolytatása céljából őrizetbe vették, ezt követően pedig átadták az idegenrendészeti hatóságoknak. Mivel a helyszínen jelentős mennyiségű kábítószert találtak, E. P.-t azzal gyanúsították, hogy a holland büntetőjog által súlyosnak minősített bűncselekményt követett el.

7. 2016. május 19-án a staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (igazságügyi és biztonsági államtitkár, Hollandia, a továbbiakban: államtitkár), úgy ítélte meg, hogy E. P. már nem felel meg a határellenőrzési kódex 6. cikke (1) bekezdésének e) pontjában szereplő feltételeknek, valamint hogy veszélyt jelent a közrendre, és egy őt az Unió területének 28 napon belül történő elhagyására kötelező határozatot hozott. E. P. e határozat ellen keresetet nyújtott be a rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Amszterdamban eljáró hágai bíróság, Hollandia) előtt, amely 2016. szeptember 13-i ítéletével megsemmisítette a kiutasítási határozatot, és arra kötelezte az államtitkárt, hogy hozzon új határozatot. A rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Amszterdamban eljáró hágai bíróság) különösen azt mondta ki, hogy az államtitkár nem indokolta meg megfelelően azon álláspontját, amely

szerint E. P. jogszerű, vízummentességen [5] alapuló hollandiai tartózkodása a határellenőrzési kódex 6. cikke (1) bekezdésének e) pontja alapján véget ért, azért, mert E. P.-t immár a holland közrendre jelentett veszélynek tekintették, mivel a kábítószerekkel kapcsolatos jogszabályok megsértésével gyanúsították. E bíróság szerint, amely a Zh. és O. ítéletre, [6] valamint az N. ítéletre [7] hivatkozik, az államtitkárnak határozatát eseti értékelésre kellett volna alapítania, annak megvizsgálása érdekében, hogy E. P. személyes magatartása a társadalom valamely alapvető érdekét sértő valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt jelentett, nem pedig pusztán a gyanú fennállására.

8. Az államtitkár fellebbezést nyújtott be ezen ítélet ellen a kérdést előterjesztő bírósághoz. Különösen azt vitatja, hogy a társadalom valamely alapvető érdekét sértő valódi, közvetlen és kellően súlyos veszély követelménye átültethető a határellenőrzési kódex 6. cikke (1) bekezdésének e) pontján alapuló, azt megállapító határozatokra, hogy egy egyén már nem felel meg az Unió területére való beutazás feltételeinek.

9. E körülmények között határozott úgy a Raad van State (államtanács, Hollandia), hogy az eljárást felfüggeszti, és a Bíróság Hivatalához 2018. június 11-én érkezett előzetes döntéshozatalra utaló határozatával előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e a [határellenőrzési kódex] 6. cikke (1) bekezdésének e) pontját értelmezni, hogy a bármely 180 napos időszakban 90 napot meg nem haladó jogszerű tartózkodás arra tekintettel való megszűnésének a megállapítása esetén, hogy a külföldi állampolgár a közrendet fenyegető veszélyt jelent, indokolni kell, hogy az érintett külföldi állampolgár személyes magatartása a társadalom valamely alapvető érdekére valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt jelent?

2) Abban az esetben, ha az első kérdésre nemleges válasz adandó, milyen követelményeknek kell megfelelnie a [határellenőrzési kódex] 6. cikke (1) bekezdésének e) pontja alapján az arra vonatkozó indokolásnak, hogy a külföldi állampolgár a közrendet fenyegető veszélyt jelent? Úgy kell-e értelmezni a [határellenőrzési kódex] 6. cikke (1) bekezdésének e) pontját, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti gyakorlat, amely szerint egy külföldi állampolgár a közrendet fenyegető veszélyt jelent kizárólag amiatt, hogy vele szemben büntetendő cselekmény elkövetésének gyanúja áll fenn?”

10. E. P., a holland, a belga és a német kormány, az Európai Bizottság, valamint a Svájci Államszövetség vett részt a Bíróság előtt lefolytatott írásbeli eljárásban.

11. A Bíróság előtt 2019. május 2-án tartott tárgyaláson meghallgatták E. P., a holland, a belga és a német kormány, valamint a Bizottság szóbeli előadásait.

III. Elemzés

12. Kiindulásként kiemelem, hogy együttesen tárgyalom a most a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra előterjesztett két kérdést, mivel a második kérdést úgy értelmezem, hogy az nem önmagában az indokolási kötelezettségre vonatkozik, hanem azon kritériumok meghatározására hívja fel a Bíróságot, amelyeknek a nemzeti hatóságok értékelését kell vezérelniük akkor, amikor olyan határozatot hoznak, amely révén megállapítják, hogy az Unió területére való beutazás és a jogszerű ott-tartózkodás feltételei már nem teljesülnek, mivel az érintett személyt a közrendre jelentett veszélynek tekintik.

5 A külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló 539/2001/EK tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2010. november 24-i 1091/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletből (HL 2010. L 329., 1. o.) ugyanis kitűnik, hogy az albán állampolgárokat nem terheli vízumkötelezettség az Unió külső határainak átlépésekor.

6 2015. június 11-i ítélet (C-554/13, EU:C:2015:377).

7 2016. február 15-i ítélet (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

13. A Bírósághoz intézett, így felfogott kérdések megválaszolásához először egyértelművé kell tenni a viszonyt a határellenőrzési kódex, az SMVE és 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[8] között. Másodszor a határellenőrzési kódex 6. cikke (1) bekezdésének e) pontját kell értelmezni, annak szövege, összefüggése, illetve a határellenőrzési kódex által követett célok függvényében. Az ezt követő közbenső következtetésemet ezután harmadszor össze kell vetni azokkal a tanulságokkal, amelyeket adott esetben a Bíróságnak a társadalom valamely alapvető érdekét sértő valódi, közvetlen és kellően súlyos veszély követelményével összefüggő ítélkezési gyakorlatából lehet levonni.

