YVES BOT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2010. június 8.[1]

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel a Verwaltunghsgerichtshof Baden-Württemberg (Németország) azt kéri a Bíróságtól, hogy fejtse ki a 2004/38/EK irányelv[2] 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában foglalt kiutasítással szembeni védelem megadásának a feltételeit. E rendelkezés értelmében csak nyomós közbiztonsági okból lehet kiutasítási határozatot hozni olyan uniós polgárral szemben, aki az elmúlt tíz évben a fogadó tagállam területén tartózkodott.

2. A kérdést előterjesztő bíróság különösen arra vár választ a Bíróságtól, hogy egyrészt a nyomós közbiztonsági ok fogalmába csak a tagállam és intézményei védelmével kapcsolatos megfontolások tartoznak-e bele, másrészt a fogadó tagállam területétől való ismételt és hosszabb idejű távollét hatással van-e a kiutasítással szembeni védelem megszerzése érdekében szükséges tízéves időtartam kiszámítására.

3. A jelen indítványban azt javaslom a Bíróságnak, határozzon úgy, hogy a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy a közbiztonság fogalma nemcsak a fogadó tagállam szűkebb értelemben vett külső és belső biztonságának vagy intézményei védelmének veszélyeztetésére vonatkozik, hanem magában foglalja egyúttal az olyan alapvető társadalmi érdeket fenyegető komoly veszélyt is, mint az állampolgárai védelmének alapvető értékei, amely veszélyeket az állam egyedileg határoz meg az általa megállapított bűncselekményekkel.

4. Azt is jelzem a Bíróságnak, hogy véleményem szerint melyek azok a különös feltételek, amelyeknek teljesülniük kell ahhoz, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság jogszerűen hozhasson kiutasítási határozatot

1 – Eredeti nyelv: francia.

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

különösen az olyan helyzetben, mint amilyen az alapeljárásban is szerepel, melyben egy büntetőjogi szankció végrehajtásának leteltét követően hoznak ilyen határozatot.

I – A jogi háttér

A – *Az elsődleges jog*

5. Ezenkívül bemutatom a Bíróságnak azokat az okokat, amelyek miatt úgy gondolom, hogy az olyan ideiglenes távollétek, melyek nem kérdőjelezik meg az uniós polgár és a fogadó tagállam között fennálló erős kapcsolatot – amely körülmény ellenőrzése a nemzeti bíróság feladata –, általában nincs hatással a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában megkövetelt tízéves időtartam kiszámítására.

6. Ezzel ellentétben a fogadó állam területéről való tizenhat hónapot meghaladó távollét, amelyet a jelen ügyhöz hasonlóan csak az uniós polgárnak a fogadó tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságai által hozott bírósági határozat nyomán kikényszerített visszatérése szakított meg, véleményem szerint alkalmas arra, hogy megszüntesse e polgárnak az említett cikk szerinti fokozott védelmét, mivel e távollét az említett polgár és állam közötti erős kapcsolat megszakadását jelenti, amit a nemzeti bíróságnak kell értékelnie.

7. Az EU-Szerződés 3. cikke (2) bekezdésének szövege a következő:

„Az Unió egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térséget kínál polgárai számára, ahol a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre és bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul.”

B – *A 2004/38 irányelv*

8. A 2004/38 irányelv hatálybalépése előtt több irányelv és rendelet létezett a személyek szabad mozgására és az európai állampolgárok tartózkodási jogára vonatkozóan. Ez az

irányelv egybefoglalta és egyszerűsítette az uniós szabályozást ezen a területen.

9. Az említett irányelv ugyanis megszünteti az uniós polgárok tartózkodási engedély szerzésére vonatkozó kötelezettségét, e polgárok számára bevezeti a huzamos tartózkodás jogát, és meghatározza, hogy a tagállamok milyen körülmények között korlátozhatják a más tagállamok állampolgárainak a területükön való tartózkodását.

10. Ennek megfelelően a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében azok az uniós polgárok, akik öt éven át folyamatosan tartózkodtak a fogadó tagállamban, huzamos tartózkodási jogot nyernek ott. Ezen irányelv 16. cikkének (3) bekezdése kimondja, hogy a tartózkodás folyamatosságát nem érinti – például – az évi hat hónapot meg nem haladó ideiglenes távollét.

11. Az említett irányelv 16. cikkének (4) bekezdése szerint a már megszerzett huzamos tartózkodási jog csak a fogadó tagállamtól való két egymást követő éven át tartó távollét esetén veszik el.

12. Az uniós polgárokat ezenkívül védelem illeti meg a kiutasítással szemben. A 2004/38 irányelv ugyanis, közvetlenül a Bíróság e területtel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatára támaszkodva, szigorúan körülhatárolja a tagállamok azon lehetőségét, hogy korlátozzák az uniós polgárok szabad mozgását és tartózkodását.

13. Ennek megfelelően ezen irányelv 27. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamok korlátozhatják ezt a jogot közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból azzal, hogy a korlátozás gazdasági célokat nem szolgálhat.

14. A Bíróság által kialakított szempontok átvételével az említett irányelv 27. cikkének (2) bekezdése értelmében a közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott intézkedéseknek meg kell felelniük az arányosság elvének[3], és kizárólag a kiutasítási határozattal érintett

3 – Lásd a 115/81. és 116/81. sz., Adoui és Cornuaille egyesített ügyekben 1982. május 18-án hozott ítéletet (EBHT 1982., 1665. o.).

egyén személyes magatartásán alapulhatnak[4]. Ugyanitt az is szerepel, hogy büntetőjogi felelősséget megállapító korábbi ítéletek önmagukban nem képezhetik ezen intézkedések meghozatalának az alapját. Egyébként azon személy magatartásának, akivel szemben kiutasítási határozatot hoztak, valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell jelentenie a társadalom valamely alapvető értékére[5].

15. A 2004/38 irányelv kiutasítással szembeni védelemre vonatkozó 28. cikkének szövege a következő:

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

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

(3) Uniós polgárral szemben nem hozható kiutasítási határozat, kivéve, ha a közbiztonság tagállamok által meghatározott nyomós okán alapul, ha

a) a fogadó tagállam területén tartózkodtak az elmúlt tíz évben; vagy

b) kiskorúak, kivéve, ha a kiutasítás a gyermek legjobb érdekében történik, amelyet az Egyesült Nemzeteknek a gyermekek jogairól szóló, 1989. november 20-i egyezménye határoz meg.”

4 – Lásd a 67/74. sz. Bonsignore-ügyben 1975. február 26-án hozott ítéletet (EBHT 1975., 297. o.).

5 – Lásd a 30/77. sz. Bouchereau-ügyben 1977. október 27-én hozott ítéletet (EBHT 1977., 1999. o.).

C – *A német jog*

16. A 2004/38 irányelv rendelkezéseit az uniós polgárok szabad mozgásáról szóló, 2004. július 30-i törvény (Freizügigkeitsgesetz/EU)[6] ülteti át a német jogrendbe. Jelesül a FreizügG/EU 6. §-ának (1) bekezdése értelmében az uniós polgár szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának elvesztését csak közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból lehet megállapítani. A FreizügG/EU 6. §-ának (2) bekezdése alapján a központi nyilvántartásból még nem törölt büntetőjogi felelősséget megállapító ítéleteket figyelembe lehet venni a kiutasító határozat igazolásához, ha az ítéletet megalapozó körülmények olyan személyes magatartásra utalnak, amely veszélyezteti a közrendet, mivel tényleges és kellően súlyos veszélyt jelent a társadalom valamely alapvető értékére.

