PAOLO MENGOZZI
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2010. június 1-je[1]

1. Két egymást követő végzéssel a Bundesverwaltungsgericht (Németország) az EK 68. cikk (1) bekezdése, valamint az EK 234. cikk alapján egyrészt 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 (a továbbiakban: irányelv)[2] 12. cikke (2) bekezdése b) pontjának, másrészt ugyanezen irányelv 3. cikkének értelmezésére vonatkozóan számos kérdést terjesztett a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra. Ezek a kérdések a Bundesministerium des Inneren (Szövetségi Belügyminisztérium) – képviseletében a Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Szövetségi Migrációs és Menekültügyi Hivatal, a továbbiakban: Bundesamt) – által képviselt Németországi Szövetségi Köztársaság, valamint B (C-57/09. sz. ügy) és D (C-101/09. sz. ügy) között, B menedékjog iránti kérelmének Bundesamt általi elutasítása, valamint a D-nek eredetileg biztosított menekült jogállás ugyanezen hatóság általi visszavonása tárgyában folyamatban lévő jogvitákban merültek fel.

I – Jogi háttér

A – *A nemzetközi jog*

1. A menekültek jogállásáról szóló 1951. évi genfi egyezmény

2. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének különleges konferenciája 1951. július 28-án fogadta el a menekültek jogállásáról szóló 1951. évi genfi egyezményt (a továbbiakban: 1951. évi egyezmény vagy Egyezmény),[3] amely 1954. április 22-én lépett hatályba. Az Egyezmény – amelyet egy 1967-ben elfogadott jegyzőkönyv egészített ki, kiterjesztve annak a kezdetben a második világháború következtében menekültté válókra korlátozódó hatályát – meghatározza a „menekült” fogalmát, valamint megszabja

1 – Eredeti nyelv: olasz.

2 – HL L 304., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 7. kötet, 96. o.

3 – Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára, 189. kötet, 2545. sz.

a menekült jogállással összefüggő jogokat és kötelességeket. Az Egyezménynek jelenleg 146 részes állama van.

3. Miután az 1A. cikk az Egyezmény alkalmazásában meghatározza a „menekült" fogalmát, az 1F. cikk a), b) és c) pontja a következőket írja elő:

„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.[4]"

4 – Ez a lábjegyzet kizárólag a jelen indítvány eredeti, olasz nyelvű szövegére vonatkozik.

4. Az Egyezménynek „A kiutasítás vagy visszaküldés (»refoulement«) tilalma" címet viselő 33. cikke a következőt rögzíti:

„1. Egyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza (»refouler«) a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall.

2. A jelen rendelkezésből folyó kedvezmény azonban nem illeti meg azt a menekültet, akiről alaposan feltehető, hogy veszélyezteti annak az országnak biztonságát, amelynek területén van, vagy aki, mivel különösen súlyos bűncselekményért jogerősen elítélték, veszélyt jelent az illető ország lakosságára nézve".

2. Az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának határozatai

5. Az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa (a továbbiakban: Biztonsági Tanács) 2001. szeptember 28-án az Egyesült Nemzetek Alapokmányának VII. fejezete alapján eljárva elfogadta az 1373. (2001) sz. határozatot. E határozat 2. cikkének c) pontja értelmében az államok „megtagadják a menedékjogot azon személyektől, akik terrorcselekményeket finanszíroznak, szerveznek, támogatnak,

vagy követnek el, illetve elrejtik azok elkövetőit" [nem hivatalos fordítás].[5] A következő 3. cikk f) és g) pontja értelmében az államok kötelesek „megtenni a megfelelő intézkedéseket a nemzeti szabályozás és a nemzetközi jog vonatkozó rendelkezéseivel – többek között az emberi jogokra vonatkozó nemzetközi normákkal – összhangban annak biztosítása érdekében, hogy a menekült jogállás megadása előtt megbizonyosodjanak arról, hogy a menedékjogot kérelmező nem szervezte vagy segítette elő terrorcselekmények elkövetését, valamint nem vett azokban részt" [nem hivatalos fordítás], és köteles „a nemzetközi joggal összhangban biztosítani, hogy a terrorcselekmények elkövetői vagy szervezői, valamint az azok elkövetését elősegítő személyek nem élnek vissza a menekült jogállással, valamint hogy politikai okokra való hivatkozással ne lehessen igazolni a vélelmezett terroristák kiadatásának elutasítását" [nem hivatalos fordítás]. Végül a határozat 5. cikkében a Biztonsági Tanács kimondja, hogy „a terrorcselekmények, illetve a terrorista módszerek és gyakorlatok ellentétesek az [ENSZ] céljaival és alapelveivel, továbbá a terrorcselekmények tudatos finanszírozása és szervezése, valamint az erre való felbujtás szintén ellentétes az [ENSZ] céljaival és alapelveivel" [nem hivatalos fordítás].[6]

6. ‚A nemzetközi béke és biztonság terrorizmus általi fenyegetettségére vonatkozó, lényegében hasonló kijelentések az ezt követő határozatokban is megjelennek, kezdve az 1377. (2001) sz. határozattal, amelyhez a Biztonsági Tanács azon miniszteri szintű nyilatkozatát csatolták, amelyben ismételten megerősítik „minden terrorcselekmény, -módszer és -gyakorlat büntetőjogilag üldözendő és nem igazolható cselekményként való egyértelmű elítélését, függetlenül annak indokaitól, minden formájában vagy megjelenésében, bárhol és bárki követi is el azokat." [nem hivatalos fordítás][7]

B – *Az uniós jog*

1. Az elsődleges jog

7. Az EU 2. cikk értelmében „az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve

5 – Ez a lábjegyzet kizárólag a jelen indítvány eredeti, olasz nyelvű szövegére vonatkozik.

6 – Ugyanebben az értelemben lásd az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa 1999. október 19-én kelt 1269. (1999) sz. határozatát.

7 – A 2004. október 8-án elfogadott 1566. (2004) sz. határozatban például – szintén az Egyesült Nemzetek Alapokmánya VII. fejezete alapján eljárva – a Biztonsági Tanács emlékeztet arra, hogy „azok a bűncselekmények – különösen amelyek polgári személyek ellen irányulnak azzal a szándékkal, hogy halált vagy súlyos sérülést okozzanak, vagy a túszejtés annak érdekében, hogy terrort szítson a lakosság, a személyek egy csoportja vagy egyes személyek körében, a lakosság megfélemlítése, kormány vagy nemzetközi szervezet valamely cselekmény megtételére vagy cselekmény megtételétől való visszatartásra kényszerítése –, amelyeket a terrorizmusra vonatkozó nemzetközi egyezmények és jegyzőkönyvek bűntettként említenek és minősítenek, nem igazolhatók semmilyen körülmények között politikai, filozófiai, ideológiai, faji, etnikai, vallási vagy hasonló természetű indokokkal".

a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul […]". Ezután az EU 3. cikk (5) bekezdése akként rendelkezik, hogy az Unió hozzájárul „az emberi jogok védelméhez […], továbbá a nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez, így különösen az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt alapelvek tiszteletben tartásához".

8. Az EU 6. cikk (1) bekezdésének első albekezdésében az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: charta) szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket, amely ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések. A charta 18. cikke kimondja, hogy „a menekültek jogállásáról szóló [1951. évi Genfi] Egyezmény [...] rendelkezéseivel, valamint az Európai Unióról szóló szerződéssel és az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel összhangban a menedékjogot biztosítani kell".

9. Az EK 63. cikk első bekezdése 1. pontjának c) pontja alapján a Tanács az Amszterdami Szerződés hatálybalépését követő ötéves időszakon belül intézkedéseket fogad el a menekültügyre vonatkozóan az 1951. évi egyezménnyel, valamint az egyéb irányadó egyezményekkel összhangban, különösen a „harmadik országok állampolgárainak menekültkénti elismerésére vonatkozó minimumszabályok" területén.

2. A 2001/931/KKBP közös álláspont

10. Az EU 15. és EU 34. cikk értelmében elfogadott, a terrorizmus leküzdésére vonatkozó különös intézkedések alkalmazásáról szóló, 2001. december 27-i 2001/931/KKBP közös álláspont[8] – preambulumbekezdéseinek értelmében – a terrorizmus finanszírozása ellen a fent említett 1373. (2001) sz. biztonsági tanácsi határozatban foglalt intézkedések végrehajtására irányul. A közös álláspont 1. cikkének (1) bekezdése értelmében a közös álláspontot kell alkalmazni a „terrorcselekményekben részt vevő és a mellékletben felsorolt személyekre, csoportokra és szervezetekre". A következő (2) bekezdés akként rendelkezik, hogy a közös álláspont alkalmazásában „terrorcselekményekben részt vevő személyek, csoportok és szervezetek" „a terrorcselekményeket elkövető vagy elkövetését megkísérlő, vagy a terrorcselekményekben részt vevő vagy azok elkövetését elősegítő személyek" és „az ilyen személyek közvetett vagy közvetlen tulajdonában vagy ellenőrzése

8 – HL L 344., 93. o.; magyar nyelvű különkiadás 18. fejezet, 1. kötet, 217. o.

alatt álló szervezetek; az ilyen személyek és szervezetek nevében vagy irányítása alatt eljáró személyek, ideértve az ilyen személyek és a velük kapcsolatban álló személyek és szervezetek közvetlen tulajdonában vagy ellenőrzése alatt álló vagyonból származó vagy abból keletkezett pénzeszközök". Az 1. cikk (3) bekezdése tartalmazza a „terrorcselekmény" és a „terrorista csoport" meghatározását a közös álláspont alkalmazásában. Ugyanezen közös álláspont 2. és 3. cikke értelmében „az Európai Közösség, az Európai Közösséget létrehozó szerződésben ráruházott hatáskör keretén belül eljárva, elrendeli a mellékletben felsorolt személyek, csoportok és szervezetek pénzeszközeinek és egyéb vagyoni értékeinek vagy gazdasági erőforrásainak a befagyasztását", valamint „biztosítja, hogy pénzeszközöket, vagyoni értékeket vagy gazdasági erőforrásokat, vagy pénzügyi vagy ezzel kapcsolatos egyéb szolgáltatásokat sem közvetve, sem közvetlenül nem bocsátanak" e személyek, csoportok és szervezetek rendelkezésére.

11. A 2001/931 közös álláspont szerinti személyek, csoportok és szervezetek listáját a 2002. május 2-i 2002/340/KKBP közös álláspont[9] 1. cikke alapján tették először naprakésszé. Ekkor került a listára – a közös álláspont elfogadásának napjával kezdődő hatállyal (2. cikk)[10] – a „Kurd Munkáspárt (PKK)", valamint a „Forradalmi Népi Felszabadítási Hadsereg/Front/Párt (DHKP/C) (más néven Devrimci Sol [Forradalmi Baloldal], illetve Dev Sol)".

9 – HL L 166., 75. o.

3. A terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2002/475/IB kerethatározat

12. A terrorizmus elleni küzdelemről szóló, 2002. június 13-i 2002/475/IB tanácsi kerethatározat[11] megadja a terrorista bűncselekmények, a terrorista csoporthoz kapcsolódó bűncselekmények, valamint a terrorista tevékenységekkel összefüggő bűncselekmények egységes meghatározását, és előírja, hogy minden tagállam megteszi a szükséges intézkedéseket, hogy ezeket a bűncselekményeket olyan hatásos, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciókkal fenyegesse, amelyek kiadatást eredményezhetnek. A „Terrorista csoporthoz kapcsolódó bűncselekmények" címet viselő 2. cikk értelmében a kerethatározat alkalmazásában a „terrorista csoport" „kettőnél több személyből álló, hosszabb idő

10 – Ami a PKK-t illeti, 2004 áprilisában a következőképpen módosították a bejegyzést: „Kurd Munkáspárt (PKK) (más néven KADEK; más néven KONGRA-GEL)", lásd a 2004. április 2-i 2004/309/KKBP közös álláspontot (HL L 99., 61. o.; magyar nyelvű különkiadás 18. fejezet, 3. kötet, 100. o.).

11 – HL L 164., 3. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 18. o.

alatt létrehozott, szervezett csoportot jelent, amely terrorista bűncselekmények elkövetése végett összehangoltan működik". E cikk (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy minden tagállam „megteszi a szükséges intézkedéseket, hogy az alábbi szándékos cselekmények büntethetőségét biztosítsa: a) terrorista csoport irányítása; b) részvétel terrorista csoport tevékenységében, beleértve információk vagy anyagi források szolgáltatását vagy a tevékenység bármilyen módon történő finanszírozását is, annak tudatában, hogy ez a részvétel hozzájárul a terrorista csoport büntetendő cselekményeihez".