A. A határellenőrzési kódex, az SMVE és a 2008/115 irányelv közötti viszony

14. A határellenőrzési kódex az Unió tagállamainak külső határait átlépő személyek ellenőrzésére irányadó szabályokat határozza meg, mivel, ha már átlépték e határokat, a tagállamok közötti mozgást a belső határokon az ellenőrzés hiánya könnyíti meg.[9] Amikor a határellenőrzési kódex hatálya alatt járnak el, a tagállamoknak természetesen tiszteletben kell tartaniuk az uniós jog, és így az Európai Unió Alapjogi Chartája által biztosított alapvető jogokat.

15. A határellenőrzési kódex 6. cikkének (1) bekezdése felsorolja az az Unió területére való beutazás harmadik állambeli állampolgárokra vonatkozó feltételeit, bármely 180 napos időszakban 90 napot meg nem haladó tartózkodás esetén. Ily módon az említett állampolgároknak érvényes úti okmánnyal, illetve adott esetben érvényes vízummal kell rendelkezniük.[10] Ezenkívül igazolniuk kell a tervezett tartózkodás célját és körülményeit, és megfelelő anyagi fedezettel kell rendelkezniük, nem állhatnak beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt a SIS-ben, és végül nem jelenthetnek veszélyt a közrendre.[11]

16. Noha az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések a határellenőrzési kódex 6. cikkének (1) bekezdésére, illetve a tagállamok azon lehetőségére vonatkoznak, hogy megtagadják a területükre való *beutazást* azzal az indokkal, hogy az érintett egyén veszélyt jelent a közrendre, meg kell állapítani, hogy a jelen ügyben nem E. P. beutazását megtagadó határozatról van szó, mivel már holland területen tartózkodik.

17. Márpedig inkább az SMVE 610/2013 rendelettel módosított 20. cikkének (1) bekezdése szabályozza ezt a helyzetet, amely szerint „[a] vízumkötelezettség hatálya alá nem tartozó külföldiek az első beutazás időpontjától számított bármely 180 napos időszakban legfeljebb 90 napig szabadon mozoghatnak a Szerződő Felek területén, amennyiben megfelelnek [az SMVE 5. cikke (1) bekezdésének] a), c), d) és e) pontjában említett beutazási feltételeknek”. Az utóbbi pont azt követeli meg, hogy az egyént ne tekintsék „olyan személynek, aki veszélyt jelenthet valamely Szerződő Fél közrendjére”, így tehát megismétli a határellenőrzési kódex 6. cikke (1) bekezdésének e) pontjában foglalt feltételt. Ebből az következik, hogy az első beutazás feltételei megegyeznek a tartózkodás során teljesítendő feltételekkel. Ennélfogva amikor a beutazási feltételek már nem állnak fenn a tartózkodás során, akkor a harmadik állambeli állampolgár jogellenesen tartózkodik az Unió területén, ahogy az egyébként a 2008/115 irányelv 3. cikkének 2. pontjából is kitűnik.[12]

8 HL 2008. L 348., 98. o.

9 Lásd a határellenőrzési kódex 1. cikkét.

10 Lásd a határellenőrzési kódex 6. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontját.

11 Lásd a határellenőrzési kódex 6. cikke (1) bekezdésének c), d) és e) pontját.

12 Emlékeztetek arra, hogy a határellenőrzési kódex 2006. évi változatának 5. cikke megfelel a 2016. évi a határellenőrzési kódex jelenlegi 6. cikkének.

18. Mivel E. P. már nem felelt meg a beutazás és a jogszerű tartózkodás feltételeinek, a holland hatóságoknak kiutasítási határozatot kellett hozniuk.[13] A 2008/115 irányelv értelmében a jogszerű tartózkodás megszüntetéséről szóló határozattal egyidejűleg a kiutasítási határozat is meghozható, ha tiszteletben tartják az ezen irányelv által rögzített eljárási biztosítékokat.[14] Álláspontom szerint az alapügyben szereplő 2016. május 19-i határozatot tehát olyan határozatként kell értelmezni, amely révén a holland hatóságok egyidejűleg megállapították a jogszerű tartózkodás megszűnését és elrendelték E. P. kiutasítását. Annak alapját tehát egyszerre jelenti az SMVE, közvetve a határellenőrzési kódex és a 2008/115 irányelv.[15]

19. A kiutasítási határozatoknak írásban ismertetniük kell a tényállást és a jogi indokolást, valamint tájékoztatást kell nyújtaniuk a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségekről.[16] A tényállásra vonatkozó tájékoztatás korlátozható, „amennyiben a nemzeti jog lehetővé teszi a tájékoztatáshoz való jog korlátozását, különösen […] a bűncselekmények megelőzésének, nyomozásának, felderítésének és üldözésének biztosítása érdekében”[17]. Mivel a kiutasítási határozat a tartózkodás jogellenességét állapítja meg, és e jogellenesség, amint azt az SMVE 20. cikke kimondja, az SMVE 5. cikkében foglalt, a határellenőrzési kódex 6. cikkében megismételt valamelyik feltétel nem teljesüléséből következik, a holland hatóságoknak e határozatban egyértelművé kell tenniük, hogy melyik feltételnek nem felel már meg szerintük E. P.

20. Ennek érdekében az államtitkár úgy ítélte meg, hogy E. P. immár veszélyt jelent a holland közrendre, mivel azzal gyanúsítják, hogy megsértette a kábítószerekkel kapcsolatos holland jogszabályokat.[18] Ezért úgy tekintették, hogy veszélyt jelent a közrendre.

21. Márpedig a jelen esetben kizárólag az a kérdés, hogy az államtitkár támaszkodhatott-e pusztán a súlyos bűncselekmény elkövetésének gyanújára e következtetés levonása céljából, vagy pedig határozatát annak értékelésére kellett volna alapítania, hogy E. P. személyes magatartása a társadalom valamely alapvető érdekét sértő valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt jelentett-e.

22. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy ez lehetne a helyzet a Bíróságnak a különösen 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[19] értelmezésével összefüggésben kialakított, majd kiterjesztett ítélkezési gyakorlatára figyelemmel. Ennek elemzését megelőzően először térjünk vissza a határellenőrzési kódex 6. cikke (1) bekezdése e) pontjának szövegére, összefüggésére és céljaira.