17. A FreizügG/EU 6. §-ának (3) bekezdése hangsúlyozza, hogy a kiutasítási határozat meghozatalánál figyelemmel kell lenni különösen az érdekelt személy német területen való tartózkodásának időtartamára, életkorára, egészségi állapotára, családi és gazdasági helyzetére, az e területen való szociális és kulturális integrációjára, valamint a származási országgal fennálló kapcsolatára.

18. A FreizügG/EU 6. §-a (4) bekezdésének értelmében a huzamos tartózkodás jogának megszerzését követően a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog elvesztését csak súlyos okból lehet megállapítani.

19. A FreizügG/EU 6. §-ának (5) bekezdése szerint azoknak az uniós polgároknak és családtagjaiknak a tekintetében, akik a megelőző tíz évben a szövetség területén tartózkodtak, valamint a kiskorúak tekintetében csak nyomós közbiztonsági okból lehet a FreizügG/EU 6. §-ának (1) bekezdésében foglaltakat megállapítani. Ez a szabály nem alkalmazandó a kiskorúakra, ha a tartózkodási jog elvesztése a gyermek érdekében történik. Csak akkor állhatnak fenn nyomós közbiztonsági okok, ha az érintettet egy vagy több szándékos bűncselekmény miatt jogerősen legalább öt év tartamú szabadságvesztésre vagy fiatalkorúakra kiszabható büntetésre ítélték, vagy utolsó

6 – Legutóbb a 2008. február 26-i törvénnyel (BGBl. 2008 I, 215. o.) módosított törvény (BGBl. 2004 I, 1950. o.; a továbbiakban: FreizügG/EU).

jogerős elítélésekor biztonsági elzárásra ítélték, és az eset érinti a Németországi Szövetségi Köztársaság biztonságát, vagy ha az érintett személy terrorista veszélyt jelent.

II – A tényállás és az alapeljárás

20. P. Tsakouridis görög állampolgár, 1978. március 1-jén született Németországban. Mindig is Németországban élt, és ennek a tagállamnak a területén végezte tanulmányait. 2001 októbere óta az ezen ország területén való határozatlan idejű tartózkodásra jogosító engedéllyel rendelkezik.

21. P. Tsakouridist 1998-ban tiltott tárgy birtoklása, 1999-ben súlyos testi sértés, továbbá 2000-ben és 2002-ben szándékos testi sértéssel halmazatban elkövetett kényszerítés miatt pénzbüntetés megfizetésére ítéleték.

22. P. Tsakouridis 2004 márciusától 2004 októberének közepéig Rodosz szigetén (Görögország) palacsintázót üzemeltetett. Ezután visszatért Németországba, ahol 2004 decemberétől dolgozott. 2005. október közepén visszatért Rodoszra, és tovább üzemeltette a palacsintázót.

23. 2005. november 22-én az Amtsgericht Stuttgart (a stuttgarti járásbíróság, Németország) nemzetközi elfogatóparancsot bocsátott ki P. Tsakouridis ellen. 2006. november 19-én Rodoszon őrizetbe vették, és 2007. március 19-én átadták Németországnak.

24. A Landgericht Stuttgart (a stuttgarti tartományi bíróság, Németország) 2007. augusztus 28-i ítéletével nyolcrendbeli, bűnszervezetben, jelentős mennyiségre elkövetett, jogellenes kábítószer-kereskedelem miatt összesen 6 év és 6 hónap tartamú szabadságvesztést szabott ki P. Tsakouridisra. A tárgyaláson elhangzott információk alapján P. Tsakouridis jelenleg feltételes szabadságon van.

25. A Regierungspräsidium Stuttgart 2008. augusztus 19-i határozatával megállapította a német területre vonatkozó beutazási és tartózkodási jogának elvesztését, és kilátásba helyezte a Görögországba való kiutasítását.

26. A Regierungspräsidium Stuttgart úgy ítélte meg, hogy a büntetőjogi felelősségnek a Landgericht Stuttgart 2007. augusztus 28-i ítéletében való megállapítására tekintettel, a legalább öt év tartamú szabadságvesztésre vonatkozó feltétel teljesült, aminek következtében fennállnak a FreizügG/EU 6. §-ának (5) bekezdése értelmében vett nyomós közbiztonsági okok. Egyebekben a Regierungspräsidium Stuttgart úgy ítélte meg, hogy P. Tsakouridis személyes magatartása valóban veszélyezteti a közrendet, mivel az általa kábítószerrel kapcsolatban elkövetett bűncselekmények nagyon súlyosak, és fennáll a bűnismétlés veszélye. Hozzátette, hogy alapvető társadalmi érdek a társadalomra különösen káros, kábítószerhez kapcsolódó bűnözés elleni eredményes küzdelem. A Regierungspräsidium Stuttgart ezenkívül úgy ítélte meg, hogy P. Tsakouridis közelmúltbeli görögországi tartózkodásaira tekintettel, nem jelenthet nehézséget számára, hogy hozzászokjon az ottani életkörülményekhez.

27. 2008. szeptember 17-én P. Tsakouridis keresetet nyújtott be a 2008. augusztus 19-i határozat ellen a Verwaltungsgerichthez (közigazgatási bíróság). A Verwaltungsgericht – miután megállapította, hogy a Landgericht Stuttgart 2007. augusztus 28-i ítéletében kimondta, hogy P. Tsakouridis csupán alárendelt szerepet játszott a bűnszervezetben, és családi kötelezettségei miatt vett részt a bűncselekmény elkövetésében, valamint figyelembe vette, hogy Németországban nőtt fel, és végezte tanulmányait, így nem áll fenn a közrendnek a FreizügG/EU 6. §-a (1) bekezdése szerinti veszélyeztetése, valamint hogy szoros kapcsolatot tart fenn a Németországban élő apjával – úgy ítélte meg, hogy a német területre való beutazáshoz és az ott tartózkodáshoz való joga elvesztésének megállapítása aránytalan.

28. Így e bíróság a 2008. november 24-i ítéletében megsemmisítette a Regierungspräsidium Stuttgart határozatát azzal az indokkal, hogy az uniós polgárok esetében a beutazási és tartózkodási jog elvesztése csak közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okkal igazolható, a büntetőjogi felelősség megállapításának ténye önmagában nem elegendő e jogvesztés megalapozására. Az említett bíróság hozzátette, hogy a társadalom alapvető érdekeinek valamelyikét érintő tényleges és kellően súlyos veszélynek kell fennállnia.

29. Egyebekben a Verwaltungsgericht rámutatott, hogy mivel P. Tsakouridis több mint tíz éve Németországban él, és görögországi tartózkodásai miatt a huzamos tartózkodási jogát nem veszítette el, a FreizügG/EU 6. §-a (5) bekezdésének első mondata értelmében a tartózkodási jog elvesztését csak nyomós közbiztonsági okokból lehet megállapítani. Márpedig ezek az okok szerinte a jelen ügyben nem állnak fenn, mivel a közbiztonság fogalma csupán a tagállam külső és belső

biztonságát fogja át, és így szűkebb, mint a közrend fogalma. Szerinte P. Tsakouridis jelentős veszélyt jelenthet ugyan a közrendre, de semmiképpen sem az állam és intézményei fennállására vagy a lakosság életére.

30. Baden-Württemberg tartomány e határozattal szemben keresetet terjesztett elő a Verwaltungsgerichtshof Baden-Württembergnél.

III – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

31. A Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni a […] 2004/38 irányelv 28. cikkének (3) bekezdése szerinti »nyomós közbiztonsági okok« fogalmát, hogy a kiutasítás[i határozato]t csak a tagállam külső vagy belső biztonságának elháríthatatlan veszélyeztetése igazolhatja, és e külső vagy belső biztonságba csak az állam és alapvető intézményeinek fennállása és működése, a lakosság élete, valamint a külkapcsolatok és a nemzetek békés együttélése tartozik bele?

2) Milyen feltételek mellett veszíthető el ismét a fogadó tagállamban eltöltött tízévi tartózkodással megszerzett, a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti fokozott védelem a kiutasítással szemben? E tekintetben analógia útján alkalmazni kell-e a huzamos tartózkodási jog elvesztésének a[z ezen irányelv] 16. cikke (4) bekezdése szerinti feltételét?

3) Amennyiben a második kérdésre és az [említett] irányelv 16. cikke (4) bekezdésének analógia útján történő alkalmazhatóságára igenlő válasz adandó: elveszíthető-e a kiutasítással szembeni fokozott védelem – a távollét okaitól függetlenül – csupán az idő múlása következtében?

4) Ugyancsak amennyiben a második kérdésre és a [2004/38] irányelv 16. cikke (4) bekezdésének analógia útján történő alkalmazhatóságára igenlő válasz adandó: alkalmas-e a kiutasítással szembeni fokozott védelem fenntartására a büntetőeljárás során hozott intézkedés keretében a fogadó tagállamba történő, a kétéves időtartam lejártát megelőző, kikényszerített visszatérés akkor is, ha a visszatérést követően az érintett hosszabb időn keresztül nem élhet az alapvető szabadságokkal?"

IV – Elemzés

32. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy meg kell-e különböztetni a közbiztonság fogalmát a közrendétől, és hogy az elsőt szűkebben kell-e értelmezni, mint a másodikat, abban az értelemben, hogy egyedül a tagállam vagy az intézményei fennállására veszélyt jelentő uniós polgárral szemben hozott kiutasítási határozatot lehet nyomós közbiztonsági okon alapuló kiutasítási határozatnak tekinteni.

33. Második, harmadik és negyedik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy a fogadó tagállamtól való ismételt távollét, valamint az uniós polgár büntetőeljárás keretében kikényszerített visszatérése erre a területre hatással lehet-e a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában foglalt fokozott védelem kedvezményére.

A – *Előzetes észrevételek*

34. Az előzetes észrevételek két pontra vonatkoznak: egyrészt a 2004/38 irányelv által létrehozott rendszer szellemének és rendszerének felidézésére, másrészt a büntetőjog alapvető elveinek átfogó jellegére.

1. A 2004/38 irányelv rendszerének szelleme és rendszere

35. A 2004/38 irányelv (3) preambulumbekezdésének értelmében az irányelv célja valamennyi uniós polgár szabad mozgáshoz és

tartózkodáshoz való jogának egyszerűsítése és megerősítése.

36. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 45. cikkében deklarált személyek szabad mozgása a belső piac egyik alapvető szabadsága. Az Unió területén való szabad mozgás joga eleinte a munkavállalók joga volt, később kiterjedt az uniós polgárokra is, azok helyzetétől, valamint attól függetlenül, hogy végeznek-e gazdasági tevékenységet, vagy nem. Az uniós polgárság tehát az Unió minden polgárának megadja a jogot, hogy szabadon mozogjon és tartózkodjon a tagállamok területén, az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének utolsó albekezdésében kifejezetten meghatározott korlátozások mellett.

37. Magától értetődő, hogy ezt a szabad mozgáshoz való jogot a tagállamok törvényeit tiszteletben tartva kell gyakorolni. Ennek megfelelően a 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamok közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból korlátozhatják az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogát a saját területükön. Mindazonáltal, mivel a szabad mozgás e korlátozása az uniós jog egyik alapelvét veszélyezteti, alkalmazásának feltételei nagyon korlátozottak.[7]

38. Ugyanis, amint azt korábban bemutattam, ennek az irányelvnek a 28. cikke fokozott védelmet biztosít az uniós polgárok és bizonyos esetekben a családtagjaik számára.

39. Ennek megfelelően az említett irányelv 28. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy ha közrendi vagy közbiztonsági okok alapján a tagállam valamely uniós polgárral szemben kiutasítási határozatot hoz, mindenekelőtt olyan megfontolásokat kell figyelembe vennie, mint hogy az érintett személy mennyi ideje tartózkodott ennek az államnak a területén, az érintett személy életkorát, egészségi állapotát, családi és gazdasági helyzetét, társadalmi és kulturális integrációját a fogadó tagállamban, valamint a származási országgal fennálló kapcsolatainak mértékét.

7 – Lásd különösen a 41/74. sz. van Duyn-ügyben 1974. december 4-én hozott ítélet (EBHT 1974., 1337. o.) 18. pontját és a C-441/02. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2006. április 27-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-3449. o.) 34. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

40. A 2004/38 irányelv 28. cikkének (2) bekezdése értelmében, ha valamely uniós polgár vagy családtagjai huzamos tartózkodási joggal rendelkeznek a fogadó tagállam területén, ez utóbbi nem hozhat kiutasítási határozatot velük szemben, állampolgárságukra tekintet nélkül, kivéve súlyos közrendi vagy közbiztonsági okokból.

41. Végül ezen irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja alapján kizárólag a közbiztonság nyomós oka alapján hozható uniós polgárral szemben kiutasítási határozat, ha a fogadó tagállam területén tartózkodott az elmúlt tíz évben.

42. E három bekezdés alapján már most megjegyzem, hogy a tartózkodás időtartama döntő jelentőségű az uniós polgár kiutasítással szembeni fokozott védelmének megadása szempontjából.

43. Ez azzal magyarázható, hogy az uniós jogalkotó úgy vélte, a tartózkodás időtartama utal a fogadó tagállamba történő integráció mértékére.[8] Minél hosszabb az ezen állam területén való tartózkodás időtartama, feltételezhetően annál szorosabbak a vele való kapcsolatok.

44. Az olyan uniós polgárral szemben hozott kiutasítási határozat, aki élt a szabad mozgás jogával, és aki ténylegesen integrálódott a fogadó tagállamba, súlyosan sértheti ezt a személyt.[9]

45. Ezen ok miatt illeti meg ezt a polgárt a kiutasítási határozattal szembeni védelem, amely egyre erősebb a fogadó tagállamba való integráció mértékének függvényében. A leírt rendszer valójában abból a feltevésből indul ki, hogy az integráció mértéke a tartózkodás időtartamának függvénye. Minél hosszabb a tartózkodás időtartama, vélelmezhetően

8 – Lásd az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó javaslatot (COM(2001) 257 végleges).

9 – Lásd a 2004/38 irányelv (23) preambulumbekezdését.

annál erősebb az integráció foka, és annál teljesebb a kiutasítás elleni védelem.[10]

2. A büntetőjog alapvető elveinek átfogó jellege

46. A jelen ügy sajátosságaiból adódóan a Regierungspräsidium Stuttgart által meghozni tervezett határozatnak nemcsak a 2004/38 irányelvben foglalt követelményeknek kell megfelelnie, hanem tiszteletben kell tartania a büntetés funkciójával kapcsolatos alapvető elveket is, mivel büntetőjogi felelősséget megállapító ítélet következményeként, annak végrehajtása befejezésekor hozott határozatról van szó.

47. Bár kétségtelen, hogy adott esetben a Bíróság által jogszerűen használható értelmezési módszer lehet az, ha az egyes irányelveket – hatékony érvényesülésük biztosítása érdekében – saját céljuk szerint, önállóan értelmezi, az alapvető jogok és elvek csak az alapvető jellegük elvesztésével alkalmazhatók az előfordulási területüktől függően eltérően. Valamely jog vagy elv ezen alapvető jellege viszont olyan közös szabványos sajátosság, amelyből a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség területén nem zárhatók ki a vele a különösen az uniós polgárságra vonatkozóan kapcsolatos kérdések.