4. Az irányelv

13. Az Európai Tanács 1999. október 15–16-i tamperei ülésén megállapodás született arról, hogy a „Genfi Egyezmény teljes és mindenre kiterjedő alkalmazásán alapuló Közös Európai Menekültügyi Rendszer kialakítása szükséges", amely az Amszterdami Szerződésben, valamint a bécsi cselekvési tervben rögzített menetrend szerint első szakaszban különösen a „méltányos és hatékony menedékjogi eljárásra vonatkozó közös szabályok" elfogadását, valamint „a menekült jogállás elismerésére, illetve alapvető elemeire vonatkozó szabályozások közelítését" jelenti.[12]

14. Ezzel a tervezett célkitűzéssel összhangban az irányelv célja egyrészről – amint azt (6) preambulumbekezdése pontosítja – „annak biztosítása, hogy valamennyi tagállamban azonos feltételeket alkalmazzanak a nemzetközi védelemre valóban rászorulók beazonosítására", másrészről pedig „annak elősegítése, hogy e személyek valamennyi tagállamban hozzáférhessenek az ellátások egy minimális szintjéhez". Ahogyan az különösen a (16) és (17) preambulumbekezdésből kitűnik, az irányelv meg kívánja állapítani „a menekült jogállás meghatározásának és tartalmának minimumszabályait annak érdekében, hogy a tagállamok illetékes nemzeti hatóságai a Genfi Egyezmény alkalmazása során iránymutatást kapjanak", valamint a „közös feltételeket […] a menedékkérőknek a Genfi Egyezmény 1. cikke értelmében menekültként történő elismerésére vonatkozóan". Az irányelv (3) preambulumbekezdése kimondja, hogy a Genfi Egyezmény és az 1967. évi jegyzőkönyv „a menekültek védelmét szolgáló nemzetközi jogi rendszer sarokkövét képezi", a (15) preambulumbekezdés pedig elismeri, hogy „az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosságával folytatott egyeztetések értékes iránymutatásként szolgálhatnak a tagállamok számára a menekült jogállásnak a[z 1951. évi] Egyezmény 1. cikke alapján történő meghatározásához". A (8) preambulumbekezdés pontosítja, hogy „a minimumszabályok jellegéből következik,

12 – Ez a lábjegyzet kizárólag a jelen indítvány eredeti, olasz nyelvű szövegére vonatkozik.

hogy a tagállamok harmadik országok azon állampolgárai, illetve azon hontalan személyek vonatkozásában, akik valamely tagállam területén védelmet keresnek, kedvezőbb rendelkezéseket vezethetnek be, vagy tarthatnak fenn, amennyiben a védelem kérése úgy értelmezendő, hogy a kérelem benyújtására nyilvánvalóan azért kerül sor, mert az érintett személy a Genfi Egyezmény 1. cikkének A. pontja [helyesen: 1A. cikke] értelmében menekült, illetve olyan személy, aki egyéb okból kifolyólag szorul nemzetközi védelemre". Végül, az irányelv (22) preambulumbekezdése értelmében „az Egyesült Nemzetek céljaival és alapelveivel ellentétes cselekményeket az Egyesült Nemzetek Alapokmányának preambuluma, valamint 1. és 2. cikke sorolja fel, valamint belefoglalták azokat a terrorizmus leküzdésére irányuló intézkedésekről szóló ENSZ-határozatokba is, amelyek szerint: »a terrorcselekmények, illetve a terrorista módszerek és gyakorlatok ellentétesek az Egyesült Nemzetek céljaival és alapelveivel«, továbbá: »a terrorcselekmények tudatos finanszírozása és megtervezése, illetve az arra való felbujtás szintén ellentétes az Egyesült Nemzetek céljaival és alapelveivel«".

15. „Tárgyi hatály" címet viselő 1. cikke alapján az irányelv „célja a harmadik országok állampolgárai, illetve hontalan személyek menekültként vagy más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerése feltételeinek és a védelem tartalmára vonatkozó minimumszabályok megállapítása". A 2. cikk néhány fogalommeghatározást tartalmaz az irányelv alkalmazásában. E cikk c) pontjával összhangban „menekült": „harmadik ország olyan állampolgára, aki faji, illetőleg vallási okok, nemzeti hovatartozása, politikai meggyőződése avagy meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása miatti üldöztetéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy olyan hontalan személy, aki korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva a fenti okoknál fogva nem tud, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem akar oda visszatérni, és rá a 12. cikk nem vonatkozik".

16. Az irányelv „Kedvezőbb elbírálás elve" címet viselő 3. cikke alapján „a tagállamok kedvezőbb szabályokat vezethetnek be, illetve tarthatnak fenn annak meghatározására, hogy ki minősül menekültnek, illetve kiegészítő védelemre jogosult személynek; valamint úgyszintén a nemzetközi védelem tartalmának meghatározására is, amennyiben e vonatkozó szabályok összeegyeztethetők ezen irányelvvel".

17. Az irányelv „Kizáró okok" címet viselő 12. cikke a „Menekültkénti elismerés

feltételei" című III. fejezetének részét képezi. E cikk (2) és (3) bekezdése így rendelkezik:

„(2) A harmadik ország állampolgárának, illetve a hontalan személynek menekültként való elismerése kizárt, amennyiben nyomós ok van annak feltételezésére, hogy az érintett személy:

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 – vagyis a menekült jogállás elismerésén alapuló tartózkodási engedély kiállításának időpontja előtt – súlyos, nem politikai bűncselekményt követett el; a különösen kegyetlen cselekmények akkor is súlyos, nem politikai bűncselekménynek minősíthetők, ha azokat állítólagos politikai célból követték el;

c) az Egyesült Nemzetek – az Egyesült Nemzetek Alapokmányának preambulumában, illetve 1. és 2. cikkében meghatározott – céljaiba és elveibe ütköző cselekményekben bűnös.

(3) A (2) bekezdés rendelkezéseit az abban említett bűncselekmények vagy cselekmények felbujtóira, illetve az azok elkövetésében bármilyen módon részt vevő személyekre is alkalmazni kell."

18. Az irányelv 14. cikke (3) bekezdésének a) pontja értelmében – amely a IV., „A menekült jogállás" címet viselő fejezetben található – a tagállamok visszavonják, illetve megszüntetik a harmadik ország állampolgárának vagy a hontalan személynek a menekült jogállását, illetve megtagadják annak megújítását, ha a menekült jogállás elismerése után az érintett tagállam megállapítja, hogy: „az érintett személy menekültként való elismerését a 12. cikkel összhangban ki kellett volna zárni, illetve az érintett személy menekültként való elismerése a 12. cikkel összhangban kizárt".

19. A „Nemzetközi védelem tartalma" című VII. fejezet olyan szabályokat rögzít, amelyek meghatározzák a tagállamoknak a menekült jogállásúként elismert személyekkel szembeni kötelezettségeit, különösen, ami a tartózkodási engedély, illetve az úti okmányok kiadását, a munkavállaláshoz, az oktatáshoz, a szálláshoz való hozzáférést, a szociális védelmet és az egészségügyi ellátást illeti. Ebbe a fejezetbe tartozik a „Visszaküldés elleni védelem" című 21. cikk is, amelynek (1) bekezdése rögzíti, hogy a tagállamok nemzetközi jogi kötelezettségeiknek megfelelően tiszteletben tartják a „visszaküldés tilalmának" elvét.

C – *A nemzeti jog*

20. A Grundgesetz (alkotmány) 16a. cikke értelmében „a politikai okból üldözöttek menedékjogot élveznek". A kérdést előterjesztő bíróság által nyújtott tájékoztatás alapján, a jelen ügyben releváns szempontokat illetően a menekült jogállásra vonatkozó német szabályozást a következők szerint lehet felvázolni.

21. A menekültként történő elismerést kezdetben a Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (a külföldiek szövetségi területre való beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény, a továbbiakban: Ausländerngesetz) 51. §-a szabályozta. E cikk (3) bekezdését módosította 2002. január 1-jei hatállyal a Terrorismusbekämpfungsgesetz (a terrorizmus elleni küzdelemről szóló törvény), amely bevezette a Genfi Egyezmény 1F. cikkében felsorolt kizáró okokat.

22. A 2007. augusztus 19-i Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union (az Európai Unió tartózkodási és menedékjogi irányelveinek átültetését szolgáló német törvény, a továbbiakban: Richtilinienumsetzungsgesetz) – amely a 2004/83 irányelvet is átültette – 2007. augusztus 27-i hatálybalépését követően a menekültként történő elismerés feltételeit a Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (a külföldiek szövetségi területen való tartózkodásáról, kereső tevékenységéről és integrációjáról szóló törvény, a továbbiakban: Aufenthaltgesetz) 60. §-a (1) bekezdésének és az Asylenverfahrengesetz (menekültügyi eljárásról szóló törvény) 3. §-a (1) bekezdésének együttes értelmezésével kell megállapítani. Ezen utóbbi rendelkezés értelmében „a külföldi a[z 1951. évi Genfi Egyezmény] értelmében vett menekült, ha az állampolgársága szerinti államban a[z Aufenthaltsgesetz] 60. §-ának (1) bekezdése értelmében vett fenyegetettségnek van kitéve".

23. Az Asylenverfahrengesetz 3. §-a (2) bekezdésének 2. és 3. pontja, amelyek 2007. augusztus 27-től az Aufenthaltgesetz 60. §-a (8) bekezdése második mondatának helyébe léptek – amely utóbbi az Ausländerngesetz 51. §-a (3) bekezdése második mondatát váltotta fel – a német jogba az irányelv 12. cikkének (2) és (3) bekezdését ültetik át. Ez többek között akként rendelkezik, hogy az (1) bekezdés értelmében a külföldi állampolgár menekültként történő elismerése kizárt, amennyiben nyomós ok van annak feltételezésére, hogy az érintett személy:

„2. a nemzeti területen kívül, a menekültként történő befogadását megelőzően súlyos bűncselekményt követett el, ideértve különösen a kegyetlen cselekményt, akkor is, ha azt állítólagos politikai célból követte el, vagy

3. az Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe ütköző cselekményekben bűnös".

24. A 3. § (2) bekezdésének második mondata alapján az első mondat rendelkezéseit kell alkalmazni arra a külföldire is, aki ilyen bűncselekmények vagy cselekmények elkövetésére másokat felbujtott, illetve azok elkövetésében bármilyen módon részt vett.

25. Az Asylenverfahrengesetz (a menekültügyi eljárásról szóló törvény) módosított 73. §-ának (1) bekezdése úgy rendelkezik,

hogy a menedékjog elismerését és a menekült jogállást haladéktalanul vissza kell vonni, ha az azok alapjául szolgáló körülmények már nem állnak fenn.

II – A nemzeti eljárások, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás

A – *A C-57/09. sz., Bundesrepublik Deutschland kontra B ügy*

26. Az 1975-ben született B kurd származású török állampolgár. 2002 végén utazott be Németországba, ahol menedékjogot kért. Ennek során előadta, hogy Törökországban már diákként a Dev Sollal (jelenleg: DHKP/C) szimpatizált, és 1993 végétől 1995 elejéig támogatta a hegyekben folyó fegyveres gerillaharcot. 1995. februári letartóztatását követően testileg súlyosan bántalmazták, és kínvallatással vallomásra kényszerítették. 1995 decemberében életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélték, és miután magára vállalta egy rabtársának megölését, 2001-ben ismételten életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélték. 2000 őszén éhségsztrájkban vett részt, és az ennek során elszenvedett egészségi ártalmakra tekintettel 2002 decemberében hat hónapra feltételes szabadságra bocsátották, és ezt kihasználva elhagyta Törökországot. Ezen események hatására súlyos poszttraumatikus stressz szindrómában, valamint az éhségsztrájk következményeként agykárosodásban és ezzel összefüggő emlékezetkiesésben szenved. A DHKP/C jelenleg árulóként kezeli.

27. 2004. szeptember 14-i határozatával a Bundesamt[13] a menedékjog iránti kérelmet elutasította, miután megállapította, hogy az Ausländerngesetz 51. §-ának (1) bekezdése szerinti feltételek nem állnak fenn. A Bundesamt alkalmazhatónak tartotta az Ausländerngesetz 51. §-a (3) bekezdése második mondatának második fordulata (jelenleg az Asylenverfahrengesetz 3. § (2) bekezdésének 2. pontja) szerinti kizáró okot. A Bundesamt megállapította azt is, hogy B Törökországba való kitoloncolásával szemben nem állnak fenn akadályok, és B-t kitoloncolásra alkalmasnak minősítette.

28. A gelsenkircheni Verwaltungsgericht 2004. október 13-i határozatával megsemmisítette a Bundesamt határozatát, és azt a menekültjog elismerésére és B Törökországba történő kitoloncolásának tilalmával

13 – A határozatot a Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (a külföldi menekültek jogainak elismerésével foglalkozó szövetségi hivatal) hozta, amelyet a későbbiekben a Bundesamt váltott fel.

kapcsolatos feltételek fennállásának megállapítására kötelezte.

B – *A C-101/09. sz., Bundesrepublik Deutschland kontra D ügy*

29. Az Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen 2007. március 27-én azzal az indokkal utasította el a Bundesamt fellebbezését, hogy B menedékjogát és menekült jogállását a Grundgesetz 16a. cikke alapján el kell ismerni. E bíróság szerint az Ausländerngesetz 51. §-a (3) bekezdése második mondatának második fordulatában szabályozott kizáró okot nem lehet alkalmazni, amennyiben megállapítást nyer, hogy a külföldi állampolgár nem jelent többé veszélyt – például azért, mert felhagyott minden terrorista tevékenységgel, vagy egészségi állapota miatt – és kérelme a tényállásnak az arányosság elve fényében történő átfogó értékelését kívánja meg.

30. A Bundesamt az említett ítélet ellen felülvizsgálati kérelemmel fordult a Bundesverwaltungsgerichthez, amelyben kérte az Ausländerngesetz 51. §-a (3) bekezdésének második mondatában (az Asylenverfahrengesetz 3. §-a (2) bekezdésének 2. és 3. pontja) előírt mindkét kizáró ok alkalmazását, és azzal érvelt, hogy az irányelv e kizáró okokat tartalmazó 12. cikkének (2) bekezdése azon elvek körébe tartozik, amelyektől az irányelv 3. cikke értelmében az államok nem térhetnek el. A Vertreter des Bundesinteresses (a Szövetség érdekeinek képviselője) beavatkozott az eljárásba, vitatva a fellebbviteli bíróság által fenntartott álláspontot.

31. Az 1968-ban született D kurd származású török állampolgár. 2001 májusában utazott be Németországba, ahol menedékjogot kért. Ekkor előadta, hogy őt a 80-as évek vége felé három alkalommal börtönözték be, és kínozták meg azért, mert kiállt a kurdok önrendelkezési jogáért. 1990-ben belépett a PKK-ba, gerillatevékenységben vett részt, és a párt magas rangú képviselője lett. 1998 vége felé a PKK Észak-Irakba küldte őt, ahol 2001 végéig tartózkodott. A vezetőséggel történt politikai nézeteltérés után 2000 májusában kilépett a PKK-ból, és azóta árulóként kezelik, és ilyenként fenyegetik. D tart mind a török hatóságok, mind a PKK általi üldöztetéstől.