B. A közrendi ok a határellenőrzési kódexben

23. Amint arra korábban utaltam, a határellenőrzési kódex 6. cikke szorosan kapcsolódik az SMVE 20. cikkéhez, amely pedig az SMVE 5. cikkére hivatkozik. A közrendi ok nem értelmezhető eltérően a határellenőrzési kódexszel és az SMVE-vel összefüggésben. Egyébként ugyanúgy, mint az egységes vízumkérelem vizsgálatánál, ellenőrzik, hogy tiszteletben tartották-e a határellenőrzési kódex 6. cikke

13 Lásd a 2008/115 irányelv 6. cikkének (1) bekezdését.

14 Lásd a 2008/115 irányelv 6. cikkének (6) bekezdését.

15 Lásd a 2008/115 irányelv 3. cikkének 4. pontjában a „kiutasítási határozat” fogalom meghatározását.

16 Lásd a 2008/115 irányelv 12. cikkének (1) bekezdését.

17 A 2008/115 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének második albekezdése.

18 Lásd a jelen indítvány 6. pontját.

19 HL 2004. L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.; helyesbítés: HL 2009. L 274., 47. o. Lásd konkrétabban ezen irányelv 27. cikkét.

(1) bekezdésének a), valamint c)–e) pontjában foglalt feltételeket,[20] és mivel a konzulátus köteles meggyőződni arról, hogy a kérelmező nem minősül-e a közrendet veszélyeztető személynek,[21] a közrendi ok fogalmának ugyanolyan meghatározással kell rendelkeznie, függetlenül attól, hogy az SMVE-ről, a határellenőrzési kódexről vagy a vízumkódexről van szó.

24. Márpedig sem az SMVE, sem a határellenőrzési kódex nem határozza meg a közrend fogalmát. Noha az igaz, hogy az utóbbi (27) preambulumbekezdése azt mondja ki, hogy „a közrend fogalma alapján előfeltétel, hogy a társadalom valamely alapvető érdekét fenyegető valódi, tényleges és kellően súlyos veszélyről legyen szó”, e veszélyt „a személyek szabad mozgásának alapelvétől való eltérés” esetére követelik meg.[22]

25. Nyelvtani szempontból rá kell mutatni, hogy a határellenőrzési kódex 6. cikke (1) bekezdésének e) pontja nem tartalmaz kifejezett utalást a társadalom valamely alapvető érdekét sértő valódi, közvetlen és kellően súlyos veszély követelményére. Nem pontosítja a veszély fokát, továbbá nem korlátozza e veszélyt a társadalom valamely alapvető érdekét veszélyeztető helyzetre. Az egyébként negatív módon van megszövegezve: az egyén *nem jelenthet* veszélyt a közrendre. E megfogalmazás úgy tűnik, nagyobb mérlegelési mozgásteret biztosít a tagállamok számára, amikor a közrendre jelentett veszély hiányát kell értékelniük.[23] Szövegezési szempontból tehát a közrendre jelentett veszély hiányával kapcsolatos, a határellenőrzési kódex 6. cikkében szereplő feltétel igen távolinak tűnik a 2004/38 irányelv 27. cikkének megfogalmazásától.

26. A határellenőrzési kódex 6. cikkének összefüggése és az általa követett cél kapcsán emlékeztetek arra, hogy az azon harmadik állambeli állampolgárok beutazási feltételeit szabályozza, akik rövid ideig kívánnak az Unió területén tartózkodni, anélkül hogy tartózkodásukat konkrét okkal kellene megindokolni. E feltételek tiszteletben tartását főszabály szerint a vízum kiállításának időpontjában ellenőrzik, ha vízum szükséges, illetve az Unió külső határainak átlépésekor. A határellenőrzési kódex (6) preambulumbekezdése emlékeztet arra, hogy „[a] határellenőrzés végrehajtása nem csupán azoknak a tagállamoknak az érdeke, amelyek külső határainál azt elvégzik, hanem valamennyi olyan tagállamé, amely belső határain megszüntette a határellenőrzést”. Ezenkívül a határellenőrzési kódex 6. cikke alkalmazandó azokra a harmadik állambeli állampolgárokra, akiknek *a priori* nincs kapcsolatuk az Unió területével, és akik kapcsán a Bíróság kimondta, hogy nem illeti meg őket alapvető jogként az egy meghatározott országba való beutazás vagy ott-tartózkodás joga.[24]

27. Az elemzés e szakaszában semmi nem utal arra, hogy az uniós jogalkotó olyan határozat esetén, amely a közrendre jelentett veszély miatt megtagadja valamely harmadik állambeli állampolgár beutazását az Unió területére vagy megállapítja, hogy az ottani jogszerű tartózkodása megszűnt, oly mértékben korlátozni kívánta volna a nemzeti hatóságok mérlegelési mozgásterét, hogy előírja, hogy e határozatot a harmadik állambeli állampolgárnak a társadalom valamely alapvető érdekét sértő valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt jelentő személyes magatartására kell alapítaniuk.

28. Ezt gyakorlati megfontolások is indokolttá teszik. Amikor ugyanis a hatóságok ellenőrzik a határellenőrzési kódex 6. cikkében felsorolt beutazási feltételek tiszteletben tartását, függetlenül attól, hogy erre az Unió külső határainak átlépésekor vagy a vízum kiállításakor kerül sor, az egyénnel kapcsolatban rendelkezésükre álló információk korlátozottak. A jelen előzetes döntéshozatali eljárás során beavatkozó különböző kormányok több alkalommal előadták ezt az érvet, amelyre én nyitott is

20 Lásd a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról szóló, 2009. július 13-i 810/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (vízumkódex) (HL 2009. L 243., 1. o.; helyesbítés: HL 2018. L 284., 38. o.; a továbbiakban: vízumkódex) 21. cikkét.

21 Lásd a vízumkódex 21. cikke (3) bekezdésének d) pontját.

22 A határellenőrzési kódex által előírt ellenőrzések figyelembe veszik a személyek jogállása közötti különbségeket, mivel a határellenőrzési kódex 8. cikkének (6) bekezdése azt írja elő, hogy ezeket a „szabad mozgás uniós jogával rendelkező személyeket a 2004/38/EK irányelvnek megfelelően ellenőrzik”.

23 Hasonló megfogalmazást kapcsán lásd: Szpunar főtanácsnok Abcur egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-544/13 és C-545/13, EU:C:2015:136, 58. pont).