48. Az a teológusok, filozófusok és elméleti szakemberek körében már régóta jelen levő gondolat, hogy a büntetésnek az elítélt visszailleszkedését kell szolgálnia, napjainkban valamennyi modern jogrend, és különösen a tagállamok joga által elismert és kinyilvánított elv.[11] Ugyanígy az Európa Tanács 2006-ban ajánlást fogadott el az európai börtönszabályokról[12], amely szerint „a fogvatartás ügyét úgy kell kezelni, hogy az megkönnyítse a szabadságuktól megfosztott személyeknek

10 – Lásd ezen irányelv (24) preambulumbekezdését.

11 – Például Németországban a büntetésnek a társadalmi visszailleszkedést szolgáló célját a szabadságvesztés-büntetés végrehajtásáról szóló törvény (Strafvollzugsgesetz) 2. cikke mondja ki. Spanyolországban az 1978. évi Alkotmány 25. cikkének (2) bekezdése értelmében a szabadságvesztés-büntetés és a biztonsági intézkedések az átnevelésre és a társadalomba való visszailleszkedésre irányulnak. Olaszországban az 1948. évi Alkotmány 27. cikkének harmadik bekezdése értelmében a büntetések nem állhatnak az emberiesség érzetével ellentétben, és az elítélt átnevelését kell célozniuk.

12 – Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2006. január 11-i R/2006/2 ajánlása az európai börtönszabályokról.

a szabad társadalomba történő visszatérését”.[13] Az ENSZ Közgyűlése által elfogadott, és 1966. december 16-án New Yorkban aláírt polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya a 10. cikkének (3) bekezdésében szintén kimondja, hogy a „büntetés-végrehajtási rendszerben olyan bánásmódot kell alkalmazni, melynek alapvető célja az elítéltek megjavítása [helyesen: átnevelése], és a társadalomba való beillesztésük [helyesen: visszailleszkedésük] elősegítése”.

49. Az Emberi Jogok Európai Bírósága szintén úgy ítélte meg, hogy „[a] szabadságvesztés-büntetés egyik alapvető célja a társadalom védelme, például azzal, hogy a bűnelkövetőt megakadályozza az ismételt bűnelkövetésben, és ezzel a további károkozásban. Ugyanakkor a Bíróság elismeri a szabadságvesztésre ítélt személyek fokozatos társadalmi visszailleszkedésére irányuló politika céljának jogosságát. Ennek fényében elfogadja a fogvatartott társadalomba való visszailleszkedését lehetővé tévő intézkedések – mint amilyen az ideiglenes eltávozás – megalapozottságát”.[14]

50. A büntetés visszailleszkedést elősegítő céljára vonatkozó elv tiszteletben tartása véleményem szerint nem választható el az emberi méltóság fogalmától, és mint ilyen, az uniós jog alapelveinek családjába tartozik.

51. Mindezen okoknál fogva azt gondolom, már most fel kell hívnom a Bíróság figyelmét a jelen ügy sajátosságaira, amelyben a visszailleszkedésre irányuló büntetés-végrehajtás egyik módját jelentő feltételes szabadságra bocsátás leteltét követően helyezik kilátásba a kiutasítási határozatot.

52. Mindezen tényezőkre tekintettel jelenleg az a kérdés, hogy P. Tsakouridis-szal szemben, aki német területen született, és gyakorlatilag egész életében ott élt, lehet-e őt e területről kiutasító határozatot hozni azzal az indokkal, hogy 6 év és 6 hónap szabadságvesztésre ítélték bűnszervezetben elkövetett kábítószer-kereskedelem miatt.

13 – Lásd az ajánlás melléklete I. részének 6. pontját.

14 – Lásd az EJEB, 2002. október 24-i Mastromatteo kontra Olaszország ítéletet (Ítéletek és Határozatok Tára 2002-VIII, 72. §).

B – *A nyomós közbiztonsági okok fogalmáról*

53. Első kérdésében a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja alapján azok az okok, amelyek miatt P. Tsakouridis-szal szemben kiutasítási határozatot hoztak, tekinthetők-e nyomós közbiztonsági okoknak.

54. Ezzel a kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság valójában arra keresi a választ, hogy meg kell-e különböztetni a közbiztonság fogalmát a közrendétől, és hogy az elsőt szűkebben kell-e értelmezni, mint a másodikat, abban az értelemben, hogy egyedül a tagállam vagy az intézményei fennállására veszélyt jelentő uniós polgárral szemben hozott kiutasítási határozatot lehet nyomós közbiztonsági okon alapuló kiutasítási határozatnak tekinteni.

55. Az alábbiakban kifejtett indokok alapján nem gondolom, hogy a közbiztonság fogalmát szűken, kizárólag a tagállam vagy az intézményeinek védelmeként kellene értelmezni.

56. A Bíróságnak van a közbiztonság fogalmára vonatkozó ítélkezési gyakorlata. A '80-as és '90-es években ugyanis több alkalommal is meg kellett vizsgálnia, hogy valamely tagállam igazolhatja-e az áruk szabad mozgásának korlátozását közbiztonsági okokkal.[15] A Bíróságnak azt is meg kellett ítélnie, hogy a nőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetéssel járó nemzeti intézkedéseket lehet-e a tagállam közbiztonságának védelmére vonatkozó okokkal igazolni.[16]

57. Mindezekben az ügyekben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az áruk szabad mozgását akadályozó vagy a nőkkel szemben hátrányos megkülönböztetést jelentő nemzeti intézkedés igazolható közbiztonsági okokkal. Mindazonáltal a Bíróság sosem fejtette ki ennek a fogalomnak a tartalmát, hanem csupán azt mondta ki, hogy az említett fogalom az EK 30. cikk értelmében egyaránt

15 – Lásd a 72/83. sz., Campus Oil és társai ügyben 1984. július 10-én hozott ítéletet (EBHT 1984., 2727. o.), a C-367/89. sz., Richardt és „Les Accessiores Scientifiques" ügyben 1991. október 4-én hozott ítéletet (EBHT 1991., 4621. o.), valamint a C-83/94. sz., Leifer és társai ügyben 1995. október 17-én hozott ítéletet (EBHT 1995., 3231. o.).

16 – Lásd a 222/84. sz. Johnston-ügyben 1986. május 15-én hozott ítéletet (EBHT 1986., 1651. o.) és a C-273/97. sz. Sirdar-ügyben 1999. október 26-án hozott ítéletet (EBHT 1999., 7403. o.).

magában foglalja a tagállam belső és külső biztonságát.[17]

58. Könnyen belátható, hogy a külső biztonság fogalma a tagállam más államokkal való kapcsolataira vonatkozik. A fent hivatkozott Leifer és társai ügyben hozott ítéletben, amely vegyipari termékek Iraknak való eladását engedélyhez kötő intézkedésre vonatkozik, a Bíróság megállapította, hogy a külkapcsolatok vagy a nemzetek békés egymás mellett élése komoly megzavarásának a veszélye érintheti a tagállam biztonságát.[18]

59. Ezzel szemben a belső biztonság fogalmát sokkal nehezebb megragadni. Teljesen külön kell-e választani a közrend fogalmától, amint azt a kérdést előterjesztő bíróság sugallja, vagy ez a két fogalom valójában, ha nem is elválaszthatatlan, de szoros kapcsolatban van egymással?