32. 2001 májusában a Bundesamt[14] menedékjogot adott D-nek az akkor hatályos szabályozás alapján. A Terrorismusbekämfungsgesetz 2002-es hatálybalépését követően a Bundeskriminalamt (szövetségi bűnügyi hivatal) azt javasolta a Bundesamtnak, hogy

14 – D esetében is – ugyanúgy mint B esetében – a döntést a Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge hozta, amelyet a későbbiekben a Bundesamt váltott fel.

indítsa meg a menedékjog visszavonása iránti eljárást. A szövetségi bűnügyi hivatal birtokában lévő információk alapján 1999 februárjától kezdődően D a PKK 41 vezetőjének egyike volt. 2000 augusztusában az ankarai Interpol a felperes körözését rendelte el, mert felelősnek tartotta az 1993 és 1998 között végrehajtott – összesen 126 személy halálát okozó – merényletekben, valamint két PKK gerilla megölésében való részvételért. A 2004. május 6-i határozatával a Bundesamt az Asylenverfahrengesetz 73. §-ának (1) bekezdése alapján visszavonta D menedékjogának és menekült jogállásának elismerését. A Bundesamt úgy vélte, hogy fennáll a megalapozott gyanú, hogy D súlyos, nem politikai bűncselekményt követett el a Németországi Szövetségi Köztársaság területén kívül, és az Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe ütköző cselekményekben bűnös, aminek következtében a tényállásra alkalmazhatóak a kezdetben az Ausländerngesetz 51. §-ának (3) bekezdésének második mondatában, majd az Aufenthaltgesetz 60. §-a (8) bekezdésének második mondatában, és végül az Asylenverfahrengesetz 3. §-ának (2) bekezdésében meghatározott kizáró okok.

33. 2005. november 29-én a gelsenkirscheni Verwaltungsgericht megsemmisítette a visszavonásról szóló határozatot. Az Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen 2007. március 27-i ítéletével elutasította a Bundesamt fellebbezését. Az ugyanezen a napon hozott azon ítéletben megfogalmazott érveléssel megegyezően, amelyben a bíróság elutasította a Bundesamt által a B menedékjog iránti kérelmének elutasítása ügyében előterjesztett fellebbezést, a bíróság úgy vélekedett, hogy D esetében sem alkalmazhatóak a német szabályozásban előírt kizáró okok.

34. Ezen ítélet ellen a Bundesamt felülvizsgálati kérelmet terjesztett a Bundesverwaltungsgericht elé. A Vertreter des Bundesinteresses beavatkozott az eljárásba, vitatva a fellebbviteli bíróság által fenntartott álláspontot.

C – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések*

35. Tekintettel arra, hogy a jogviták megoldása az irányelv értelmezésétől függ, a Bundesverwaltungsgericht 2008. október 14-i (C-57/09. sz. ügy) és 2008. november 25-i (C-101/09. sz. ügy) végzésével felfüggesztette a vonatkozó eljárásokat, és mindkét eljárás tekintetében a következő öt kérdést terjesztette a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

„1) A 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontja szerinti értelemben vett súlyos, nem politikai bűncselekményről vagy az Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe ütköző cselekményről van-e szó akkor, ha

a kérelmező a terrorizmus leküzdésére vonatkozó különös intézkedések alkalmazásáról szóló, 2002. június 17-i közös

tanácsi álláspont[15] mellékletében megjelölt személyek, csoportok és szervezetek között felsorolt és terrorista módszereket alkalmazó szervezet tagja volt, és a kérelmező e szervezet fegyveres harcát tevékenyen támogatta? (C-57/09. sz. ügy);

a külföldi több évig egy olyan szervezet (a jelen ügyben: a PKK) harcosa és tisztségviselője volt – egy ideig a vezető testület tagjaként is –, amely az állam elleni (a jelen ügyben: Törökország) fegyveres harca során rendszeresen terrorista módszereket is alkalmazott, és amely a terrorizmus leküzdésére vonatkozó különös intézkedések alkalmazásáról szóló, 2002. június 17-i tanácsi közös álláspont mellékletében megjelölt személyek, csoportok és szervezetek között szerepel, és a külföldi e szervezet fegyveres harcát kiemelt pozícióban tevékenyen támogatta? (C-101/09. sz. ügy)

2) Az első kérdésre adandó igenlő válasz esetén: a menekültként való elismerésnek a 2004/83/EK irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontja szerinti kizárása feltételezi-e, hogy a kérelmező továbbra is veszélyt jelent?

3) A második kérdésre adandó nemleges válasz esetén: a menekültként való elismerésnek a 2004/83/EK irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontja szerinti kizárása feltételezi-e az arányosság egyedi esetre vonatkozó vizsgálatának elvégzését?

4) A harmadik kérdésre adandó igenlő válasz esetén:

a) Az arányosság vizsgálata során figyelembe kell-e venni, hogy a kérelmező az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-i európai egyezmény 3. cikke vagy a nemzeti rendelkezések alapján a kitoloncolással szembeni védelmet élvez?

b) A kizárás csak különleges jellemzőkkel rendelkező kivételes esetekben aránytalan?

15 – A 2001/931 közös álláspontról van szó, lásd a fenti 11. pontban.

5) A 2004/83/EK irányelv 3. cikke értelmében összeegyeztethető-e az irányelvvel, hogy

a kérelmező az irányelv 12. cikkének (2) bekezdése szerinti kizáró ok fennállása ellenére menedékjogra jogosult a nemzeti alkotmányjog alapján? (C-57/09. sz. ügy);

a külföldi az irányelv 12. cikkének (2) bekezdése szerinti kizáró ok fennállása és a menekült jogállásnak az irányelv 14. cikkének (3) bekezdése szerinti visszavonása ellenére a továbbiakban is menedékjogra jogosult a nemzeti alkotmányjog alapján? (C-101/09. sz. ügy)."

D – *A Bíróság előtti eljárás*

36. A Bíróság elnöke 2009. május 4-i végzésével elrendelte a C-57/09. és a C-101/09. sz. ügyek egyesítését az írásbeli és a szóbeli szakasz lefolytatása, valamint az ítélethozatal céljából. A Bíróság alapokmánya 23. cikkének második bekezdésével összhangban B, D, a Svéd Királyság, a Holland Királyság, a Francia Köztársaság, az Egyesült Királyság, valamint a Bizottság terjesztett elő beadványokat és írásbeli észrevételeket. B, D, valamint a fent említett kormányok, a Bizottság és a Németországi Szövetségi Köztársaság meghallgatására a 2010. március 9-én tartott tárgyaláson került sor.

III – Elemzés

A – *Előzetes megállapítások*

37. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések vizsgálata előtt néhány rövid észrevételt kell tenni.

38. Mindenekelőtt meg kell említenem, hogy a B, illetve D menedékjoga és menekült jogállása elismerésének megtagadásáról, illetve visszavonásáról szóló határozatokat az irányelv német jogba történő átültetését (amelyet a 2007. augusztus 27-én hatályba lépett Richtilinienumsetzungsgesetz hajtott végre) megelőzően hatályban lévő jogszabályok alapján hozták, megelőzik tehát azon határidő lejáratát, amelyet a tagállamoknak az irányelv átültetésére (2006. október 10.)[16] írtak elő. Mindezek ellenére a Bundesverwaltungsgericht relevánsnak tartja a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra terjesztett kérdéseket. Lényegében úgy véli, hogy amennyiben az irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontjában előírt egyik vagy mindkét kizáró ok alkalmazható lenne B és D esetében, az megakadályozná a velük szemben hozott határozatok megsemmisítését. Különösképpen D esetében a kérdést

16 – D esetében a visszavonásról szóló, 2004. május 6-i határozatot, B esetében pedig a megtagadásról szóló, 2004. szeptember 14-i határozatot azonban az irányelv hatálybalépése (2004. október 20.) előtt hozták.

előterjesztő bíróság abból a feltételezésből indul ki, hogy az irányelv 14. cikkének (3) bekezdése azt írja elő, hogy vissza kell vonni a menekült jogállást attól a személytől, akit a 12. cikk értelmében ki kellett volna zárni, akkor is, ha ez az elismerés az irányelv hatálybalépése előtt történt. A bíróság szerint ebből az következik, hogy még abban az esetben is, ha a meghozatal időpontjában hatályos jogszabályok alapján jogellenesnek bizonyul a D-vel szemben hozott visszavonó határozat, azt az uniós jog elsőbbsége miatt nem lehetne megsemmisíteni, mivel azt haladéktalanul ugyanolyan tartalmú határozattal kellene felváltani. Másrészről a kérdést előterjesztő bíróság függőben hagyja azt a kérdést, hogy a német jog alapján a jogi helyzet megváltozása igazolhatja-e a menekült jogállás elismerésének visszavonását. Úgy gondolom, hogy a kifejtett szempontok nem tehetik kérdésessé az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóságát. Főszabályként a nemzeti bíróságnak kell döntenie a Bíróságnak feltett kérdéseknek az elé terjesztett jogvita megoldása szempontjából meglévő relevanciájáról. Ami a Bíróság hatáskörét illeti, az irányelv időbeli hatálya alá nem tartozó helyzetekről lévén szó, itt mindössze a Bíróság által nemrégiben az Aydin Salahadin Abdulla és társai ügyben hozott ítélet[17] 48. pontjában kifejtettekre utalok.

menekült jogállás elismerésének előfeltételei mind az irányelv átültetése előtt alkalmazandó nemzeti jogi rendelkezések, mind pedig az irányelv értelmében, és kizárólag az e jogállás valamely kizáró oka esetükben történő alkalmazását tartja kérdésesnek. A Bíróságot tehát semmilyen módon nem kérték fel, hogy ezen előfeltételekre vonatkozóan hozzon ítéletet. A nemzeti eljárások keretében azt is megállapították, hogy B, illetve D a PKK, illetve a Dev Sol tagja volt, megállapították továbbá az e szervezetekben való részvételük időtartamát, intenzitását és módját. A Bíróságnak tehát ezeket a szempontokat illetően is követnie kell az érdemben eljáró bíróságok által a nemzeti eljárások során tett megállapítások eredményeit.

B – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről*

1. Bevezető megjegyzések

39. Ezen túlmenően – az előterjesztett kérelem kereteihez kötött – fellebbviteli bíróság ténymegállapításai alapján megjegyzem, hogy a Bundesverwaltungsgericht megállapította, hogy B és D esetében fennállnak a

40. Az államoknak a terrorizmus elleni küzdelem területén meglévő kötelezettségei és a saját országukban való üldöztetés előli

17 – A C-175/08. sz., C-176/08. sz. és C-179/08. sz. egyesített ügyekben 2010. március 2-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-1493. o.).

menekülés céljából nemzetközi védelmet kérők védelmére irányuló eszközök alkalmazása tekintetében fennálló felelősségük közötti feszültség képezi a Bundesverwaltungsgericht által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések alapját. A nemzetközi terrorcselekmények nemzetközi közösség általi határozott elítélése és az ilyen cselekményekért felelős egyes személyek vagy szervezetek ellen irányuló korlátozó intézkedések – Egyesült Nemzetek Alapokmányának VII. fejezete alapján történő – elfogadása közvetlen hatással van a menekült jogállás elismerésének lényegi szempontjaira.[18] Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések éppen az e jogállásból való kizárás érzékeny témáját érintik olyan személyek esetében, akik korábban a terrorizmus elleni küzdelem közösségi eszközeinek mellékletében szereplő listákon felsorolt szervezetek tagjai voltak.

a) Az irányelv és az 1951. évi egyezmény

42. Az uniós szabályozás és a tagállamok által vállalt nemzetközi kötelezettségek – különösen az 1951. évi egyezmény – közötti összhang a menedékjog területén olyan elsőrendű követelményt képez, ami azon túl, hogy egyértelműen kifejeződik az irányelv preambulumában, a megfelelő nemzetközi normák szövegét csaknem szó szerint megismétlő számos rendelkezésének szövegéből is kitűnik, levezethető annak jogi alapjából[19] és keletkezéséből[20] [21]. Ezt a követelményt újabban a Bíróság is megerősítette.[22]

41. E kérdések elemzése során figyelembe kell venni az irányelv és az 1951. évi egyezmény között fennálló szoros kapcsolatot, a menekültjog természetét, valamint különösen a menekült jogállás alóli kizáró okok természetét és célját.

43. E szempontból az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosságával (a továbbiakban: UNHCR) folytatott egyeztetéseken kívül, amelyre az irányelv (15) preambulumbekezdése[23] utal, az irányelv

18 – Így például az 1373/2001. sz. határozat az Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe ütközőnek nyilvánítja „a terrorcselekményeket, illetve a terrorista módszereket és gyakorlatokat", és tiltja az államoknak, hogy menedékjogot adjanak annak a személynek, aki „terrorcselekményeket finanszíroz, szervez, támogat vagy követ el". Lásd a fenti 5. és 6. pontot.

19 – Különösen az EK 63. cikk (1) bekezdésének c) pontja, amely azon rendelkezések egyike, amelyek alapján az irányelvet elfogadták.

20 – Lásd a fenti 13. pontot

21 – Lásd a fenti 14. pontot

22 – A fenti 17. lábjegyzetben hivatkozott Aydin Salahadin Abdulla és társai ügyben hozott ítélet 53. pontja.