24 Lásd: 2006. június 27-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-540/03, EU:C:2006:429, 53. pont).

vagyok. Ugyanez vonatkozik végeredményben a nemzeti hatóságok által akkor végzett ellenőrzésre, amikor azt kell megállapítaniuk, hogy a beutazási feltételek a harmadik állambeli állampolgár Unió területén való tartózkodása során már nem teljesülnek. E. P. konkrét esetében, eltekintve a súlyos bűncselekmény állítólagos elkövetésétől, az államtitkár nem rendelkezett olyan további információkkal, amelyek lehetővé tették volna számára E. P. személyes magatartásának alátámasztását. Mindazonáltal viszonylag korlátozott információk alapján viszonylag sürgősen meg kellett hoznia egy olyan határozatot, amely aztán kötelezi az érintett tagállamokat. A rövid ideig az Unió területén tartózkodni kívánó harmadik állambeli állampolgárok ugyanis nem ismertek a nemzeti hatóságok előtt, különösen, ha ott-tartózkodásuk vízummentes. Ha azt követelnénk meg e hatóságoktól, hogy határozatukat az érintett egyén személyes magatartásának rendszeres és pontos értékelésére alapítsák, valamint előírnánk számukra, hogy bizonyítsák a társadalom valamely alapvető érdekét fenyegető valódi, tényleges és kellően súlyos veszély fennállását, az azzal a veszéllyel járna, hogy e hatóságokat lehetetlen kihívás elé állítanánk, immár nem téve lehetővé számukra a nemleges határozatok meghozatalát és végső soron esetlegesen veszélyeztetve a határok nélküli térség biztonságát, amelyben biztosított a személyek szabad mozgása. [25]

29. E konkrét körülmények között tehát széles mérlegelési mozgásteret kell elismerni a nemzeti hatóságok számára, hasonlót ahhoz, amelyet a Bíróság vonatkozásukban a vízumkódex kapcsán a Koushkaki ítéletben [26] ismert el. Ebben az ítéletben a Bíróság azt mondta ki, hogy „a vízumkérelmező egyedi helyzetének a célból történő értékelése, hogy kérelme nem ütközik-e valamelyik elutasítási indokba, összetett vizsgálatokat igényel, amelyek, többek között, e kérelmező személyiségén, lakóhely szerinti országába való beilleszkedésén, ezen ország politikai, társadalmi és gazdasági helyzetén, valamint *azon az esetleges veszélyen alapulnak, amelyet e kérelmező belépése jelent […] [a közrendre]*” [27]. A Bíróság ezt követően kiemelte, hogy „[e]zen összetett vizsgálatok az említett kérelmező várható magatartása előrejelzésének kidolgozását követelik meg, és különösen a kérelmező lakóhely szerinti országának alapos ismeretén, valamint különféle dokumentumok elemzésén kell alapulniuk” [28]. Azt is hangsúlyozta, hogy „az azon tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságai által folytatott vizsgálatnak, amelyhez a vízumkérelmet benyújtották, annál is inkább részletesebbnek kell lennie, mivel az egységes vízum esetleges kiadása lehetővé teszi a kérelmező számára, hogy a tagállamok területére lépjen a [határellenőrzési kódexben] rögzített korlátozásokon belül” [29]. A Bíróság ily módon „[széles mérlegelési mozgásteret ismert el], amely e kódex 32. cikke (1) bekezdésének, valamint 35. cikke (6) bekezdésének alkalmazási feltételeire, továbbá a releváns tények értékelésére terjed ki, annak meghatározása céljából, hogy az e rendelkezésekben foglalt indokokkal ellentétes-e a kérelmezett vízum kiadása” [30]. Márpedig a vízumkódex 32. cikke (1) bekezdése a) pontjának vi. alpontja rögzíti a közrendre jelentett fenyegetés hiányával kapcsolatos feltételt. Logikus módon a Bíróságnak el kell ismernie a jogszerű beutazás és tartózkodás határellenőrzési kódex 6. cikkében felsorolt feltételeit illetően végzendő értékelések összetettségét is, következésképpen széles mérlegelési mozgásteret kell elismernie a nemzeti hatóságok számára, amely ily módon nem szorítható a társadalom valamely alapvető érdekét fenyegető valódi, tényleges és kellően súlyos veszéllyel kapcsolatos követelményre.

25 Lásd a határellenőrzési kódex (2) preambulumbekezdését.

26 2013. december 19-i ítélet (C-84/12, EU:C:2013:862).

27 2013. december 19-i Koushkaki ítélet (C-84/12, EU:C:2013:862, 56. pont). Kiemelés tőlem.

28 2013. december 19-i Koushkaki ítélet (C-84/12, EU:C:2013:862, 57. pont).

29 2013. december 19-i Koushkaki ítélet (C-84/12, EU:C:2013:862, 59. pont).

30 2013. december 19-i Koushkaki ítélet (C-84/12, EU:C:2013:862, 60. pont).

30. Ehhez még hozzáteszem, hogy a Bíróság a Koushkaki ítéletében [31] elfogadott megoldást kiterjesztette a Fahimian ítéletben, [32] amely a harmadik állambeli állampolgárok tanulmányok folytatása céljából való beutazásának feltételeire, illetve pontosabban egy a határellenőrzési kódex 6. cikke (1) bekezdésének e) pontjához hasonló szövegezésű rendelkezésre vonatkozott. [33] Ebben az ítéletben azt kellett eldönteni, hogy egy tagállam megtagadhatja-e közbiztonsági okok alapján egy olyan iráni állampolgár beutazását, aki tanulmányok folytatása céljából kért vízumot Németországba, anélkül hogy határozatát szükségképpen az érintett személyes magatartására, valamint az érintett társadalom valamely alapvető érdekét sértő azon valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyre alapítaná, amelyet az említett magatartás feltételezetten jelent. A Bíróság két lényeges okból fogadta el, hogy ez lehet a helyzet: mindenekelőtt mivel a szóban forgó irányelv egyik preambulumbekezdése utal arra, hogy a veszély lehet pusztán potenciális is; [34] ezt követően, mivel a vízumkérelmező egyedi helyzetének értékelése összetett vizsgálatokat igényelhet a hatóságok részéről, valamint mivel következésképpen a nemzeti hatóságoknak széles mérlegelési mozgástérrel kell rendelkezniük a releváns tények értékelése során. [35]