17 – Lásd a fent hivatkozott Richardt és „Les Accessiores Scientifiques" ügyben hozott ítélet 22. pontját és a fent hivatkozott Leifer és társai ügyben hozott ítélet 26. pontját, valamint a C-285/98. sz. Kreil-ügyben 2000. január 11-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-69. o.) 17. pontját.

18 – Lásd az ítélet 28. és 29. pontját.

1. A közrend és a közbiztonság fogalma

60. A Bíróság kimondta, hogy azok a sajátos körülmények, amelyek igazolhatják a közrend fogalmára történő hivatkozást, tagállamonként és koronként változhatnak, ezért e tekintetben el kell ismerni, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok – a Szerződésben rögzített korlátok között – mérlegelési jogkörrel rendelkeznek.[19] Ezenkívül megállapította, hogy nem létezik a tagállamok számára kötelező egységes skála a közrenddel ellentétes magatartások értékelésére vonatkozóan.[20]

61. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy az EUSZ 3. cikk (2) bekezdése értelmében a személyek szabad mozgásának biztosítása a bűnmegelőzésre és a bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul. Az Unió célja többek között ugyanis a biztonságon alapuló térség létrehozása. Ennek a célnak az eléréséhez minden egyes tagállamnak alapvető kötelessége, hogy a saját területén őrködjön e biztonságon alapuló térség felett.

19 – A fent hivatkozott van Duyn ügyben hozott ítélet 18. pontja és a 36/75. sz. Rutili-ügyben 1975. október 28-án hozott ítélet (EBHT 1975., 1219. o.) 28. pontja.

20 – Lásd a fent hivatkozott Adoui és Cornuaille egyesített ügyekben hozott ítéletet 8. pontját.

62. Ennélfogva a tagállamok lényegében továbbra is szabadon meghatározhatják a közrend és a közbiztonság követelményeit, a nemzeti szükségleteiknek megfelelően.[21]

63. A Bíróság így elismerte, hogy a közrend fogalma magában foglalja többek között az erőszak megelőzését a nagyvárosokban[22], a lopott autók kereskedelme elleni küzdelmet[23], a pénzverés jogának védelmét[24] vagy az emberi méltóság tiszteletben tartását[25].

64. A belső biztonságra alapozva a Bíróság a fent hivatkozott Johnston-ügyben hozott ítéletben megállapította, hogy észak-írországi rendőrnőkre vonatkozó fegyverviselési tilalom igazolható közbiztonsági okokkal, mivel a nők gyakrabban válhatnak célponttá súlyos belső zavargás esetén.[26]

65. Mindazonáltal ez az ítélet véleményem szerint kivételt képez, mivel a Bíróság az elé terjesztett, közrenddel és a közbiztonsággal kapcsolatos ügyek nagyobb részében nem tett ilyen világos megkülönböztetést a két fogalom között.[27]

66. E megkülönböztetés hiánya még szembetűnőbb az Oteiza Olazabal-ügyben hozott ítéletben.[28] Ebben az ügyben ugyanis a Bíróság megállapította, hogy valamely fegyveres és szervezett csoport tevékenységének megakadályozása értékelhető a közbiztonság fenntartásaként.[29] Ennek ellenére a Bíróság a közrend szemszögéből vizsgálta meg, hogy az említett ügyben igazolható-e az érintett elleni kiutasítási határozat.

67. Egyébként úgy tűnik, hogy a 2004/38 irányelv 27. cikke (2) bekezdésének a megfogalmazása is összekeveri a két fogalmat annak ellenére, hogy átveszi a Bíróság közrendre vonatkozó ítélkezési gyakorlatát[30]. E rendelkezés szerint ugyanis a *közrendi és a közbiztonsági* okokból hozott intézkedéseknek meg kell felelniük az arányosság elvének, és kizárólag az érintett egyén személyes

21 – Lásd a fent hivatkozott Rutili-ügyben hozott ítélet 26. pontját és a C-54/99. sz. Église de scientologie ügyben 2000. március 14-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-1335. o.) 17. pontját.

22 – Lásd a fent hivatkozott Bonsignore-ügyben hozott ítéletet.

23 – Lásd a C-239/90. sz. Boscher-ügyben 1991. április 30-án hozott ítéletet (EBHT 1991., I-2023. o.).

24 – Lásd a 7/78. sz., Thompson és társai ügyben 1978. november 23-án hozott ítéletet (EBHT 1978., 2247. o.).

25 – Lásd a C-36/02. sz. Omega-ügyben 2004. október 14-én hozott ítéletet (EBHT 2004., I-9609. o.).

26 – Lásd az ítélet 35. és 36. pontját. Lásd továbbá a fent hivatkozott Sirdar-ügyben hozott ítélet 17. pontját.

27 – Lásd különösen a fent hivatkozott Bonsignore-ügyben hozott ítéletet; a 48/75. sz. Royer-ügyben 1976. április 8-án hozott ítéletet (EBHT 1976., 497. o.), valamint a C-65/95. és C-111/95. sz., Shingara és Radiom egyesített ügyekben 1997. június 17-én hozott ítéletet (EBHT 1997., I-3343. o.).

28 – A C-100/01. sz. ügyben 2002. november 26-án hozott ítélet (EBHT 2002., I-10981. o.).

29 – Lásd az ítélet 35. pontját.

30 – Lásd a fent hivatkozott Rutili-ügyben hozott ítélet 28. pontját.

magatartásán alapulhatnak, valamint hogy e magatartásnak valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell jelentenie a *társadalom valamely alapvető érdekére*; véleményem szerint ez a társadalom alapvető érdeke fogalom a két fogalomnak egyaránt részét képező elem.

68. Ebből következően, még ha a Bíróság ítélkezési gyakorlatára és különösen a fent hivatkozott Johnston-ügyben és Oteiza Olazabal-ügyben hozott ítéletekre tekintettel egyértelmű is, hogy valamely állam belső biztonsága a terrorizmus elleni küzdelemre vonatkozik, nehéznek, sőt egyenesen mesterkéltnek tűnik a közrend és a közbiztonság fogalmát kimerítően meghatározott tartalmú meghatározásba foglalni.

69. Annál is inkább, mivel – amint azt bemutattam – a tagállamok lényegében még mindig szabadon, a nemzeti szükségleteiknek megfelelően határozhatják meg a közrend és a közbiztonság követelményeit. Egyedül az ő hatáskörükbe tartozik, hogy területükön a közrendet biztosítsák és a belső biztonságot megőrizzék, és széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek arra, hogy a sajátos társadalmi összefüggések és az általuk az uniós jog alapján jogszerű célkitűzéseknek tulajdonított jelentőség függvényében meghatározzák azon intézkedéseket, amelyek eredményekre vezethetnek .[31]

70. Mert bár igaz, hogy a Bíróság rendelkezik hatáskörrel annak ellenőrzésére, hogy valamely tagállam tiszteletben tartja-e az olyan alapvető jogokat, mint a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog, továbbra is egyedül a tagállamok jogosultak a közrendet és a közbiztonságot a saját területükön fenyegető kockázatok megítélésére.[32]

71. E tekintetben egyértelmű, hogy az uniós jogalkotó a Bíróság ítélkezési gyakorlatát követve mérlegelési mozgásteret akart hagyni a tagállamok számára a közbiztonság fogalmának tartalmát illetően. Ennek megfelelően a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy

31 – Lásd a C-265/95. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 1997. december 9-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-6959. o.) 33. pontját és a C-394/97. sz. Heinonen-ügyben 1999. június 15-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-3599. o.) 43. pontját.