23 – Lásd a fenti 14. pontot. Az UNHCR-rel történő egyeztetések intézményét már az Amszterdami Szerződéshez csatolt 17. sz. nyilatkozat is előírta. Az UNHCR szerepének fontosságát újabban ismét megerősítette a 2008. évi Európai Migrációs és Menekültügyi Paktum, valamint a Bizottság által 2009. február 18-án elfogadott, az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal létrehozásáról szóló rendeletre irányuló javaslat [COM (2009) 66 végleges].

egyezmény szövegéből eredő rendelkezéseinek értelmezési kiindulópontjait a menekültek nemzetközi védelmére vonatkozó, az UNHCR Végrehajtó Bizottsága[24] által elfogadott, az Egyezményben rögzített védelmi mérce tartalmát meghatározó következtetések, a menekült jogállás megállapítására vonatkozó eljárásról és ismérvekről szóló kézikönyv (Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugees Status, a továbbiakban: Handbook),[25] és a nemzetközi védelmi iránymutatás (Guidelines on International Protection, a továbbiakban: Guidelines) alkotja, amely utóbbit az UNHCR Nemzetközi Védelmi Osztálya hozott a Végrehajtó Bizottság általi összefoglaló elfogadása után, és amely egyes témakörök részletezésével egészítik ki a Handbookot. A jogtudósok nem mulasztanak el rámutatni arra,[26] hogy az egymásnak olykor ellentmondó, többféle szöveg, amelyekhez hozzáadódnak az UNHCR által különböző címen elfogadott állásfoglalások (erre példa a B írásbeli észrevételeihez csatolt vélemény), nem könnyíti meg az Egyezmény szerződő államok általi egységes értelmezési és alkalmazási gyakorlatának kifejlődését. A további elemzésben tehát megkísérlem számításba venni a fent említett különböző forrásokból kitűnő iránymutatásokat.

b) A menekültjog természete

44. A menekültjog – bár hagyományosan önálló szabályozási rendszernek tekintik – szorosan kötődik a nemzetközi humanitárius joghoz és az emberi jogokkal kapcsolatos nemzetközi joghoz olyan módon, hogy a nemzetközi közösség által e téren elért fejlődés, szoros korrelációban, visszatükröződik a menekültek nemzetközi védelmének tartalmában és hatályában.[27] A menekültjog alapvetően humanitárius természete és közeli kapcsolata az emberi jogok fejlődési

24 – A jelenleg 78 tagú, az Egyesült Nemzetek tagállamainak képviselőiből, illetve a szakosodott ügynökségek tagjaiból álló Végrehajtó Bizottságot a Közgyűlés kérésére 1959-ben hozta létre az Egyesült Nemzetek Gazdasági és Szociális Tanácsa. A Végrehajtó Bizottság a határozatait konszenzussal hozza. Az UNCHR honlapján elérhető a Végrehajtó Bizottság határozatainak tematikus gyűjteménye, amelyet 2009 augusztusában tettek naprakésszé. Bár a határozatok nem kötelezőek, betartásuk az UNHCR-rel való együttműködés részét képezi, amelyre a szerződő államok az Egyezmény 35. cikkének (1) bekezdése értelmében kötelesek.

25 – A http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3314.html internetes oldalon elérhető az 1992. január 1-jén kelt UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugees Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. A kézikönyv kiadását a Végrehajtó Bizottság szorgalmazta 1977-ben. Itt is a szerződő államokra nem kötelező szövegről van szó, amelynek mindazonáltal van bizonyos meggyőző ereje; lásd Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law,* Cambridge University Press, 2005.,114. o.

26 – Hathaway, i.m. 115–116. o.

27 – Az UNHCR Végrehajtó Bizottsága által elfogadott, a menekültek nemzetközi védelméről szóló, 1997. évi 81. sz. határozat e) pontja felhívja a tagállamokat „to take all necessary measures to ensure that refugees are effectively protected, including through national legislation, and in compliance with their obligations under international human rights and humanitarian law instruments bearing directly on refugee protection, as well as through full cooperation with UNHCR in the exercise of its international protection function and its role in supervising the application of international conventions for the protection of refugees"; az 1998. évi 50. sz. határozat e) pontjában a Végrehajtó Bizottság kimondja, hogy „States must continue to be guided, in their treatment of refugees, by existing international law and humanitarian principles and practice bearing in mind the moral dimension of providing refugee protection".

dinamikájával tehát szükségszerűen a háttérben marad minden olyan esetben, amikor e védelem eszközeinek értelmezéséről és alkalmazásáról van szó. Ebben az értelemben egyébként a Bíróság nemrégiben az Aydin Salahadin Abdulla és társai ügyben hozott ítélet[28] 54. pontjában megállapította, hogy az irányelv értelmezése során tiszteletben kell tartani az alapvető jogokat és különösen a charta által elismert alapelveket.

45. Ebben az összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy az üldöztetés előli menedékkérés joga uniós alapjog, és azt a charta a szabadságjogok között sorolja fel.

c) A menekült jogállást kizáró okok természete és céljai

46. A kizáró okok megfosztják az 1951. évi egyezményben és az irányelvben előírt garanciáktól azokat a személyeket, akik esetében megállapítást nyert a nemzetközi védelem szükségessége,[29] ebben az értelemben pedig egy humanitárius szabály alkalmazása alóli kivételeket vagy korlátokat képeznek. Alkalmazásuk a lehetséges következményei miatt különleges körültekintést igényel.[30] Az UNHCR a terrorizmus elleni küzdelemmel összefüggésben is következetesen fenntartja az 1951. évi egyezményben előírt kizáró okok megszorító értelmezésének szükségességét.[31]

47. Ami a kizáró okok céljait illeti, már az 1951. évi egyezmény előkészítő munkálatai során is történt utalás két különböző célkitűzésre, egyrészről arra, hogy meg kell tagadni a menekült jogállást mindazoktól, akik magatartásuk miatt „méltatlanná" váltak az Egyezmény által biztosított nemzetközi védelemre, másrészről pedig el kell kerülni, hogy ezek a személyek a menekültjog rájuk történő alkalmazására hivatkozva vonják ki magukat az igazságszolgáltatás alól. Ebben az értelemben a kizáró okok célja az Egyezmény rendszere teljességének és hitelességének megőrzése, következésképpen pedig ezeket „akkurátusan" kell alkalmazni.[32]

28 – Hivatkozás a fenti 17. lábjegyzetben.

29 – Kivételes esetektől eltekintve a menekült jogállás elismerésére irányadó előfeltételek vizsgálata megelőzi a kizáró okok fennállásának vizsgálatát („inclusion before exclusion").

30 – Global consultations on International Protection, 2001. május 3–4., a határozat 4. pontja, elérhető az UNHCR honlapján.

31 – Special Rapporteur on the promotion and the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, 2007. augusztus 15-i jelentés, 71. pont, elérhető: http://www.uchr.org/refworld/docid/472850e92.html.

32 – Ebben az értelemben lásd többek között az UNHCR Végrehajtó Bizottságának a menedékjog védelméről szóló, 1997. évi 82. sz. határozatát.

2. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről

48. A kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdése lényegében arra irányul, hogy B-nek és D-nek a 2001/931 tanácsi közös álláspont naprakésszé tett mellékletében felsorolt szervezetekben az érdemben eljáró bíróságok által megállapítottak szerinti részvétele – amely szervezetek még hacsak részben is, terrorista módszereket alkalmaznak – súlyos bűncselekményt, illetve az Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe ütköző cselekményt valósít-e meg az irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontja értelmében.

49. A kérdés megválaszolásához mindenekelőtt meg kell határozni az irányelv szerinti „súlyos, nem politikai bűncselekmény” és az „Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe ütköző cselekmény” fogalmát. Másodsorban értékelni kell, mely esetben vonatkoztathatóak ezek a fogalmak egy olyan jegyzékben szereplő szervezet tevékenységére, amelynek tagjaira a terrorizmus elleni küzdelem uniós szabályozását kell alkalmazni. Végül meg kell határozni, hogy e szervezetben való részvétel megvalósít-e „súlyos, nem politikai bűncselekményt”, és/vagy az „Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe ütköző cselekményt”, és ha igen, milyen feltételekkel.

a) Az irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerinti „súlyos, nem politikai bűncselekmény” fogalmáról

50. Amennyiben valamely meghatározott magatartás kimeríti az irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerinti tényállást, azt mindenekelőtt „bűncselekménynek” kell minősíteni. Azok a különböző jelentéstartalmak, amelyeket ez a kifejezés felvehet a hivatkozási pontot képező jogrendszerben, megnehezítik annak meghatározását mind az 1951. évi egyezmény, mind az irányelv összefüggésében. Elemzésünk érdekében elegendő rámutatni, hogy a szóban forgó rendelkezés eredete – amely szó szerint megismétli az Egyezmény 1F. cikkének b) pontját – és az irányelv fent említett célja miatt a bűncselekménynek minősítés alapvetően nemzetközi mérce alkalmazását igényli, bár relevánsak lehetnek az abban a rendszerben használatos szempontok, amelyben a menedékjog iránti kérelmet vizsgálják, valamint esetlegesen a tagállami jogszabályok közös, vagy az uniós jogból levezetett elvei is.

51. Az Egyezmény előkészítő dokumentumaiból, valamint az 1F. cikk b) pontjának rendszertani értelmezéséből,[33] illetve általánosabban e rendelkezés természetéből és céljaiból az tűnik ki, hogy az abban előírt kizáró okok alkalmazásához a szóban forgó

33 – Különösen, ha ezt a rendelkezést az Egyezmény ugyanezen cikkének a) és c) pontjában szabályozott másik két kizáró ok fényében olvassuk.

bűncselekménynek igen súlyosnak kell lennie. Ezt az olvasatot az UNHCR különböző szintű szerveinek értelmezése és a szerződő államok jogalkalmazási gyakorlata[34] is megerősíti, amellett, hogy a jogelmélet is osztja.[35]

52. A konkrét helyzetben a bűncselekmény súlyának értékelését eseti alapon, az összes enyhítő és súlyosító körülmény – akár a bűncselekmény előtti, akár az után felmerült[36] minden egyéb releváns szubjektív[37] vagy objektív[38] körülmény – fényében kell elvégezni, ami inkább nemzetközi, mint helyi mércék alkalmazását kívánja meg. Ez elkerülhetetlenül széles mérlegelési jogkört hagy az értékelést végző hatóságnak.

53. A figyelembe veendő tényezők között az UNHCR 2003. szeptember 4-i Guidelines-a (a továbbiakban: 2003. évi Guidelines)[39] nem kimerítő jelleggel a következőket sorolja fel: a cselekmény természete, a ténylegesen ebből eredő következmények, a bűncselekmény üldözéséhez alkalmazott eljárás, a büntetés természete, valamint az, hogy a cselekmény a jogrendszerek releváns többségében súlyos bűncselekményt képez-e.[40] Különösen figyelembe veendő a menekült jogállás elismerése iránti kérelem elbírálása szerinti állam által előírt vagy ténylegesen kiszabott büntetés súlyossága,[41] bár önmagában ez nem meghatározó elem, mivel ennek jellege jogrendszerenként változik. Általánosságban súlyosnak minősülnek az életellenes, a testi épség, valamint a személyes szabadság sérelmére elkövetett bűncselekmények.[42]

54. Valamely bűncselekmény „nem politikainak" minősítése annak elkerülése érdekében szükséges, hogy a menekült jogállás elismerését arra használják, hogy kivonják magukat

34 – Lásd ezzel kapcsolatban B írásbeli észrevételeihez csatolt, az UNHCR által a jelen ügy vonatkozásában kidolgozott dokumentum 4.1.1.1. pontját.

35 – Lásd például Grahl-Madsen, *Status of Refugees,* 1. kötet, 294. o.; Goodwin-Gill és MacAdam, *The Refugee in International Law,* Oxford University Press, 3. kiadás, 117. o.

36 – A Handbook 151–161. pontja szerint – akár a kizáró ok alkalmazásának mellőzése érdekében is – jelentőséggel bír az a tény, hogy a menedékjogot kérelmező egészben vagy részben letöltötte büntetését, vagy amnesztiát, illetve kegyelmet kapott.

37 – Például a bűncselekmény elkövetésekori életkor, vagy a menedékjogot kérő gazdasági, szociális és kulturális helyzete, különösen, amikor meghatározott kategóriába (például etnikai vagy vallási kisebbséghez) tartozó személyről van szó.

38 – Ezen a címen megítélésem szerint például a jogsértés elkövetésének helye szerinti állam politikai, társadalmi és gazdasági helyzetét, valamint az emberi jogok védelmének szintjét kell figyelembe venni.

39 – UNHCR, Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 2003. szeptember 4., 14. pont.

40 – Uo.

41 – A Handbook szerint a bűncselekménynek legalább „capital crime or a very grave punishable act"-nak kell lennie, míg a 2001. május 3–4-i Global Consultations on International Protection határozatai szerint azt a bűncselekményt kell súlyosnak minősíteni, amely hosszú tartalmú szabadságvesztést von maga után (11. pont). Lásd ebben a témakörben még Gilbert, *Current Issues in the Application of the Exclusion Clasues,* 2001., elérhető: http://www.unhcr.org/3b389354b.html, 17. o.

42 – Goodwin-Gill és McAdam, i.m., 177. o. és az annak 216. lábjegyzetében idézett jogelmélet.

az eljárás vagy a büntetés végrehajtása alól a származási országban, és az a célja, hogy megkülönbözetést tegyen a „fugitives from justice” (igazságszolgáltatás elől menekülők)[43] és azok között, akik politikai célokkal motivált, büntetőjogilag releváns cselekményeket követtek el, gyakran közvetlenül az üldözés miatti félelmükben. Ebben az értelemben az említett feltétel kapcsolatot mutat a kiadatás intézményével, bár az a körülmény, hogy valamely bűncselekmény nem politikai jellegűnek minősül-e egy kiadatási szerződésben, annak ellenére, hogy releváns, önmagában nem döntő az 1951. évi egyezmény 1F. cikkének b) pontja[44] alapján elvégzendő értékelés céljából, következésképpen pedig az irányelv alapján sem kellene annak lennie.