31. Azon precedenseken kívül, amelyekre a Bíróság hasznosan támaszkodhatna, a határellenőrzési kódex 6. cikke (1) bekezdésének e) pontjában meghatározott beutazási feltételt a többi beutazási feltétellel koherens módon kell értelmezni. E tekintetben megjegyzem, hogy a határellenőrzési kódex 6. cikke (1) bekezdésének d) pontja azt írja elő, hogy az Unió területére beutazni kívánó harmadik állambeli állampolgár nem állhat beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt a SIS-ben. A Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról szóló, 2006. december 20-i 1987/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet [36] határozza meg az ilyen figyelmeztető jelzés feltételeit. E rendelet 24. cikkének (1) bekezdése mindenekelőtt kimondja, hogy a figyelmeztető jelzésnek „egyedi elbírálás[on]” kell alapulnia. Ezenkívül figyelmeztető jelzést abban az esetben visznek be a SIS-be, ha határozat meghozatalára a közrendet fenyegető olyan veszély alapján került sor, amelyet a harmadik állambeli állampolgárnak egy tagállam területén való jelenléte idézhet elő. Az említett rendelet azt írja elő, hogy ilyen helyzet akkor fordulhat elő, ha az említett állampolgárt több mint egy évi szabadságvesztés-büntetéssel sújtották, vagy „megalapozottan feltehető, hogy súlyos bűncselekményeket követett el, vagy egyértelmű jelek mutatnak arra, hogy ilyen bűncselekményeket szándékozik elkövetni valamelyik tagállam területén” [37]. Itt az uniós jogalkotó egyértelműen elismerte, hogy a bűncselekmény elkövetésének puszta gyanúja megalapozhatja a közrendre jelentett veszély fennállását és e veszély fennállása feltételeként nem írta elő a társadalom valamely alapvető érdekét fenyegető valódi, tényleges és kellően súlyos veszély fennállását. Álláspontom szerint a „közrendre jelentett veszély” jelentésének a határellenőrzési kódexszel összefüggésben ugyanannak kell lennie mind a határellenőrzési kódex 6. cikke (1) bekezdésének d) pontjában hivatkozott beutazási feltétel, mind a határellenőrzési kódex 6. cikke (1) bekezdésének e) pontjában hivatkozott beutazási feltétel esetében.

31 2013. december 19-i ítélet (C-84/12, EU:C:2013:862).

32 2017. április 4-i ítélet (C-544/15, EU:C:2017:255).

33 Vagyis a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcsere, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről szóló, 2004. december 13-i 2004/114/EK tanácsi irányelv (HL 2004. L 375., 12. o.) 6. cikke (1) bekezdésének d) pontja.

34 Lásd: 2017. április 4-i Fahimian ítélet (C-544/15, EU:C:2017:255, 40. pont).

35 Lásd: 2017. április 4-i Fahimian ítélet (C-544/15, EU:C:2017:255, 41. és 42. pont).

36 HL 2006. L 381., 4. o.; helyesbítés: HL 2015. L 381., 19. o.

37 Az 1987/2006 rendelet 24. cikke (2) bekezdésének b) pontja.

32. Ha álláspontomnak megfelelően nem arról van szó, hogy a 2004/38 irányelv 27. cikkéből eredő követelményt következetesen át kell ültetni valamennyi olyan másodlagos jogi aktusra, amely tartalmaz közrendi okokra való hivatkozást lehetővé tévő rendelkezést, és a „közrendre jelentett veszély” fogalmát az azt körülvevő normatív környezettől függően kell értelmezni, akkor a fent felsorolt körülmények a nemzeti hatóságok széles mérlegelési mozgásterének elismerése mellett szólnak abban az esetben, ha azt megállapító határozatot hoznak, hogy a közrendre jelentett veszély hiányával kapcsolatos feltétel nem vagy már nem teljesül.

33. Mindazonáltal még meg kell vizsgálni, hogy e következtetést nem kérdőjelezi vagy kérdőjelezheti-e meg a Bíróság azon ítélkezési gyakorlata, amelyen a kérdést előterjesztő bíróság kétségei alapulnak.

C. A társadalom valamely alapvető érdekét sértő valódi, közvetlen és kellően súlyos veszély követelménye a Bíróság ítélkezési gyakorlatában bűncselekmény gyanúja, illetve büntetőjogi felelősséget megállapító ítélet fennállása esetén

1. A Bíróság ítélkezési gyakorlatának ismertetése

34. A Bíróság első alkalommal Bouchereau ítéletében [38] mondta ki, hogy a tagállamok állampolgárai szabad mozgása közrendi okokból való korlátozásának érvényesítése érdekében a korábban hozott, büntetőjogi felelősséget megállapító ítéletet csak akkor lehet figyelembe venni, ha az ítéletet megalapozó körülmények „olyan személyes magatartásra utalnak, amely az elbírálás időpontjában is veszélyezteti a közrendet” [39]. Ehhez ekkor hozzátette, hogy bár „egy ilyen jellegű veszély megállapítása általában azt jelenti, hogy az érintett egyénnél fennáll a hajlam arra, hogy a jövőben is fenntartja e magatartást, az is lehetséges, hogy a múltbéli magatartás ténye önmagában teljesíti a közrendre jelentett ilyen veszély feltételeit” [40], amit a nemzeti bíróságoknak kell megvizsgálniuk „a közösségi jog hatálya alá tartozó személyek sajátos jogállásának, valamint a személyek szabad mozgása elve alapvető jellegének figyelembevételével” [41]. Ezt megelőzően a Bíróság rámutatott, hogy az irányelv, amelynek értelmezésére felkérték és amely a nemzeti idegenrendészeti szabályozások összehangolására irányult, a tagállamok állampolgárainak védelmét célozta „a közrendi okok által igazolt korlátozásokra vonatkozó kivételből fakadó jogkörök olyan gyakorlásával szemben […], amely túlmegy a személyek szabad mozgásának alapvető elve alóli kivétel igazolásának szükségességén” [42].