32 – Lásd ebben a tekintetben a fent hivatkozott van Duyn ügyben hozott ítélet 18. pontját.

a kiutasítási határozatot „a tagállamok által meghatározott" nyomós közbiztonsági okokra kell alapozni.

72. Következésképpen, egyes tagállamok számára a területükön található fegyveres függetlenségi csoportok jelentenek veszélyt a belső biztonságukra, mások számára a bűnszervezetben elkövetett kábítószer-kereskedelem jelentette csapás elleni küzdelem élvez elsőbbséget a biztonságnak a területükön való garantálása szempontjából.

73. Bár a Bíróság a közrend fogalmába tartozónak tekintette a kábítószer-kereskedelem elleni küzdelmet[33], úgy gondolom, hogy ez a fajta kereskedelem gyakran közvetlenül veszélyezteti a lakosság fizikai biztonságát pusztán abból a tényből kifolyólag, hogy a kábítószer-kereskedők nem haboznak fegyveres bűnszervezetekbe tömörülni, ami erőszakot szül a városokban.

74. Véleményem szerint tényleges különbség van a saját fogyasztásra kábítószert vásárló és ezzel a közrendet megzavaró személy, valamint azon személyek között, akik valóságos kábítószerkereskedő-hálózatban vesznek részt annak a lakosság fizikai biztonságára irányuló minden veszélyével együtt.

75. Ugyanez a helyzet más területeken, például a gyermekpornográfia területén is. Ha valaki pedofil fényképeket néz az interneten, vitathatatlanul veszélyezteti a közrendet, ám súlyosabb szintet jelent, ha olyan pedofil hálózatban való részvételről van szó, amelytől e fényképek származnak.

76. Megerősíti az elemzésemet az a tény, hogy a Bíróság elismerte, az alkoholfogyasztáshoz kapcsolódó különböző bűnözési formák elleni küzdelem a belső biztonságot hivatott védeni.[34] A fent hivatkozott Heinonen-ügyben a finn kormány azzal igazolta az alkohol importjának korlátozására irányuló intézkedéseit, hogy Finnországban a jelentősen megnövekedett alkoholfogyasztás nyomán mindennapossá vált az ittas vezetés, gyakoribbá és súlyosabbá vált az erőszak, valamint megjelentek az illegális piacok.[35]

33 – Lásd a C-348/96. sz. Calfa-ügyben 1999. január 19-én hozott ítéletet (EBHT 1999., I-11. o.), valamint a C-482/01. és C-493/01. sz., Orfanopoulos és Oliveri egyesített ügyekben 2004. április 29-én hozott ítéletet (EBHT 2004., I-5257. o.).

34 – Lásd a fent hivatkozott Heinonen-ügyben hozott ítélet 43. pontját.

35 – Uo. 18. pont.

77. Véleményem szerint a közbiztonságot tehát úgy kell értelmezni, hogy az nemcsak a tagállam és intézményeinek biztonságát foglalja magában, hanem az olyan intézkedéseket is, amelyek célja a polgárok védelmének alapvető értékeit érő súlyos sérelmek megakadályozása.

78. Mindezekből kifolyólag úgy vélem, hogy a Bíróság által a közrend fogalmába tartozóként figyelembe vett indokok a közbiztonság fogalmába is tartozhatnak.

79. Ebből azonban nem következik az uniós polgárral szembeni kiutasítási határozat meghozatalának lehetőségeit körülvevő garanciák csökkenése.

80. Ennek megfelelően, ha egy uniós polgár a fogadó tagállam területén tartózkodott a kiutasítási határozatot megelőző tíz évben, vele szemben csak a jelen indítvány 77. pontjában kifejtettek értelmében vett *nyomós közbiztonsági okok* alapján lehet ilyen határozatot hozni.

2. A 2004/38 irányelv 28. cikkének (3) bekezdése értelmében vett „nyomós közbiztonsági okok” fogalma

81. Bár a Bíróság számos érdeket elismert közérdeken alapuló nyomós okként[36], a nyomós okok fogalmát önállóan még nem határozták meg.

82. Mindazonáltal a Bíróság már határozott arról, hogy a közbiztonság védelmére irányuló intézkedés közérdeken alapuló nyomós ok[37], csakúgy mint a közrend és a közegészségügy védelmére irányuló intézkedések.

83. Másrészt meg kell jegyezni, hogy a 2006/123/EK irányelv[38] 4. cikkének 8. pontja a nyomós okokat úgy határozza meg mint „a

36 – Nem kimerítő felsorolásként lásd különösen a kereskedelmi ügyletek tisztességes jellegével és a fogyasztók védelmével kapcsolatban a C-126/91. sz. Yves Rocher ügyben 1993. május 18-án hozott ítéletet (EBHT 1993., I-2361. o.); az adórendszer koherenciájával kapcsolatban a C-524/04. sz. Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation ügyben 2007. március 13-án hozott ítéletet (EBHT 2007., I-2107. o.); a fogyasztók és a társadalmi rend játékokkal összefüggő védelmével kapcsolatban a C-338/04., C-359/04. és C-360/04. sz., Placanica és társai egyesített ügyekben 2007. március 6-án hozott ítéletet (EBHT 2007., I-1891. o.), valamint a közúti biztonsággal kapcsolatban a C-54/05. sz., Bizottság kontra Finnország ügyben 2007. március 15-én hozott ítéletet (EBHT 2007., I-2473. o.).

37 – Lásd különösen a C-430/99. és C-431/99. sz., Sea-Land Service és Nedlloyd Lijnen egyesített ügyekben 2002. június 13-án hozott ítélet (EBHT 2002., I-5235. o.) 39. és 41. pontját.

38 – A belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006. december 12-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 376., 36. o.).

Bíróság gyakorlatában ilyeként elismert indokok, köztük az alábbiak: közrend; közbiztonság; [és] közegészség".

84. Bár a közbiztonsági ok lényegénél fogva nyomós ok, úgy gondolom, hogy ennek a kifejezésnek a használata valójában a szóban forgó nemzeti intézkedést megalapozó okok szükséges és arányos jellegét kívánja hangsúlyozni.

85. Ha ugyanis valamely nemzeti intézkedés sérti az alapvető szabadságokat, a Bíróság mindig megvizsgálja, hogy ez az intézkedés igazolt-e, szükséges-e a kitűzött cél eléréséhez, és létezik-e a kitűzött cél elérésére alkalmas kevésbé korlátozó intézkedés.[39]

86. A Bíróság valamely személy tartózkodáshoz és szabad mozgáshoz való jogát közrendi vagy közbiztonsági okból korlátozó intézkedéssel kapcsolatos konkrét ügyben úgy ítélte meg, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoknak az arányossági tesztet kell alkalmaznia, figyelembe véve, hogy az ilyen intézkedést csak akkor lehet ezekkel az okokkal igazolni, ha az szükséges azoknak az érdekeknek a védelméhez, amelyeket biztosítani akar, feltéve, hogy ezeket a célokat kevésbé szigorú intézkedésekkel nem lehet elérni.[40]

87. A hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoknak tehát annak megállapításakor, hogy hol húzódik a felmerülő jogos érdekek közötti igazságos egyensúly, figyelembe kell venniük az uniós jog hatálya alá tartozó személyekre vonatkozó különleges jogi feltételt, és a személyek szabad mozgása elvének alapvető jellegét.[41]

88. Ugyanígy, a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdése alapján egyedül az érintett egyén személyes magatartása lehet a kiutasítás indoka, az adott ügyhöz közvetlenül nem kapcsolódó vagy az általános megelőzési

39 – Lásd különösen az áruk szabad mozgásával kapcsolatban a fent hivatkozott Boscher-ügyben hozott ítélet 22. és 23. pontját, a szolgáltatásnyújtás szabadsága tekintetében a fent hivatkozott Omega-ügyben hozott ítélet 36. pontját, és a személyek szabad mozgása tekintetében a fent hivatkozott Oteiza Olazabal-ügyben hozott ítélet 43. pontját.