55. Annak értékelésénél, hogy valamely bűncselekmény politikai-e vagy sem, az UNHCR mindenekelőtt olyan fő szempont alkalmazását ajánlja, amely alapján az a bűncselekmény tekinthető nem politikai jellegűnek, amelyben a nem politikai (például személyes vagy haszonszerzési) indokok dominálnak. Valamely bűncselekmény politikai természetének értékelésekor releváns elemek az olyan tényezők, mint a cselekmény természete,[45] az elkövetési környezet,[46] a módszerek,[47] az elkövetés indokai,[48] valamint az elérni kívánt célokhoz képest arányosság.[49]

56. Különösen akkor érvényesülnek a nem politikai indokok, amikor nincs egyértelmű vagy közvetlen kapcsolat a bűncselekmény és az állítólagos politikai cél között, vagy amikor a szóban forgó cselekmény az ilyen célhoz képest aránytalan.[50] Hasonló nézetet fejezett ki a közösségi jogalkotó, amikor az 1951. évi egyezmény 1F. cikke b) pontjának az irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) pontjában történő megismétlésekor az UNHCR értelmező előírásait kodifikálva pontosította, hogy „a különösen kegyetlen cselekmények akkor is súlyos, nem politikai bűncselekménynek minősíthetők, ha azokat állítólagos politikai célból követték el”. „Különösen kegyetlen

43 – A kifejezést az 1951. évi egyezmény előkészítő munkálatai során alkalmazzák az 1F. cikk b) pontjára való hivatkozással.

44 – A 2003. évi Guidelines 15. pontja.

45 – Néhány bűncselekmény, mint például a rablás vagy a kábítószer-kereskedelem – még akkor is, ha politikai célok finanszírozása érdekében követték el azokat – természetüknél fogva minősíthetők nem politikainak is.

46 – Az emberölést vagy az emberölés kísérletét bizonyos keretek között másképpen lehet értékelni, amennyiben polgárháború vagy zendülés során történik.

47 – Számít például az, hogy a cselekményt polgári, katonai, vagy politikai létesítmények ellen követték-e el, hogy válogatás nélküli erőszakkal vagy kegyetlenséggel követték-e el.

48 – Az egyéni indokokon kívül azt is értékelni kell, hogy fennáll-e nyilvánvaló és közvetlen okozati összefüggés a politikai céllal, lásd ebben az értelemben a Handbook 152. pontját, valamint a 2003. évi Guidelines 15. pontját.

49 – Lásd a Handbook 152. pontját; a 2003. évi Guidelines 15. pontját

50 – Lásd a Handbook 152. pontját; a 2003. évi Guidelines 15. pontját

cselekményeknek" minősíthetők az emberi jogok és a humanitárius jog védelmének nemzetközi eszközeiben tiltott bűncselekményeken kívül azok, amelyek rendkívüli és megkülönböztetés nélküli erőszak (mint például robbanóeszköz-használat) alkalmazásával járnak, különösen amennyiben azok polgári létesítmények ellen irányulnak.

57. Tagadhatatlan e vizsgálat összetett és kényes jellege etikai – hiszen bizonyos korlátok között magában foglalja az erőszak jogszerű alkalmazásának elgondolását – és politikai szempontból, amelyek még a jogi szempontot is megelőzik. Az értékelésből aligha zárható ki a cselekmény alapjául szolgáló indokokra vonatkozó értékítélet, amelyet ténylegesen a tényállást jellemző különféle körülmények mérlegelési tényezőjeként kell figyelembe venni.[51] Ebből elkerülhetetlenül következik a menekült jogállás elismerése iránti kérelem vizsgálatával megbízott hatóságok bizonyos mérlegelési jogköre. Nem kizárt továbbá, hogy a konkrét helyzetben ennél az értékelésnél a kérelem benyújtásának helye szerinti állam – például gazdasági, politikai vagy katonai – érdekeit is figyelembe veszik.

51 – Valamely meghatározott cselekményt például különféleképpen lehet értékelni, ha azt totalitárius, gyarmati, rasszista vagy az emberi jogokat súlyosan sértő rezsim összefüggéseibe helyezzük. Mindegyik esetben fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az UNHCR szerint tehát valamely bűncselekmény politikainak minősítéséhez az elérni kívánt céloknak mindenesetre összhangban kell állniuk az emberi jogok védelmének elveivel.

b) Az „Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe ütköző cselekmény" fogalmáról

58. Az 1951. évi egyezmény 1F. cikkének c) pontjában és az irányelv 12. cikke (2) bekezdésének c) pontjában megjelenő, az „Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe ütköző cselekmény" kifejezés homályos, és megnehezíti mind azon cselekményeknek a meghatározását, amelyek ebbe a kategóriába tartozhatnak, mind pedig azon személyekét, amelyek ilyen cselekményeket elkövethetnek. Az Egyezményhez képest az irányelv 12. cikke (2) bekezdése c) pontjában pontosítja, hogy az Egyesült Nemzetek céljait és elveit az „Egyesült Nemzetek Alapokmányának preambulumában, illetve 1. és 2. cikkében" rögzítik.

59. Az utóbbiban alkalmazott általános jellegű kifejezések – azon túl, hogy nincsen megszilárdult alkalmazási gyakorlatuk az államokban – az 1F. cikk c) pontjának megszorító értelmezését sugallják, ami megerősítést nyer az Egyezményt előkészítő dokumentumokból is, amelyekből kitűnik, hogy ez a rendelkezés „túlnyomórészt azokat az emberi jogi jogsértéseket takarja, amelyek ugyan nem emelkednek az emberiség elleni bűncselekmények rangjára, de rendkívüli jellegűek". Az UNHCR az általa kidolgozott különböző dokumentumokban hangsúlyozza e rendelkezés kivételes jellegét, és az azzal

történő visszaélés veszélyére figyelmeztet.[52] Így a 2003. évi Guidelines-ban az UNHCR kijelenti, hogy azt kizárólag „szélsőséges körülmények" között lehet alkalmazni, olyan tevékenységekkel szemben, amelyek „magukat a nemzetközi közösség egymás mellett élésének alapjait aknázzák alá". Az UNHCR szerint e tevékenységnek mindenesetre *nemzetközi dimenziót* kell ölteniük, mint az „olyan bűncselekmények esetében, amelyek alkalmasak arra, hogy hatást gyakoroljanak a nemzetközi békére, biztonságra, és az államok közötti békés kapcsolatokra", valamint „az emberi jogok sorozatos és bizonyított megsértése" esetében. A 2003. szeptember 4-i Background Note on the Application of the Exclusion Clauses című dokumentumban (a továbbiakban: Background Note)[53] az UNHCR pontosítja, hogy az Egyesült Nemzetek céljaira és elveire történő utalás számos eszközben megjelenik, így például az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének égisze alatt kötött többoldalú egyezményekben vagy a Biztonsági Tanács határozataiban: mindazonáltal a rendelkezés szellemével és céljaival nem állna összhangban úgy tekinteni, hogy az ezen eszközökkel ellentétes valamennyi cselekmény az 1F. cikk c) pontjának hatálya alá tartozik.[54] Megítélésem szerint a 12. cikk (2) bekezdésének c) pontját ugyanilyen módon kell értelmezni.

60. Kérdéses ezenkívül, hogy mely személyek bűnösségét lehet megállapítani e cselekmények elkövetéséért. Mivel az Egyesült Nemzetek Alapokmányát kizárólag államokra kell alkalmazni, kezdetben úgy vélték, hogy csak egy állami vagy állam jellegű szervezeti hierarchia csúcsán álló személy követhet el olyan cselekményt, amely az Egyezmény 1F. cikkének c) pontja szerinti fogalommeghatározás alá tartozhat.[55] Mindazonáltal úgy tűnik, hogy ezt a mind az Egyezmény előkészítő dokumentumaiban,[56] mind pedig a Handbookban[57] megerősítést nyert értelmezést a gyakorlat meghaladta, és a kérdéses rendelkezést valójában nem a közhatalom gyakorlásával megbízott alanyokra is alkalmazták.[58]

c) A 12. cikk (2) bekezdése b) és c) pontjának „terrorcselekményekre" történő alkalmazásáról

61. Az 1951. évi egyezmény 1F. cikkének b) és c) pontjában szabályozott kizáró okok alkalmazásának területén az egyik

52 – A Főbiztos kiemeli, hogy az esetek nagy többségében nagyrészt a b) és c) pontokban rögzített kizáró okokat alkalmazzák.

53 – A szöveg elérhető a http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html oldalon.

54 – 47. pont.

55 – Lásd Goodwin-Gill és McAdam, i.m., 22. o., 143. lábjegyzet

56 – Amelyből az tűnt ki, hogy a szóban forgó rendelkezés nem az „utca emberének" szól, lásd a Background Note 47. pontját.

57 – 163. pont.

58 – Az 1996. évi Guidelines-ban az UNHCR az 50-es években e cikk olyan személyekre történő alkalmazására utal, akik a megszálló hatóságoknál feljelentést tettek, ami szélsőséges következményekkel járt – a halált is beleértve – a feljelentett személyekre nézve, lásd Gilbert, idézett mű 22. o., 144. lábjegyzet; úgy tűnik mindazonáltal, hogy a szerző a kérdéses rendelkezés kevésbé tág értelmezését osztja, kizárólag olyan alanyokra javasolva annak alkalmazását, akik valamely állam kormányában vagy az államterület egy részét ellenőrző lázadásban töltenek be magas tisztséget.

legösszetettebb és legvitatottabb kérdést a terrorcselekmények képezik. A nehézséget részben az okozza, hogy jelenleg a terrorizmusnak nincs nemzetközileg elfogadott meghatározása. Újabban az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének[59] és Biztonsági Tanácsának[60] néhány határozata, valamint a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló egyezmény[61] valamely cselekmény terrorista jellegének meghatározását annak természetéből (halál vagy súlyos sérülés okozásának szándékával a polgári lakosság ellen irányuló cselekmények) és céljából (terror szítása, a lakosság, a személyek egy csoportja vagy egyes személyek megfélemlítése, valamely kormány vagy szervezet kényszerítése valamely cselekmény megtételére vagy cselekmény megtételétől való tartózkodásra) kiindulva kísérelte meg. Ugyanezen elvek mentén halad a fent hivatkozott 2002/475/IB kerethatározat, amelynek 1. cikke a „terrorista bűncselekmények" különösen részletes meghatározását nyújtja.

62. A terrorizmus egyes aspektusait – mint például annak finanszírozását vagy az egybehangzóan a terrorista cselekmények közé sorolt különös magatartásokat, mint amilyen az eltérítés, túszejtés, bombatámadás, diplomaták elleni bűncselekmények vagy az úgynevezett „nukleáris terrorizmus" – szabályozó nemzetközi eszközök nagy számának, valamint a Biztonsági Tanácsnak a témában született számos határozatának elkerülhetetlenül hatása van a menekültjogra, és különösen a menekült jogállás meghatározásának kérdéseire. E tekintetben már említettük a Biztonsági Tanács 1373. és 1269. sz. határozatát, amelyekben azt ajánlják, hogy az államok bizonyosodjanak meg arról, hogy a menedékjogot kérelmezők nem szerveztek vagy segítették elő terrorista cselekmények elkövetését, vagy vettek részt azokban, és tagadják meg a menekült jogállást attól, aki ilyen cselekményben bűnös. A Biztonsági Tanács ezenkívül az Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe ütközőnek minősíti a terrorcselekményeket, illetve a terrorista módszereket és gyakorlatokat, és politikai jellegüktől való megfosztásukat kívánja meg mind a menekült jogállás elismerése, mind pedig a kiadatás érdekében. Ugyanez a közösségi jogalkotói akarat mutatkozik meg az irányelv preambulumában, amelynek (22) preambulumbekezdése pontosítja, hogy az Egyesült Nemzetek céljaival és alapelveivel ellentétes cselekményeket „belefoglalták [...] a terrorizmus leküzdésére irányuló intézkedésekről szóló ENSZ-határozatokba is, amelyek szerint: »a terrorcselekmények, illetve a terrorista módszerek és gyakorlatok ellentétesek az Egyesült Nemzetek céljaival és alapelveivel«, továbbá: »a terrorcselekmények tudatos finanszírozása és megtervezése, illetve az arra való felbujtás szintén ellentétes az Egyesült Nemzetek céljaival és alapelveivel«".

63. Ezen álláspontokat illetően mindazonáltal bizonyos tekintetben ki kell emelni, hogy a Biztonsági Tanács határozatai nem mindig bírnak teljes egészében kötelező jelleggel,

59 – Lásd az 1999. január 26-i 53/108. sz. határozatot.

60 – Lásd a fenti 5. pontot.

61 – Az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének 2000. február 25-i 54/109. sz. határozatához mellékelt egyezmény.

valamint ennek a szervnek mindenesetre az Egyesült Nemzetek Alapokmányával, valamint céljaival és alapelveivel összhangban kell eljárnia, ami többek között azzal a következménnyel jár, hogy korlátozza az államok által vállalt nemzetközi kötelezettségekbe történő beleavatkozás lehetőségét.[62] Más tekintetben viszont nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a Közgyűlés és a Biztonsági Tanács a terrorizmus elleni küzdelemmel összefüggésben nyomatékosan felhívta az államokat az emberi jogok védelme nemzetközi eszközeinek, köztük az 1951. évi egyezménynek és a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartására.

64. Márpedig – amint azt a jogelmélet is hangsúlyozza – jelenleg a menekültjog az 1951. évi egyezmény rendszerére épül, amelynek keretében különleges nemzetközi normákat dolgoztak ki, különösen a menekült jogállás meghatározása, valamint azon feltételek vonatkozásában, amelyek esetén meg lehet tagadni e jogállás elismerését.[63] Mindenekelőtt ehhez a rendszerhez kell igazodni – amely rendszer koherenciáját és organikus jellegét a lehetséges mértékben biztosítani kell, és fenn kell tartani – annak értékelésénél, hogy valamely meghatározott bűncselekmény, függetlenül a közös jellemzők alapján meghatározott bűncselekményi kategóriára való visszavezethetőségétől, releváns-e az Egyezmény 1F. cikkének b) és c) pontjában szabályozott kizáró okok alkalmazásakor.