35. Azt a követelményt tehát, hogy a valamely alapvető szabadságtól eltérő határozatot az érintett egyén olyan személyes magatartására alapítsák, amely a társadalom valamely alapvető érdekét sértő valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt jelent, eredetileg a személyek szabad mozgásával összefüggésben alakították ki, majd ismételték meg, [43] mielőtt, amint az köztudott, kodifikálásra került volna a 2004/38 irányelvben. [44]

36. Mindemellett a Bíróság több alkalommal kiterjesztette e követelmény alkalmazását az uniós polgárok szabad mozgásához kevésbé közvetlenül vagy egyáltalán nem kapcsolódó területekre.

38 1977. október 27-i ítélet (30/77, EU:C:1977:172).

39 1977. október 27-i Bouchereau ítélet (30/77, EU:C:1977:172, 28. pont). E követelmény már az 1975. október 28-i Rutili ítéletben (36/75, EU:C:1975:137) is megjelent egy olasz állampolgár franciaországi szabad mozgását politikai és szakszervezeti tevékenysége miatt korlátozó határozat kapcsán (lásd különösen ezen ítélet 28. pontját).

40 1977. október 27-i Bouchereau ítélet (30/77, EU:C:1977:172, 29. pont).

41 1977. október 27-i Bouchereau ítélet (30/77, EU:C:1977:172, 30. pont).

42 1977. október 27-i Bouchereau ítélet (30/77, EU:C:1977:172, 15. pont).

43 A gazdag ítélkezési gyakorlatból lásd: 2004. április 29-i Orfanopoulos és Oliveri ítélet (C-482/01 és C-493/01, EU:C:2004:262, 66. pont).

44 Lásd közelebbről a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdését.

37. Ily módon a Bizottság kontra Spanyolország ítéletében [45] a Bíróság kimondta, hogy valamely tagállam nem teljesíti a Bouchereau ítéletben [46] értelmezettel azonos irányelvből fakadó kötelezettségeit, ha megtagadja egy uniós polgár harmadik állambeli állampolgár házastársának az Unió területére történő beutazását pusztán azon körülmény alapján, hogy az ezen állampolgár a SIS-ben figyelmeztető jelzés hatálya alatt állt. Miután emlékeztetett arra, hogy a személyek szabad mozgásának alapelvétől való eltérést szolgáló közrendi kivételt szigorúan kell értelmezni, és annak tartalmát a tagállamok nem határozhatják meg egyoldalúan, [47] a Bíróság kimondta, hogy a nemzeti hatóságnak a „közrend" fogalmára történő hivatkozása „*minden esetben* feltételezi, hogy a társadalmi rend bármely jogsértés által megvalósított megzavarásán túl, a közrend olyan valóságos és kellően súlyos veszélyeztetése áll fenn, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét" [48]. A Bíróság továbbá ebben az ítéletben összekapcsolta a „közrend" fogalmának szigorú értelmezését és az uniós polgár családi élete tiszteletben tartásához való jogának védelmét. [49] E körülmények között egy uniós polgár harmadik állambeli állampolgár házastársának az Unió területére történő beutazását csak akkor lehet megtagadni, ha a SIS-ben szereplő figyelmeztető jelzést olyan információk erősítik meg, amelyek lehetővé teszik annak megállapítását, hogy ezen állampolgár jelenléte valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt jelent, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét. [50]

38. Zh. és O. ítéletében [51] a Bíróság egyébként a 2008/115 irányelv 7. cikkének (4) bekezdése kapcsán, amely azt a lehetőséget biztosítja a tagállamok számára, hogy lerövidítsék az önkéntes távozásra vonatkozó határidőt, amennyiben az érintett személy veszélyezteti a közrendet, azt mondta ki, hogy az utóbbi fogalmat eseti alapon kell értékelni, hogy meggyőződjenek, hogy a harmadik állam érintett állampolgárának személyes magatartása valós és tényleges veszélyt jelent a közrendre nézve. [52] Kizárva minden általános megfontoláson vagy vélelmen alapuló gyakorlatot, a Bíróság megállapította, hogy az, hogy az ilyen állampolgárt „a nemzeti jog alapján bűncselekményként büntetendő cselekmény elkövetésével gyanúsítják, vagy e cselekmény elkövetése miatt büntetőbíróság elítélte, *önmagában* nem igazolhatja, hogy ezen állampolgárt úgy tekintsék, mint aki a 2008/115 irányelv 7. cikkének (4) bekezdése értelmében veszélyezteti a közrendet" [53]. Mindazonáltal valamely tagállam megállapíthatja a közrend veszélyeztetésének megvalósulását, ha az érintettet büntetőbíróság elítélte, amennyiben ez a tény, „az érintett személy helyzetére vonatkozó *többi körülménnyel együtt* tekintetbe véve, igazolja ezt a megállapítást" [54]. Ugyanezen gondolatmenetet követve, az, hogy a harmadik országbeli állampolgárt bűncselekményként büntetendő cselekmény elkövetésével gyanúsítják, „az adott ügyre vonatkozó egyéb tényezőkkel együtt" [55] megalapozhatja az érintett rendelkezés értelmében vett közrend veszélyeztetése megvalósulásának megállapítását. Ezt követően a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a tagállamok nemzeti igényeiknek megfelelően lényegében szabadon határozhatják meg a „közrend" követelményeit. [56] Ebben az összefüggésben úgy tűnik, hogy a Bouchereau ítéletből [57] következő megoldás alkalmazását nem az uniós polgárok szabad mozgásától vagy a családegyesítési joguktól való

45 2006. január 31-i ítélet (C-503/03, EU:C:2006:74).

46 1977. október 27-i ítélet (30/77, EU:C:1977:172).

47 Lásd: 2006. január 31-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-503/03, EU:C:2006:74, 45. pont).

48 2006. január 31-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-503/03, EU:C:2006:74, 46. pont). Kiemelés tőlem.

49 2006. január 31-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-503/03, EU:C:2006:74, 47. pont).

50 2006. január 31-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-503/03, EU:C:2006:74, 53. pont. Lásd még az 55. pontot).

51 2015. június 11-i ítélet (C-554/13, EU:C:2015:377).

52 2015. június 11-i Zh. és O. ítélet (C-554/13, EU:C:2015:377, 50. pont).