40 – Lásd a fent hivatkozott Oteiza Olazabal-ügyben hozott ítélet 43. pontját. A tőke szabad áramlását illetően lásd a fent hivatkozott Église de scientologie ügyben hozott ítélet 18. pontját, az áruk szabad mozgását illetően a fent hivatkozott Omega-ügyben hozott ítélet 36. pontját.

41 – Lásd a fent hivatkozott Orfanopoulos és Oliveri egyesített ügyekben hozott ítélet 96. pontját. Lásd továbbá az uniós polgárok mozgására és tartózkodására vonatkozó, közrendi, közbiztonsági és közegészségi okokkal igazolt különös intézkedésekről szóló, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak címzett 1999. július 19-i bizottsági közleményt (COM[1999] 372 végleges.).

megfontolásokon alapuló indokolások nem elfogadhatóak.[42]

89. Végül, szintén e rendelkezés szerint, az e magatartás által kiváltott, a közbiztonságot érintő veszélynek közvetlennek kell lennie.[43] E tekintetben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a közvetlen veszély fennállásával kapcsolatos feltételnek a kiutasítás időpontjában kell teljesülnie.[44]

90. Ahogy azt a jelen indítvány 37–44. pontjaiban bemutattam, ez az irányelv védelmet biztosít a kiutasítás ellen, amelynek mértéke az uniós polgár tartózkodása időtartamának függvényében növekszik. Az említett irányelv 28. cikkének (3) bekezdése jelenti a védelem utolsó, tehát legerősebb fokozatát.

91. Ennélfogva e bekezdésnek a 2004/38 irányelv 28. cikke szerkezetében elfoglalt helyére és az érintett uniós polgár fogadó tagállamban való tartózkodásának időtartamára tekintettel úgy vélem, hogy az arányosság vizsgálatakor nagyobb mértékű igazolhatóságot kell megkövetelni.

92. Másrészt megjegyzem, hogy a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének b) pontja értelmében a kiskorúak ugyanolyan mértékű védelemben részesülnek, mint az a személy, aki a kiutasítási határozatot megelőző tíz évben a fogadó tagállam területén tartózkodott. Ez jól mutatja, hogy ilyen határozatot csak a felrótt magatartás különleges súlyosságára tekintettel, kivételesen lehet elfogadni.

93. A hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság és – adott esetben – a nemzeti bíróság feladata tehát, hogy megbizonyosodjon arról, hogy az uniós polgárral szemben hozott kiutasítási határozatot pontos indokolással látták-e el az adott ügy tényeire és a személyeket fenyegető veszély súlyosságára figyelemmel.

94. A büntetés lejártát követő kiutasítási határozatot érintő jelen ügyben úgy vélem, hogy az arányossági teszt különös jelentőséggel bír, ami megköveteli, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság figyelembe vegye azokat

42 – Lásd különösen a fent hivatkozott Bonsignore-ügyben hozott ítélet 5. és 6. pontját.

43 – Lásd a fent hivatkozott Bouchereau-ügyben hozott ítélet 28. pontját és a C-503/03. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2006. január 31-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-1097. o.) 44. pontját.

44 – Lásd a fent hivatkozott Orfanopoulos és Oliveri egyesített ügyekben hozott ítélet 78. és 79. pontját.

a tényezőket, amelyek igazolják, hogy a meghozott határozat alkalmas a bűnismétlés kockázatának elkerülésére.

95. Véleményem szerint ennek a hatóságnak abban az esetben, ha uniós polgárral szemben kiutasítási határozatot hoz a büntetésének végrehajtását követően, be kell mutatnia, hogy ez a határozat nem akadályozza az elkövető visszailleszkedését. Úgy tűnik számomra, hogy a büntetés egyéniesítéséhez kapcsolódó, annak meghosszabbítását jelentő ilyen intézkedés az egyetlen olyan megoldás, amely egyaránt védi az érintett egyén és általában az Unió érdekeit is. A szabadon bocsátott személy ugyanis, még ha a visszatérés megtiltásával egyidejűleg kiutasítják is valamely tagállamból, uniós polgárként továbbra is élhet a többi tagállamban való szabad mozgás jogával. Közérdek tehát, hogy a szabadon bocsátásának feltételei eltántorítsák a bűnelkövetéstől, vagy legalább ne ösztönözzék ismét erre.

96. Az alapügyben a jogsértés minősítése és a kiszabható büntetés súlyossága olyan jelzések, amelyeket figyelembe kell venni a védett társadalmi érdek jelentőségének értékelésekor. Ugyanígy, a legmagasabb kiszabható büntetéshez képest kiszabott büntetés és P. Tsakouridisnak az e büntetés alapjául szolgáló kábítószer-kereskedelemben való részvétele mértéke véleményem szerint olyan objektív jelzések, amelyek segítenek a nemzeti bíróságnak e személy magatartása súlyosságának értékelésekor. Mindazonáltal a megfelelő egyensúly kialakítása érdekében szintén figyelembe kell venni P. Tsakouridis személyes helyzetét – például azt a tényt, hogy családja a fogadó tagállam területén lakik, hogy ebben az államban végez gazdasági tevékenységet, hogy a származása szerinti állammal is vannak kapcsolatai –, valamint a feltételes szabadságra bocsátásához kapcsolódó segítő, támogató és ellenőrzési intézkedések hatásait vagy az azokból a beilleszkedés mértékére vagy a bűnismétlés kockázatára vonatkozóan megszerezhető információkat. Az ilyen intézkedések kudarca ugyanis igazolhatja a tervezett kiutasítást.

97. Következésképpen a fenti megfontolásokra tekintettel véleményem szerint a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy a közbiztonság fogalma nemcsak a fogadó tagállam szűkebb értelemben vett külső és belső biztonságának vagy intézményei védelmének veszélyeztetésére vonatkozik, hanem magában foglalja egyúttal az olyan alapvető társadalmi érdeket fenyegető komoly veszélyt is, mint az állampolgárai védelmének alapvető értékei, amely

veszélyeket az állam egyedileg határoz meg az általa megállapított bűncselekményekkel.

98. A kiutasítási határozatot hozó, hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság feladata ezt a határozatot világosan, azokkal a ténybeli és jogi körülményekkel megindokolni, amelyek e feltételek megvalósulását jellemzik.

99. Ezenkívül, ha a jelen ügyhöz hasonlóan a kiutasítási határozatot valamely büntetés végrehajtását követően hozzák meg, a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságnak be kell mutatnia, hogy ez a határozat nem ellentétes a büntetés visszailleszkedésre irányuló céljával.

C – *A tartózkodás időtartamára vonatkozó feltételről*

100. A második, a harmadik és a negyedik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy P. Tsakouridis részesülhet-e fokozott védelemben, ha a kiutasítási határozatot megelőző tíz évben a német területen való tartózkodását távollétek szakították meg, és az említett területre való visszatérése bírósági határozat következménye.

101. A 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja alapján ugyanis ez a védelem a kiutasítási határozatot megelőző tíz évben a fogadó tagállam területén való tartózkodás feltételéhez kötött. Márpedig ez a cikk nem szól arról, hogy milyen következménye lehet a fokozott védelemre a területről ezen időszak alatt történt távollét.

102. Ezekre tekintettel a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy az ezen irányelv 16. cikkében található, a huzamos tartózkodási jog megadásának és elvesztésének feltételei alkalmazhatók-e analógia útján.