65. Ugyanígy mindenekelőtt e rendszer szabályai miatt van az, hogy az irányelv rendelkezéseinek értelmezéséhez kell igazodni akkor is, ha olyan fogalmakat kell alkalmazni, amelyek önálló fogalommeghatározása a menedékjogtól különböző területen elfogadott uniós jogi aktusokban található.

66. Ezért különösen nagy körültekintéssel kell figyelembe venni a Bizottság érvét, amely szerint a 2002/475/IB kerethatározat rendelkezéseiből kell kiindulni annak értékelése során, hogy egy terrorista szervezethez tartozás megvalósítja-e az irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerinti „súlyos nem politikai bűncselekményt". A kerethatározatot ugyanis a terrorista tevékenység elleni küzdelem terén fogadták el, és az a menekültek nemzetközi védelmére irányadó, alapvetően humanitárius jellegű követelményektől eltérő követelményeknek felel meg. A Bizottság érveléséből – bár az a szándék diktálta, hogy a Bizottság az 1951. évi egyezmény rendelkezéseinek alkalmazása céljából egységes szempontokat dolgozzon ki uniós szinten – elmarad mindazonáltal annak figyelembevétele,

62 – Lásd ezzel kapcsolatban többek között Halberstam és Stein, *The United Nations, The European Union and the King of Sweden: Economic sanctions and individual rights in a plural world order,* in Common Market Law Review, 2009, 13. és azt követő oldalait.

63 – Goodwin-Gill és McAdam, i.m., 195. o.

hogy éppen az irányelv alapján, ezen a területen a tagállami jogszabályok és gyakorlatok közelítését az Egyezmény betartásával kell véghezvinni, valamint figyelemmel kell lenni az Egyezmény rendelkezéseinek nemzetközi jellegére.

67. Mindezeket előrebocsátva a fentiekből kitűnik, hogy az Egyezmény rendszerének egyik sajátos jellemzője az 1F. cikkének b) és c) pontjában szabályozott kizáró okok alkalmazásának eseti alapon történő megközelítésében áll, amely megközelítés önmagában nehezen összeegyeztethető az általánosításokkal és a kategorizálással. Másfelől az Egyesült Nemzetekkel összefüggésben ki kell emelni a terrorizmusnak minősítés megkülönböztetés nélküli alkalmazásának kockázatait.[64]

68. A fentiek alapján tehát osztom az elképzelést, amelyet az UNHCR javasolt a jelen eljárás céljára kidolgozott dokumentumában, miszerint a fogalommeghatározásokon túl önmagában magának a cselekménynek a természetéből és súlyából kell kiindulni.

69. Az UNHCR által javasolt, valamint mind a jogelméletben, mind az ítélkezési gyakorlatban általánosan elfogadott értelmezés szerint azokat a cselekményeket kell bűncselekménynek tekinteni, amelyek az elérni kívánt politikai célokhoz képest aránytalanok, és mint ilyenek szokás szerint a terrorista jelzővel illetik őket,[65] mert válogatás nélküli erőszakot alkalmaznak és polgári vagy olyan személyek ellen irányulnak, akiknek a szándékolt célokkal semmilyen kapcsolatuk nincs. Általában ezek a cselekmények kapják meg a nem politikai bűncselekmény minősítést a konkrét ügyre vonatkozó minden körülmény előzetes értékelése alapján.

70. Ugyanígy úgy tűnik, hogy az UNCHR különféle dokumentumaiból kibontakozó legújabb irányvonal – természetük, az alkalmazott módszer, valamint súlyuk alapján – ezeket a cselekményeket tekinti az Egyesült Nemzetek céljaival és alapelveivel ellentétesnek az Egyezmény 1F. cikkének c) pontja értelmében. Mint látható, a 2003. évi Guidelines és a Background Note mindazonáltal azt javasolják értékelni, hogy *nemzetközi dimenziót* öltenek-e ezek a cselekmények, különösen, ami azoknak a nemzetközi békére és biztonságra gyakorolt súlyát, hatását, valamint következményeit illeti.[66] E keretek között megengedhetőnek tűnik tehát a nemzetközi terrorizmus és belső terrorizmus közötti különbségtétel. Az értékelést ebben az esetben is a vonatkozó körülmények összességének fényében kell elvégezni.

64 – Lásd UN doc. E/CN.4/2004/4, 2003. augusztus 5.

65 – Lásd a 2003. évi Guidelines 15. pontját.

66 – A Background Note és a 2003. évi Guidelines az „egregious acts of international terrorism affecting global security”-ra hivatkozik. A Background Note ezenkívül pontosítja, hogy „only the leaders of groups responsible for such atrocities would in principle be liable to exclusion under this provision”, 49. pont. Ugyanezt a szemléletet tűnik alkalmazni az UNHCR a jelen ügy céljára kidolgozott dokumentumában.

71. Megítélésem szerint ugyanezt a megközelítést kell követni az irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontjában szabályozott kizáró okok alkalmazása során is.

d) A terrorizmus elleni küzdelem eszközei keretében az Unió által kidolgozott listán szereplő szervezetben való részvétel mint a 12. cikk (2) bekezdésének b) és c) pontjában szabályozott kizáró ok

72. Az eddig kifejtettek annak kizárására indítottak, hogy az irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontjában szabályozott egyik vagy mindkét kizáró ok alkalmazása tekintetében önmagában döntő vagy akár vélelmezhető jelleggel bírhat az a körülmény, hogy a menedékjogot kérelmező a terrorizmus elleni küzdelemre irányuló, az Unió által elfogadott intézkedések keretében kidolgozott, a terrorista cselekményben érintett személyek listáján szerepel. Ugyanis, ahogyan az fent is említésre került, és különösen Hollandia kormánya is hangsúlyozta, ezen eszközök és az irányelv között – különösen a kitűzött célokat illetően – nincs kapcsolat. Az ezzel ellenkező nézet ellentétben állna az 1951. évi egyezmény elveivel, amelyek a menekült jogállás elismerésének megtagadásához vezető helyzetek körültekintő, a minden egyes tényállás különös jellemzőinek fényében elvégzett értékelésére intenek.

73. *A fortiorti* nem tartom megengedhetőnek, hogy automatikusan az említett kizáró ok alkalmazhatóságának fennállására lehessen következtetni abból, hogy a kérelmező korábban az említett listákon szereplő valamely csoport vagy szervezet tagja volt. Anélkül, hogy ezeknek a listáknak – amelyek összeállításának módja sem volt bírálattól mentes[67] – azt a képességét firtatnánk, hogy miként tudják tükrözni az ezekre felvett szervezetek vagy csoportok gyakran összetett valóságát, elég azt kiemelni, hogy a szóban forgó kizáró okok alkalmazása az érintett személy *egyéni felelősségének* megállapításától függ, akinek vonatkozásában komoly indokok alapján kell feltételezhetőnek lennie, hogy súlyos nem politikai bűncselekményt, vagy az Egyesült Nemzetetek céljaiba és alapelveibe ütköző cselekményt követett el az irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontja értelmében, vagy az azt követő (3) bekezdés értelmében e

67 – Amint az ismeretes, 2006 vége és 2008 első hónapjai között az Elsőfokú Bíróság az ilyen listán szereplő szervezetek által benyújtott keresetekre vonatkozóan hozott ítéletekben főként az indokolás hibája és a védelemhez való jog megsértése okán semmisítette meg a Tanácsnak a felperes szervezetek listára való felvételéről szóló határozatait azon részükben, amelyekben azok a szervezetekre vonatkoztak; lásd különösen az Elsőfokú Bíróság PPK-ra vonatkozó, T-229/02. sz., PKK kontra Tanács ügyben 2008. április 3-án hozott ítéletét (EBHT 2008., II-45. o.).

bűncselekmények vagy cselekmények felbujtója volt, illetve azok elkövetésében bármilyen módon részt vett.

74. Márpedig a vélelmek alapján történő eljárást leszámítva[68] az érintett személynek valamely szervezethez való önkéntes csatlakozása önmagában nem teszi lehetővé azon következtetés levonását, hogy ténylegesen részt vett abban a tevékenységben, amely a szóban forgó listákra történő felvételt indokolta.[69]

75. Az imént általánosságban kifejtetteken kívül az alapeljárásokban az a körülmény is jelentőséggel bír, hogy B és D az adott csoportok szóban forgó listákra való felvétele időpontja előtt már egy ideje kilépett azokból. Ugyanis, ahogyan láttuk, a PKK és a Dev Sol 2002. május 2-től szerepelnek a 2001/931 közös álláspontho csatolt listán. A menekült jogállás elismerése iránti kérelmekkel egyidejűleg tett nyilatkozatok szerint B 1993 és 1995 között volt tagja a Dev Solnak, míg D 1990 és 1998 között volt tagja a PKK-nak. Ebből az következik, hogy még akkor is, ha az összes beavatkozó kormány és a Bizottság által elutasított automatizmussal arra a következtetésre jutnánk, hogy önmagában a fent említett listán szereplő csoporthoz való szándékos tartozás releváns magatartást valósít meg a 12. cikk (2) bekezdésének b) és c) pontjában szabályozott kizáró okok alkalmazása céljából, ez a feltétel nem valósulna meg B és D PKK-ban és Dev Solban eltöltött aktív részvételét illetően.

76. Mindezt előrebocsátva az irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontja szerinti kizáró okok alkalmazására vonatkozó követelmények fennállásának értékelése lényegében három szakaszra osztható abban az esetben, amikor az érintett személy a múltban részt vett terroristának minősíthető bűncselekményekben érintett csoportban.

77. Az első szakaszban figyelembe kell venni a szóban forgó csoport természetét, felépítését, szervezetét, tevékenységét és módszereit, valamint azt a politikai, gazdasági és társadalmi hátteret, amelyben az az érintett személy tagsága idején működött. Még akkor is, ha egy nemzeti, uniós vagy nemzetközi szinten kidolgozott listára való felvétel releváns tényezőt képezhet, ez mindazonáltal nem

68 – A 2003. évi Guidelines-ban az UNHCR kijelenti, hogy a felelősséget ennek ellenére vélelmezni lehet az olyan csoportba való önkéntes belépés okán, amely csoport „céljai, tevékenysége és módszerei különösen erőszakos természetűek”. Az ilyen vélelem azonban mindig megdönthető (19. pont).

69 – Nem lehet kizárni például, hogy e tevékenység felelőse csupán néhány szélsőséges elem, akikkel az érintett személy soha nem lépett kapcsolatba, vagy hogy az érintett személy a szervezetnek annak terrorista stratégiája alkalmazása előtt vagy után, vagy kizárólag annyi ideig volt tagja, amely ahhoz volt szükséges, hogy rájöjjön annak alkalmazott módszereire, és kilépjen belőle. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Van Duyn-ügyben hozott ítéletében a Bíróság pontosította – bár a munkavállalók szabad mozgásának közrendi okokból történő korlátozásaival kapcsolatos, eltérő összefüggésben –, hogy valamely csoporthoz vagy szervezethez tartozást önkéntes cselekményként és az érintett személyes magatartásaként veszik számításba, amennyiben az a csoport vagy szervezet tevékenységében való részvételt, valamint céljaival és programjaival való azonosulást tükrözi (a 41/74. sz. Van Duyn-ügyben 1974. december 4-én hozott ítélet [EBHT 1974., 1337. o.] 17. pontja).

mentesíti az érintett állam illetékes hatóságait e vizsgálat elvégzése alól.[70]

78. Második lépésben tisztázni kell, hogy fennáll-e elég tényező ahhoz, hogy az irányelv 12. cikkének (2) bekezdésében előírt bizonyítási szintet figyelembe véve megállapítható legyen az érintett személy egyéni felelőssége a csoportnak betudható cselekményekért abban az időszakban, amikor annak tagja volt, mind tárgyi (materiális magatartás), mind alanyi (tudat és szándék) szempontokat figyelembe véve. Ezért meg kell állapítani azt a szerepet, amelyet ez a személy e cselekmények elkövetésében ténylegesen betöltött (felbujtás, részvétel a cselekmény elkövetésében, felderítési vagy támogatási tevékenység stb.), a csoporton belüli pozícióját (döntéshozatali eljárásba bevont, vezető és képviselő megbízatások, hívek beszervezése vagy alapgyűjtés stb.), az ismeret szintjét, amellyel rendelkezett vagy rendelkeznie kellett volna ennek tevékenységéről, esetleges fizikai vagy pszichológiai kényszerítést, amelynek alávetették, vagy az egyéb olyan tényezőket, amelyek a magatartás alanyi oldalára hatottak (szellemi fogyatékosság, kiskorúság stb.),[71] annak a tényleges lehetőségnek a fennállását, hogy megakadályozza a kérdéses cselekményeket, vagy hogy kilépjen (anélkül, hogy saját testi épségét kockáztatná). Az imént kifejtettek csupán néhány tényezőt képeznek azok között, amelyeket e vizsgálat során számításba kell venni, mivel a csoporthoz tartozó egyén egyéni felelősségének megállapítását az egyes tényállásokat jellemző körülmények összességének figyelembevételével kell elvégezni.[72]

79. A harmadik szakaszban meg kell határozni, hogy azok a cselekmények, amelyekért ez a felelősség megállapítottnak tekinthető, beletartoznak-e az irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontjában szabályozott kizáró okok körébe, figyelemmel a 12. cikk (3) bekezdésének kifejezett rendelkezésére, amelynek értelmében „a (2) bekezdés rendelkezéseit az abban említett bűncselekmények vagy cselekmények felbujtóira, illetve az azok elkövetésében bármilyen módon részt vevő személyekre is alkalmazni kell". Ezt az értékelést a súlyosító és enyhítő körülmények

70 – Pusztán a példák kedvéért: a szóban forgó csoport megosztottságot mutathat, és különböző egységeket vagy irányvonalakat tartalmazhat a csoporton belül, amelyek mérsékelt vagy szélsőséges voltuknál fogva akár konfliktusban is állhatnak egymással, vagy az idők során változhattak annak céljai és stratégiái, például a politikai ellenállástól eljuthat a gerillaharcig, és fordítva, vagy katonai célok előnyben részesítésétől egészen a valódi terrorista stratégiáig, és így tovább. Ugyanígy megváltozhat az a környezet, amelyben a csoport működik, például a politikai helyzet változásából adódóan, vagy a csoport tevékenységének a helyi vagy regionális méretektől a nemzetközi méretekig való kiszélesedése okán.