53 2015. június 11-i Zh. és O. ítélet (C-554/13, EU:C:2015:377, 50. pont). Kiemelés tőlem.

54 2015. június 11-i Zh. és O. ítélet (C-554/13, EU:C:2015:377, 51. pont). Kiemelés tőlem.

55 2015. június 11-i Zh. és O. ítélet (C-554/13, EU:C:2015:377, 52. pont).

56 Lásd: 2015. június 11-i Zh. és O. ítélet (C-554/13, EU:C:2015:377, 52. pont).

57 1977. október 27-i ítélet (30/77, EU:C:1977:172).

eltérés igazolja, hanem az, hogy a 2008/115 irányelv egy a harmadik állambeli állampolgárok alapvető jogainak az Unióból való kitoloncolásuk során történő tiszteletben tartásának biztosítása érdekében kialakított – az önkéntes távozásra vonatkozó megfelelő határidő előírására irányuló – kötelezettségtől való eltérést rögzített.[58]

39. Ezt követően N. ítéletében[59] a Bíróság felidézte a „közrend" fogalmával kapcsolatban főszabállyá vált ítélkezési gyakorlatát, amely fogalom mindenképpen – a társadalmi rend megzavarásán túl, amelyet a jogsértés megvalósít – olyan valódi, közvetlen és kellően súlyos fenyegetés fennállását feltételezi, amely a társadalom valamely alapvető érdekére hatással jár,[60] hogy azt a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 2013/33/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv[61] összefüggésében alkalmazza. Ennélfogva a nemzetközi védelmet kérelmező személy közrendi okból történő őrizetbe vétele vagy őrizetben tartása csak azzal a feltétellel igazolható, hogy „egyéni magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos fenyegetés fennállását valósítja meg, amely a társadalom valamely alapvető érdekére […] hatással van".[62] A Bíróság itt a csak végső eszközként alkalmazott őrizet kivételes jellege[63] miatt kívánta szigorú keretbe foglalni a nemzeti hatóságok vonatkozásában elismert jogkört.[64]

40. Amikor a T. ítéletben[65] a Bíróságnak a 2004/83/EK irányelvvel[66] összefüggésben kellett értelmeznie a közrendi ok fogalmát, akkor miután rámutatott, hogy ezen irányelv nem határozza meg a közrend fogalmát, felidézte az általa e fogalomnak már a 2004/38 irányelvvel összefüggésben tulajdonított értelmezést. Noha a két irányelv eltérő célokat követ, a Bíróság kimondta, hogy az utóbbi kapcsán kialakított ítélkezési gyakorlat releváns az ügyben, mivel „azon védelem terjedelme, amelyet valamely társadalom az alapvető érdekeinek kíván nyújtani, nem lehet azon személy jogállásának függvénye, aki veszélyt jelent ezen érdekekre". A Bíróság ezt követően leszögezte, hogy a nemzeti hatóság, annak érdekében, hogy közrendi okokból megfosszon tartózkodási engedélyétől egy menekültet, nem támaszkodhat kizárólag arra a körülményre, hogy az egy terrorista szervezetet támogat, mivel ilyen esetben az említett hatóság nem végzi el „a konkrét tények egyedi értékelését"[67].

2. A jelen ügy sajátosságai, a Bouchereau ítéletből következő megoldás átültetésének akadályai

41. Ami a jelen előzetes döntéshozatalra utalást illeti, úgy vélem, hogy a jelen indítvány 23–32. pontjában ismertetett körülményeken kívül a jelen ügy sajátosságai amellett szólnak, hogy ne ültessük át – a Bizottság által alkalmazott kifejezéssel – határtalanul a Bouchereau ítéletből következő megoldást,[68] és ne kötelezzük a nemzeti hatóságokat arra, hogy azon, közrendi okok miatt hozott határozatukat, hogy egy harmadik állambeli állampolgár már nem felel meg a jogszerű tartózkodás feltételeinek, az említett állampolgár személyes magatartásának értékelésére alapítsák, amelynek a társadalom valamely alapvető érdekét fenyegető valódi, tényleges és kellően súlyos veszélyt kell jelentenie.

58 Lásd: 2015. június 11-i Zh. és O. ítélet (C-554/13, EU:C:2015:377, 48. pont). A Bíróság a „közrend" 2008/115 irányelvben szereplő fogalmát illetően megismételte álláspontját 2018. január 16-i E. ítéletében (C-240/17, EU:C:2018:8, 48. és 49. pont).

59 2016. február 15-i ítélet (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84). Ebben az ügyben az alapeljárás felperesét 1999 és 2015 között 21 alkalommal ítélték el különböző bűncselekmények miatt.

60 Lásd: 2016. február 15-i N. ítélet (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), 65. pont.

61 HL 2013. L 180., 96. o. Közelebbről a 2016. február 15-i N. ítélet (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84) a 2013/33 irányelv 8. cikke (3) bekezdés első albekezdésének e) pontjára vonatkozott.

62 2016. február 15-i N. ítélet (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), 67. pont.

63 Lásd: 2016. február 15-i N. ítélet (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), 63. pont.

64 Lásd: 2016. február 15-i N. ítélet (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), 64. pont.

65 2015. június 24-i ítélet (C-373/13, EU:C:2015:413).

66 A harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről [helyesen: feltételeire] 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.).

67 2015. június 24-i T. ítélet (C-373/13, EU:C:2015:413, 89. pont).

68 1977. október 27-i ítélet (30/77, EU:C:1977:172).

42. E. P. nem az Unió polgára. Az Unió területére való beutazása, majd ott-tartózkodása nem áll kapcsolatban más uniós polgárral vagy az Unió területén huzamosan tartózkodó harmadik állambeli állampolgárral való családegyesítéssel. Az alapeljárásban szereplő határozat, amennyiben az megállapítja a jogszerű tartózkodás megszűnését, nem jelenti alapvető jog olyan intenzitású megsértését, amely kiváltaná a Bouchereau ítéletből[69] következő megoldás alkalmazását, mint többek között az N. ítélet[70] esetében, mivel e megállapítás közvetlen jogkövetkezménye az eredetileg is mindenféleképpen rövid tartamú tartózkodás idő előtti véget érése. E hatóságok megállapításához vitathatatlanul a visszatérés előírása kapcsolódott, de azt 28 napos határidővel rendelték el, míg a 2008/115 irányelv legfeljebb 30 napos észszerű határidőt ír elő.[71] Márpedig e körülmény megkülönbözteti E. P. ügyét a Zh. és O. ügytől.[72]

43. Végül a Bouchereau ítéletben[73] kialakított ítélkezési gyakorlat és későbbi fejleményei mögött meghúzódó, a személyek szabad mozgásával összefüggő logika eléggé távol áll a határellenőrzési kódexet, az SMVE-t, illetve a vízumkódexet meghatározó megfontolásoktól. Minél konszolidáltabbnak tűnik a jogi helyzet (az uniós polgár vagy a harmadik állambeli állampolgár beilleszkedése a fogadó tagállamba, a családi élet fejlődése), annál jelentősebbnek kell lennie a kiutasítással szembeni védelemnek és annál magasabbnak kell lennie a nemzeti hatóságokkal szemben megfogalmazott követelményszintnek.[74] A rövid ideig az Unió területén tartózkodó harmadik állambeli állampolgár nem állíthatja, hogy ilyen körülményekre hivatkozik.

44. Anélkül, hogy azt követelnénk meg a nemzeti hatóságoktól, hogy a beutazást megtagadó vagy a jogellenes tartózkodást megállapító határozatukat az érintett harmadik állambeli állampolgárnak a társadalom valamely alapvető érdekét fenyegető valódi, tényleges és kellően súlyos veszélyt jelentő személyes magatartására alapítsák, illetve elismerve széles mérlegelési mozgásterüket, e mérlegelési mozgásteret mindazonáltal minimális garanciák révén keretbe kell foglalni.

3. A tagállamok széles mérlegelési mozgásterének keretéről

45. Mindenekelőtt a határellenőrzési kódex 14. cikkének (2) bekezdése azt a kötelezettséget írja elő a tagállamok hatóságai számára, hogy „megindokolt döntés alapján […], a megtagadás indokainak pontos megjelölésével” tagadják meg a beutazást, ha a határellenőrzési kódex 6. cikkének feltételei nem teljesültek. Figyelemmel a beutazási feltételek és a jogszerű rövid tartamú tartózkodás feltételei közötti párhuzamra, e rendelkezés analógia útján alkalmazandó az említett tartózkodás jogellenességét megállapító határozatokra is.

46. Ezt követően – és talán mindenekelőtt – a határellenőrzési kódex, amint arra fent emlékeztettem, nyilvánvalóan az alapvető jogok és az arányosság elvének érvényesülési körébe tartozik.[75] Amint azt a Bizottság szemlélteti, nem lehet úgy tekinteni, hogy tiszteletben tartották az utóbbit, ha a nemzeti hatóságok a jogszerű tartózkodás megszűnését például kizárólag egy közlekedési szabálysértés gyanújára alapítják. Az arányosság elve tiszteletben tartásának vizsgálata végső soron a nemzeti bíróságra tartozik. Pusztán azt emelem tehát ki, hogy figyelembe kell venni a gyanú felmerülésének körülményeit. E. P. esetében minden valószínűség szerint tettenérésről van szó. Így tehát megerősített gyanú áll fenn, amely eltávolítja az önkényes letartóztatás és elítélés rémképét.

69 1977. október 27-i ítélet (30/77, EU:C:1977:172).

70 2016. február 15-i ítélet (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

71 Lásd a 2008/115 irányelv 7. cikkének (1) bekezdését.

72 2015. június 11-i ítélet (C-554/13, EU:C:2015:377).

73 1977. október 27-i ítélet (30/77, EU:C:1977:172).

74 Amit az információk rendelkezésre állásának a szóban forgó jogi helyzethez szorosan kapcsolódó kérdése is igazol.

75 Lásd különösen a határellenőrzési kódex 4. és 7. cikkét.

47. E körülmények között úgy vélem, hogy a határellenőrzési kódexnek az SMVE 20. cikkével együttesen értelmezett 6. cikke (1) bekezdésének e) pontját úgy kell értelmezni, hogy valamely harmadik állambeli állampolgár tartózkodása jogellenességének megállapítása céljából a széles mérlegelési mozgástérrel rendelkező nemzeti hatóságok nem kötelesek határozatukat az említett állampolgár olyan személyes magatartására alapítani, amelynek a társadalom valamely alapvető érdekét fenyegető valódi, tényleges és kellően súlyos veszélyt kell jelentenie. Ezenkívül azt úgy kell értelmezni, hogy főszabály szerint a közrendet fenyegető veszély következhet annak puszta gyanújából, hogy az érintett harmadik állambeli állampolgár bűncselekményt követett el. Ugyanakkor széles mérlegelési mozgásterük gyakorlása során az említett hatóságok kötelesek határozatukat konkrét tényekre alapítani, valamint tiszteletben kell tartaniuk az arányosság elvét.

IV. Végkövetkeztetés

48. A fenti megfontolások összességére figyelemmel azt javaslom, hogy a Bíróság a Raad van State (államtanács, Hollandia) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket a következőképpen válaszolja meg:

1) A személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló, 1990. június 19-én Schengenben aláírt egyezmény 20. cikkével együttesen értelmezett 6. cikke (1) bekezdésének e) pontját úgy kell értelmezni, hogy valamely harmadik állambeli állampolgár tartózkodása jogellenességének megállapítása céljából a széles mérlegelési mozgástérrel rendelkező nemzeti hatóságok nem kötelesek határozatukat ezen állampolgár olyan személyes magatartására alapítani, amelynek a társadalom valamely alapvető érdekét fenyegető valódi, tényleges és kellően súlyos veszélyt kell jelentenie.

2) Az (EU) 2016/399 rendeletnek a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 20. cikkével együttesen értelmezett 6. cikke (1) bekezdésének e) pontját úgy kell értelmezni, hogy főszabály szerint a közrendet fenyegető veszély következhet annak puszta gyanújából, hogy az érintett harmadik állambeli állampolgár bűncselekményt követett el. Ugyanakkor széles mérlegelési mozgásterük gyakorlása során a nemzeti hatóságok kötelesek határozatukat konkrét tényekre alapítani, valamint tiszteletben kell tartaniuk az arányosság elvét.