71 – Lásd a 2003. évi Guidelines-t.

72 – A 2003. évi Guidelines szerint például a kizáró okokat nem lehet alkalmazni a bűncselekmény esetleges jóvátétele esetén (például akkor, amikor letöltötték a büntetést, vagy jelentős idő telt el a cselekmény elkövetése óta). Az UNHCR óvatosabb az amnesztiát és a kegyelmet illetően, különösen a kivételesen kegyetlen bűncselekmények vagy cselekmények esetében (23. pont).

összessége, valamint minden egyéb releváns körülmény fényében kell elvégezni.

80. A fent kifejtett szempontoknak, valamint az eddigi megfontolások összességének az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés tárgyát illetően útmutatással kell szolgálniuk az alapügyben eljáró bíróság számára. Az e bíróság által használt kifejezésekből mindazonáltal arra következtethetünk, hogy gyakorlatilag mindegyik alapügyben a hatáskörébe tartozó konkrét tényállásokkal kapcsolatos döntésre hív fel. Alapvetően két okból vélem úgy, hogy a Bíróságnak nem kellene eleget tennie ennek a kérelemnek.

81. Elsősorban kizárólag a kérdést előterjesztő bíróság ismeri az azon tényállásokat jellemző körülmények összességét, amelyek a B és D által előterjesztett kérelem közigazgatási felülvizsgálati szakaszában, valamint az eljárás különböző fokain felmerültek; e körülmények körültekintő értékelését és összevetését teszi szükségessé annak megállapítása, hogy a kérdéses kizáró okok a konkrét esetben felróhatók-e B-vel és D-vel szemben.

82. Másodsorban az irányelv közös minimumszabályokat állapít meg a menekült jogállás meghatározására és tartalmára, annak érdekében, hogy eligazítást adjon a tagállamok illetékes hatóságainak az 1951. évi egyezmény alkalmazását illetően. Az irányelv nem hoz létre egységes rendszert a témában,[73] sem központosított vizsgálati eljárást a menekült jogállás elismerése iránti kérelmekre. A tagállamok illetékes hatóságainak és bíróságainak feladata az irányelv által megszabott – a Bíróság által értelmezett – közös szempontok alapján annak konkrét vizsgálata, hogy fennállnak-e az e jogállás elismerésének feltételei, beleértve az e jogállás alóli esetleges kizárást.

3. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésről

83. A kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdése mindkét előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint arra irányul, hogy az első kérdésre adandó igenlő válasz esetén a menekült jogállásnak az irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontja szerinti kizárása feltételezi-e, hogy a kérelmező továbbra is veszélyt jelent. B és D azt javasolja, hogy a

73 – A 2005–2010-es időszakra az igazságügy és belügy területével kapcsolatos célkitűzések és eszközök meghatározásáról szóló hágai programban az Európai Tanács kifejezte arra irányuló elkötelezettségét, hogy a közös európai menedékjogi rendszert a jogszabályi keret módosításán, valamint a gyakorlati együttműködés fokozásán – különösen az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal intézményének létrehozásán – keresztül továbbfejlessze. Mindazonáltal az Európai Tanács arra emlékeztetett nemrégiben a 2008-as európai bevándorlási és menekültügyi paktumban, hogy a védelem – különösen a menekült jogállás – megadása tagállami hatáskörbe tartozik.

Bíróság igenlő választ adjon, míg a kérdést előterjesztő bíróság, az összes beavatkozó kormány és a Bizottság nemleges választ javasolnak.[74]

84. Ez utóbbi megoldással értek egyet, amely az irányelv 12. cikke (2) bekezdésének szó szerinti és teleologikus értelmezéséből fakad. E cikk szövegéből ugyanis világosan kitűnik, hogy az abban előírt kizáró okok alkalmazásának előfeltétele a kérelmező egy *múltbéli magatartása,* amely szervesen illeszkedik a leírt tényállásokba, és menekültként való elismerését megelőzi. Ez különösen a használt igealakokból – a b) pontban használt „követték el", valamint a c) pontban használt „cselekményekben bűnös" kifejezések – és a b) pontban alkalmazott pontosításból tűnik ki, amely szerint a kérdéses magatartásnak meg kell előznie a kérelmező menekültként való elismerését, azaz ahogyan az később ugyanez a rendelkezés pontosítja: „a menekült jogállás elismerésén alapuló tartózkodási engedély kiállításának időpontja előtt" kell megvalósulnia.

85. Ezzel szemben sem a szóban forgó rendelkezés, sem az Egyezmény megfelelő szabálya nem tartalmaz a kérelmező *mindenkori* társadalomra való veszélyességének megítélésére mint *járulékos feltételre* vonatkozó kifejezett vagy burkolt hivatkozást, amelytől a kérdéses kizáró okok alkalmazása függne. Az ilyen feltétel hiánya összhangban áll a kizáró okok által elérni kívánt célokkal, amelyek annak megakadályozására irányulnak, hogy egyrészről a menekült jogállást felhasználva kivonják magukat az igazságszolgáltatás alól azok, akik súlyos nem politikai bűncselekményeket követtek el, és hogy másrészről, menekült jogállást biztosítsanak annak, aki magatartása miatt „méltatlanná" vált a nemzetközi védelemre, függetlenül attól, hogy a társadalomra való veszélyessége megszűnt.

86. Igaz ugyan, hogy az 1951. évi egyezmény 1F. cikke b) pontjának alkalmazását illetően az UNHCR kijelentette, hogy amennyiben a súlyos, nem politikai bűncselekményéért elítélt kérelmező letöltötte büntetését, amnesztiát vagy kegyelmet kapott, az e rendelkezésben előírt kizáró ok nem alkalmazható, „kivéve, ha bebizonyosodik, hogy az amnesztia vagy kegyelem ellenére még a kérelmező bűnös jelleme érvényesül".[75] Mindazonáltal úgy tűnik, hogy ez a kijelentés kizárólag azt sugallja, hogy az érintett állam bizonyos körülmények között továbbra is kizárhatja a kérelmező menekült jogállását, a társadalomra való veszélyessége okán, az Egyezmény 33. cikkének (2) bekezdésében szabályozott visszaküldés tilalmának elve alóli kivételre

74 – Ugyanez fejeződik ki az UNHCR jelen ügy céljára kidolgozott dokumentumában is.

75 – Lásd a Handbook 157. pontját.

való hivatkozással.[76] Még az ezzel ellentétes érvelés mellett sem lehet tehát ebből a rendelkezés olyan irányú értelmezésére vonatkozó általános következtetést levonni, hogy a szóban forgó kizáró ok alkalmazása *minden körülmények között* kizárt abban az esetben, ha megszűnt a kérelmező társadalomra való veszélyessége.

87. Végül a kérdést előterjesztő bíróság kérdésére válaszul számomra nem tűnik sem szükségesnek, sem helytállónak az irányelv 12. cikke (2) bekezdésének és 21. cikke (2) bekezdésének összehasonlító elemzése, amely az 1951. évi egyezmény 33. cikkének (2) bekezdése alapján rendelkezik a visszaküldés tilalma elve alóli kivételről. A Bíróságnak ugyanis nem kell állást foglalnia a kérelmező menekült jogállása – a veszélyességével kapcsolatos megfontolások alapján történő – megtagadásának lehetőségét illetően, amely megfontolások ahhoz hasonlóak, amelyek feljogosítják a tagállamokat a visszaküldés tilalmának elvétől való eltérésre, hanem kizárólag azt kell eldöntenie, hogy e veszélyesség hiányának megállapítása kizárja-e az irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontjában szabályozott valamely kizáró ok alkalmazását.

88. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javasolom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre azt a választ adja, hogy a menekült jogállásnak az irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontja szerinti kizárása nem teszi szükségessé, hogy a kérelmező továbbra is veszélyt jelentsen.

4. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik és negyedik kérdésről

89. A harmadik kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy az irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontja szerinti kizárás feltételezi-e az arányossági vizsgálat elvégzését. A negyedik kérdéssel, amelyet a harmadik kérdésre adott igenlő válasz esetére terjesztett elő, a kérdést előterjesztő bíróság egyrészről arra keresi a választ, hogy ennek vizsgálata során szerepet kap-e az, hogy a kérelmező az EJEE 3. cikke vagy a nemzeti rendelkezések alapján a visszaküldés tilalmának elve szerinti védelmet élvez, továbbá másrészről, hogy a kizárást csak különleges jellemzőkkel bíró kivételes esetekben kell-e aránytalannak tekinteni.

90. Ezek a kérdések, amelyeket együtt kell vizsgálni, szintén kényes és régóta vitatott kérdést vetnek fel az 1951. évi egyezménnyel összefüggésben: a rendelkezésnek a célkitűzésével arányos módon történő alkalmazása érdekében az Egyezmény 1F. cikkének alkalmazása megköveteli-e, hogy egyensúly álljon fenn a bűncselekmény vagy cselekmény súlya

76 – Lásd Goodwin-Gill és McAdam, i.m., 174. o.

és a kizárás következményei között? Annak ellenére, hogy úgy tűnik, az emberi jogok védelmének kiszélesedésével és megszilárdulásával – különösen, ami a kínzás elleni védelem kötelezettségét illeti – a szóban forgó kifejezések részben megváltoztak, a nemzetközi büntetőjog és a kiadatás intézményének fejlődése,[77] valamint a súlyos nemzetközi bűncselekmények feletti egyetemes joghatóság növekvő elismerésének irányzata[78] mellett, a téma jelenleg is aktuális.

91. Az UNHCR úgy tűnik, megengedi ezt az egyensúlyozást az 1951. évi egyezmény 1F. cikkének b) pontja esetén, és főszabályként kizárja azt az 1F. cikk c) pontja esetén, a rendelkezésben szabályozott cselekmények különösen súlyos jellege miatt.[79] A részes államok számos bírósága sok esetben ellentétesen foglaltak állást az első rendelkezés összefüggéseiben is.[80] A beavatkozók közül a francia és a német kormány, valamint az Egyesült Királyság és Hollandia kormánya ellenzi az arányossági vizsgálatot, míg a svéd kormány – a Bizottsághoz hasonlóan – támogatja azt.

92. Néhány beavatkozó kormány kiemelte, hogy az 1951. évi egyezmény 1F. cikkének, valamint az irányelv 12. cikke (2) bekezdésének szövegében úgy tűnik, nincs az arányossági vizsgálatot lehetővé tevő elem. Nekem mindazonáltal lehetségesnek tűnik az a vélekedés, hogy azt ezekben a cikkekben semmi nem tiltja. E vizsgálat szükségességét azonban Dánia kifejezetten említette az Egyezmény előkészítő dokumentumaiban.[81]

93. Az irányelv eredetére utalva az is szóba került, hogy ezen arányossági vizsgálat elleni érv kitűnik abból, hogy a Bizottság kezdeti javaslata külön felhívást tartalmazott az arányosságra, amely azonban nem került be az irányelv végleges szövegébe. Ezt az érvet azonban nem tartom különösen bizonyító erejűnek, mivel a szóban forgó kihagyás betudható kizárólag a közösségi jogalkotó azon akaratának, hogy igazodjon az 1951. évi egyezmény szövegéhez, és hogy e kérdést

77 – Gilbert, i.m., 5. o., hangsúlyozza, hogy a kiadatási egyezmények nagy része kiadatási vagy bűnüldözési kötelezettséget *(aut dedere aut judicare)* ír elő, és hogy a terrorizmus visszaszorításáról szóló különböző többoldalú egyezmények olyan klauzulákat tartalmaznak, amelyek kizárják a kiadatást abban az esetben, ha fennáll a faji, vallási okok, állampolgárság, politikai meggyőződés, illetve etnikai származás miatti üldöztetés kockázata.

78 – Uo., 4. o.

79 – Lásd a 2003. évi Guidelines-t. Lásd szintén az 1979. évi Handbook 156. pontját. Ez a különbségtétel véleményem szerint nem ilyen szembetűnő az UNHCR jelen ügy céljára kidolgozott dokumentumában.

80 – Gilbert, i.m., 18. o.

81 – Lásd az UNHCR jelen ügy céljára kidolgozott dokumentuma 52. lábjegyzetében is.

jogértelmezéssel oldják meg, ezzel nagyobb mozgásteret hagyva az Egyezmény jogalkalmazói gyakorlata lehetséges változásának.

94. Arra is rámutattak, hogy az Egyezmény 1F. cikkének b) és c) pontja, valamint az irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontja szerint a kizárás kizárólag a kérelmező múltbéli magatartásától függ, és eltekint a rá nehezedő üldözési fenyegetettség komolyságától és súlyától. Ez az érv sem tűnik számomra döntőnek. Valójában fent láttuk, hogy általánosságban a büntetőjogilag üldözött magatartás utáni tényállási elemeket is figyelembe veszik – legalábbis a b) ponttal összefüggésben – annak értékelésekor, hogy ez a magatartás a kérdéses kizáró okok hatálya alá esik-e. Különböző beavatkozó kormányok – még akkor is, ha az arányossági vizsgálat ellen foglaltak állást – felsorolják például ezen elemek között azt a körülményt, hogy a terrorista cselekményekért felelős csoportban aktív harcos kérelmező kilépett a csoportból és nyíltan eltávolodott attól, míg az UNHCR azt veszi figyelembe a kizárás megakadályozásához releváns és potenciálisan alkalmas körülményként, hogy a büntetést letöltötték, vagy egyszerűbben annak tényét, hogy jelentős idő telt el a cselekmény elkövetése óta.

95. Az arányosság elvének központi szerepe van az alapvető jogok védelmében, és általánosságban a nemzetközi humanitárius jogi eszközök alkalmazásában. Ezeket az eszközöket is rugalmasan és dinamikusan kell alkalmazni. Mindazonáltal valamely merev elemnek a kizáró okok alkalmazásába történő beiktatása – még ha azt a menekültek nemzetközi védelme rendszere hitelességének megőrzése vezérli is – véleményem szerint nem kívánatos: ellenkezőleg, úgy vélem, ezen a területen alapvetően meg kell őrizni az ahhoz szükséges rugalmasságot, hogy egyrészről figyelembe lehessen venni az emberi jogok védelme terén a nemzetközi közösség által megtett előrehaladást, másrészt pedig, hogy elő lehessen segíteni az egyes eseteket jellemző körülmények összességének vizsgálatára alapozott megközelítést, akkor is, ha ez kettős egyensúlyozási rendszert kíván meg (a magatartás kizárás szempontjából kellően súlyos voltának értékelésekor, valamint ennek a súlyosságnak és a kizárás következményeinek mérlegelésekor).

96. A kérdést előterjesztő bíróságnak adandó válasz érdekében számomra úgy tűnik, hogy különbséget lehet tenni egyrészről a cselekmény súlya és az esetleges kizárás következményei közötti egyensúlyozás, másrészről az arányosság elvének alkalmazása között.

97. Az első esetben számításba jön az a körülmény, hogy a kérelmező *refoulement*

(visszaküldés) elleni hatékony védelmet élvezzen akár a nemzetközi eszközök alapján,[82] akár a nemzeti jog szellemében. Ha ez a védelem rendelkezésre áll, és ténylegesen hozzáférhető, úgy a kérelmezőt ki lehet zárni a menekült jogállásból, amely egy sor olyan joggal jár, amelyek túllépnek a *refoulement* elleni védelmen, és amelyeket főszabály szerint meg kell tagadni attól, aki méltatlan a nemzetközi védelemre; abban az esetben azonban, ha az ezen jogállás elismerése az egyetlen lehetőség az olyan országba való kitoloncolásának elkerülésére, ahol a kérelmező megalapozottan tarthat attól, hogy faji vagy vallási okok, állampolgársága, meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása vagy politikai meggyőződése miatt olyan üldöztetésnek lesz kitéve, amely életét vagy testi épségét veszélyezteti, vagy őt embertelen és megalázó bánásmódnak tenné ki, úgy annak kizárását nem lehet kimondani. Mindazonáltal – bár elfogadhatatlannak tűnhet a *non-refoulment*-ban (visszaküldés tilalmában) – testet öltő minimális védelemből való kizárás lehetősége, úgy vélem, hogy meghatározott, kivételesen súlyos bűncselekmények esetében ez az egyensúlyozás mindenesetre nem megengedhető.[83]

98. A második esetben, úgy vélem, hogy a tagállamok illetékes hatóságainak és bíróságainak biztosítaniuk kell az irányelv 12. cikke (2) bekezdése b) és c) pontjának az irányelv célkitűzésével, és általánosabban a menekültjog humanitárius természetével arányos alkalmazását. Ez lényegében magában foglalja, hogy e rendelkezés alkalmazhatósága feltételeinek bizonyítása maga után vonja az egyes esetet jellemző körülmények összességének átfogó értékelését.

99. A fent kifejtett okokra tekintettel azt javasolom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik és negyedik kérdésre a fenti 97. és 98. pontban kifejtetteknek megfelelően válaszoljon.

5. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett ötödik kérdésről

100. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett ötödik kérdéssel – amelynek megfogalmazása az egyes ügyeket jellemző szükséges módosításokon kívül mindkét előzetes döntéshozatalra utaló határozatban megegyezik – a Bundesverwaltungsgericht lényegében arra a kérdésre keresi a választ, hogy összeegyeztethető-e az irányelvvel, hogy az irányelv 12. cikkének (2) bekezdése alapján a menekült jogállásból kizárt valamely

82 – Például az EJEE 3. cikke, valamint a kínzás és a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmáról szóló, 1984. december 10-i New York-i egyezmény 3. cikke értelmében.

83 – Az e bűncselekményeket elkövető személyeknek esetlegesen informális védelem biztosítható a megkeresett államban, amely bizonyos bűncselekmények vonatkozásában a többoldalú szerződésekben elismert egyetemes joghatóság alapján büntetőeljárásokat indíthat ellenük; lásd ebben az értelemben Gilbert, i.m., 19. o.

személy menedékjogra jogosult a nemzeti alkotmányjog alapján.

101. Ezzel kapcsolatban hangsúlyozni kell egyrészről, hogy jogalapjának megfelelően az irányelv kizárólag közös minimumszabályok meghatározására korlátozódik, valamint hogy annak 3. cikke alapján a tagállamok kedvezőbb szabályokat vezethetnek be, illetve tarthatnak fenn annak meghatározására, hogy ki minősül menekültnek, illetve kiegészítő védelemre jogosult személynek; valamint úgyszintén a nemzetközi védelem tartalmának meghatározására is, amennyiben e vonatkozó szabályok összeegyeztethetők ezen irányelvvel. Másrészről – amint azt már módunkban állt hangsúlyozni – az irányelv a menekült jogállást az egyezménnyel összhangban határozza meg.

102. Ahogyan azt láttuk, a kizáró okok alapvető szerepet játszanak az 1951. évi egyezmény rendszere hitelességének megőrzésében, és a lehetséges visszaélések elkerülésében. A tagállamok tehát az Egyezmény és az irányelv értelmében kötelesek kizárni a kérelmezőt a menekült jogállás elismeréséből akkor, amikor annak alkalmazási feltételei fennállnak. Ellenkező esetben megsértenék mind nemzetközi kötelességeiket, mind az irányelv 3. cikkét, amely csak akkor engedi meg kedvezőbb szabályok meghatározását a menekült jogállás elismerését érintően, amennyiben e vonatkozó szabályok összeegyeztethetők az irányelvvel.

103. A Bundesverwaltungsgericht által feltett kérdés mindazonáltal arra vonatkozik, hogy a tagállamok a nemzeti szabályok szellemében védelmet biztosíthatnak-e valamely ilyen személynek. A kérdést előterjesztő bíróság különösen arra a kérdésre keresi a választ, hogy e védelem összeegyeztethető-e az irányelvvel akkor, ha – ahogyan e bíróság által nyújtott tájékoztatás alapján ez a német alkotmány 16a. cikkének szellemében biztosított menedékjog esetében is úgy tűnik – annak tartalmát az 1951. évi egyezményre utalással határozták meg. Ez nem kötelezi a részes államokat a kizárt kérelmezőkkel szembeni különös intézkedések meghozatalára, de nem is tiltja meg a menedékjog nemzeti normákban esetlegesen előírt védelem e személyekre történő alkalmazását. Ilyen tilalom az irányelvből sem vezethető le.

104. Mindazonáltal egyértelmű, hogy ebben az esetben ezeknek a személyeknek a jogi helyzetét kizárólag a nemzeti jog szabályozza, valamint hogy – ahogyan az az irányelv (9) preambulumbekezdéséből kifejezetten kitűnik, „nem tartoznak ezen irányelv hatálya alá harmadik országok azon állampolgárai, illetve azon hontalan személyek, akik számára nem a nemzetközi védelem szükségessége miatt, hanem kivételes vagy humanitárius okból hozott diszkrecionális döntés alapján engedélyezték a tagállamok területén való tartózkodást” – nem tartoznak sem az irányelv, sem a egyezmény hatálya alá.

105. Mindezt előrebocsátva – ahogyan nézetem szerint a Bizottság is helyesen hangsúlyozta – veszélybe kerülne a kizáró okok arra irányuló célja, hogy megőrizze a menekültek nemzetközi védelme rendszerének hitelességét, ha az ily módon biztosított nemzeti védelem saját eredetét illetően kétségeket keltene, vagy lehetővé tenné, hogy jogosultját úgy tekintsék, mint aki a menekült jogállással rendelkezik az Egyezmény és az irányelv értelmében. Egyébként az irányelv rendelkezése értelmében a menekült jogállás elismeréséből kizárt személyek számára a saját jogrendszere alapján menedéket nyújtani szándékozó tagállam feladata, hogy elfogadja azokat a szükséges intézkedéseket, amelyek lehetővé teszik az ilyen fajta védelem egyértelmű elkülönítését az irányelv által biztosított védelemtől, nem annyira annak tartalmát illetően, amelynek meghatározása álláspontom szerint a szóban forgó tagállamra tartozik, hanem sokkal inkább annak érdekében, hogy ne maradjon tisztázatlan a védelem forrása.

106. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javasolom, hogy a Bíróság az ötödik kérdésre vonatkozóan azt a választ adja, hogy nem ellentétes az irányelvvel – különösen annak 3. cikkével – az, hogy valamely tagállam az irányelv 12. cikkének (2) bekezdése szerinti kizáró ok fennállása ellenére menedékjogot ad harmadik állam állampolgárának vagy hontalan személynek a menedékjogra vonatkozó nemzeti szabályok alapján, azzal a feltétellel, hogy ez a védelem nem keverhető össze a menekülteket az irányelv alapján megillető védelemmel.

IV – Végkövetkeztetések

107. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javasolom, hogy a Bíróság a Bundesverwaltungsgericht által feltett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

„1. A 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontjában szabályozott kizáró okok alkalmazása során az illetékes

tagállami hatóságoknak a szóban forgó csoport természetét, felépítését, szervezetét, tevékenységét és módszereit, valamint a politikai, gazdasági és társadalmi hátteret – amelyben az abban az időszakban működött, amikor a szóban forgó személy tagja volt – kell figyelembe venniük akkor, ha a kérelmező a terrorizmus elleni küzdelemre vonatkozó uniós intézkedések keretében kidolgozott listákon szereplő szervezetek tagja volt. Az illetékes tagállami hatóságoknak ezenkívül a 2004/83/EK irányelv 12. cikke (2) bekezdésében előírt bizonyítási mércével meg kell vizsgálniuk, hogy fennáll-e elegendő bizonyíték az érintett személy egyéni felelősségének megállapításához a csoportnak az abban az időszakban betudható cselekményeiért, amikor annak tagja volt, mind az alanyi, mind a tárgyi szempontokat, valamint az egyes tényállást jellemző körülmények összességét figyelembe véve. Végül ezeknek a hatóságoknak meg kell határozniuk, hogy a cselekmények, amelyek miatt ez a felelősség megállapíthatónak tekinthető, a 2004/83/EK irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontjában szabályozottak közé tartoznak-e, figyelembe véve e cikk (3) bekezdésének kifejezett rendelkezését. Ezt az értékelést a súlyosító és enyhítő körülmények összességének, valamint minden egyéb releváns körülménynek a fényében kell elvégezni.

A menekült jogállás elismerése iránti kérelem vizsgálatával megbízott tagállami hatóságok, valamint az e vizsgálat alapján hozott határozattal szembeni fellebbezéssel kapcsolatban eljáró bíróságok hatáskörébe tartozik az irányelv által megszabott közös szempontok mint a Bíróság által értelmezettek fényében annak konkrét vizsgálata, hogy fennállnak-e e jogállás elismerésének feltételei, beleértve az e jogállás alóli esetleges kizárást a 2004/83/EK tanácsi irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontja értelmében.

2. A menekült jogállásnak a 2004/83/EK irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontja szerinti kizárása nem teszi szükségessé, hogy a kérelmező továbbra is veszélyt jelentsen.

3. A 2004/83/EK tanácsi irányelv 12. cikke (2) bekezdése b) és c) pontjának alkalmazásakor a menekült jogállás elismerése iránti kérelemmel kapcsolatban eljáró tagállami hatóságoknak és bíróságoknak egyensúlyt kell teremteniük az e jogállás kizárását igazoló magatartás súlyossága és e kizárás következményei között. Ezt a vizsgálatot annak figyelembevételével kell elvégezni, hogy a kérelmező más jogcímen hatékony védelmet élvezzen a *refoulement*-nal szemben. Ha ez a védelem rendelkezésre áll, és ténylegesen hozzáférhető, a kérelmezőt ki kell zárni a menekült jogállásból; abban az esetben azonban, ha a menekült jogállás elismerése az egyetlen lehetőség az olyan országba való kitoloncolásának elkerülésére, ahol a kérelmező megalapozottan tarthat attól, hogy faji vagy vallási okok, állampolgársága, meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása vagy politikai meggyőződése miatt olyan üldöztetésnek lesz kitéve, amely életét vagy testi épségét veszélyezteti, vagy őt embertelen és megalázó bánásmódnak tenné ki, úgy annak kizárását nem lehet kimondani. Kivételesen súlyos bűncselekmények esetében ez az egyensúlyozás nem megengedhető.

A tagállamok illetékes hatóságainak és bíróságainak biztosítaniuk kell az irányelv 12. cikke (2) bekezdése b) és c) pontjának az irányelv célkitűzésével, és általánosabban a menekültjog humanitárius természetével arányos alkalmazását.

4. Nem ellentétes a 2004/83/EK irányelvvel – különösen annak 3. cikkével – az, hogy valamely tagállam az irányelv 12. cikkének (2) bekezdése szerinti kizáró ok fennállása ellenére menedékjogot ad harmadik állam állampolgárának vagy hontalan személynek a menedékjogra vonatkozó nemzeti szabályok alapján, azzal a feltétellel, hogy ez a védelem nem keverhető össze a menekülteket az irányelv alapján megillető védelemmel."