103. Ennek megfelelően a fokozott védelem megszerzését nem akadályozná a fogadó tagállam területéről való, összesen hat hónapot meg nem haladó ideiglenes távollét[45], és a fokozott védelem elvesztését csak a fogadó tagállamból való két egymást követő éven át tartó távollét esetén lehetne megállapítani[46].

104. A jelen ügyben írásbeli észrevételeket benyújtó tagállamok kormányainak véleménye megoszlik ebben a kérdésben.

105. A dán és a magyar kormány szerint a fogadó tagállam területéről való ideiglenes távollétnek nincs hatása, amennyiben az ezzel az állammal fennálló kapcsolatok nem szakadnak meg. A dán kormány véleménye szerint a 2004/38 irányelv 16. cikkének (4) bekezdése analógia alapján alkalmazható, míg a magyar kormány álláspontja szerint e rendelkezésnek a fogadó tagállammal fennálló kapcsolatok megszakadása értékelésénél lehet jelentősége.

106. Az Egyesült Királyság kormánya azon a véleményen van, hogy az uniós polgár akkor részesül fokozott védelemben, ha a fogadó tagállam területén való öt év tartózkodást követően megszerezte a huzamos tartózkodás jogát, és ezután további öt éven át jogszerűen tartózkodott ott.

107. A belga kormány szerint az analógia útján történő alkalmazás nem lehetséges. Úgy véli, hogy ha az uniós polgár egyszer elhagyta a fogadó tagállam területét, elveszíti a fokozott védelemhez való jogát, és ez alól nem lehet kivételt tenni.

108. A lengyel kormány és az Európai Bizottság szintén úgy véli, hogy a 2004/38 irányelv 16. cikke (4) bekezdésének analógia útján történő alkalmazása nem lehetséges. A lengyel kormány szerint a fokozott védelem elvesztését csak a fogadó tagállammal fennálló valamennyi kapcsolat megszakadása igazolja. A Bizottság a maga részéről úgy véli, meg kell vizsgálni, hogy az uniós polgár érdekeltségeinek központja továbbra is a fogadó tagállam területén található-e. A rövid tartamú távolléteknek tehát nem lehet hatása az időtartam kiszámítására.

45 – Lásd a 2004/38 irányelv 16. cikkének (3) bekezdését.

46 – Lásd ezen irányelv 16. cikkének (4) bekezdését.

109. Véleményem szerint a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdése a) pontjának szerkezetére tekintettel arra nem lehet analógia útján az irányelv a 16. cikkének (4) bekezdését alkalmazni. Véleményem szerint a fogadó tagállammal fennálló erős kapcsolat fenntartása a meghatározó.

110. Ahogy azt láthattuk, a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdése a) pontjának megfogalmazása nem fejti ki, hogy mi a következménye a fogadó tagállam területéről való távollétnek a fokozott védelem vagy annak elvesztése tekintetében.

111. Az állandó ítélkezési gyakorlat alapján amennyiben a közösségi jog valamely rendelkezésének szövege nem teszi lehetővé annak pontos meghatározását, hogy azt hogyan kell érteni, azon szabályozás célja és rendszere alapján kell értelmezni, amelynek részét képezi.[47]

112. Következésképpen a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdésekre a szóban forgó rendelkezés összefüggéseinek és az irányelv rendszerének és célkitűzéseinek figyelembevételével kell válaszolni.

113. Az uniós polgárság elsődleges jogot ruház az Unió valamennyi polgárára annak érdekében, hogy szabadon mozoghassanak és tartózkodhassanak a tagállamok területén.[48] Az említet irányelv célkitűzése, hogy egyszerűsítse és megerősítse ezt a jogot,[49] annak érdekében, hogy az uniós polgárok tagállamok közötti mozgása azon tagállami polgárokhoz hasonló körülmények között menjen végbe, akik saját államukon belül mozognak, és változtatják lakóhelyüket vagy tevékenységüket.[50]

114. Ezzel kapcsolatban az uniós jogalkotó szándéka annak megvalósítása, hogy az uniós polgárok a saját származásuk szerinti tagállamtól eltérő más államban eltöltött többéves tartózkodást követően azt érezhessék, hogy ténylegesen integrálódtak ebbe az államba.

47 – Lásd ebben az értelemben a C-533/07. sz. Falco Privatstiftung Rabitsch ügyben 2009. április 23-án hozott ítélet (EBHT 2009., I-3327 o.) 19. és 20. pontját. Lásd továbbá a 292/82. sz. Merck-ügyben 1983. november 17-én hozott ítélet (EBHT 1983., 3781. o.) 12. pontját, a C-191/99. sz. Kvaerner-ügyben 2001. június 14-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-4447. o.) 30. pontját, valamint a C-283/05. sz. ASML-ügyben 2006 december 14-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-12041. o.) 16. és 22. pontját.

48 – Lásd a 2004/38 irányelv (1) preambulumbekezdését.

49 – Lásd a 2004/38 irányelv (3) preambulumbekezdését.

50 – Lásd a 8. lábjegyzetben említett irányelvjavaslatot.

115. Mivel ezeket a személyeket súlyosan sértheti a fogadó tagállamból való kiutasítás, az uniós jogalkotó – ahogy azt láttuk – olyan védelmi rendszert hozott létre a kiutasítással szemben, amely az arányosság elvén alapul.[51]

116. Mivel a tartózkodás időtartama az integráció fokmérője, az uniós jogalkotó úgy alakította ki a 2004/38 irányelv 28. cikkét, hogy minél hosszabb a fogadó tagállam területén való tartózkodás időtartama, annál szigorúbbak azok a feltételek, amelyek alapján ez az állam kiutasítási határozatot hozhat.

117. Ezen irányelv 28. cikkének (1) bekezdése értelmében ugyanis a fogadó tagállam közrendi vagy közbiztonsági okokból kiutasítási határozatot hozhat az olyan uniós polgárral szemben, aki nem rendelkezik huzamos tartózkodási joggal.[52] Azzal az uniós polgárral szemben, aki huzamos tartózkodási joggal rendelkezik, a 2004/38 irányelv 28. cikke (2) bekezdésének megfelelően ilyen határozat csak *súlyos* közrendi vagy közbiztonsági *okokból* hozható. Végül ezen irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja alapján, ha az uniós polgár a kiutasítási határozatot megelőző tíz évben a fogadó tagállam területén tartózkodott, a határozatot csak *nyomós* közbiztonsági *okokból* lehet meghozni.

118. Megjegyzem, hogy minél nagyobb mértékű az uniós polgárnak a fogadó tagállamba való integrációja az ott tartózkodásának időtartama alapján, annál nagyobb mértékű védelemben részesül a kiutasítással szemben.[53]

119. Úgy vélem, hogy összefüggésnek kell tehát lennie az említett államba való integráció foka és a védelem mértéke között.

120. Az uniós jogalkotó abból az alapfeltevésből indult ki, amely szerint a fogadó tagállam területén való hosszú időtartamú tartózkodás nagymértékű integrációra utal. Ennek

51 – Lásd a 2004/38 irányelv (23) preambulumbekezdését.

52 – Emlékeztetek arra, hogy az említett irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében a huzamos tartózkodási jogot öt év megszakítatlan tartózkodást követően lehet megszerezni.

53 – Lásd a 2004/38 irányelv (24) preambulumbekezdését.

alapján úgy gondolom, hogy a fogadó tagállam területén való legalább tíz év tartózkodás után fennáll a teljes integráció vélelme.

121. A kiutasítás elleni védelem legmagasabb mértékéhez megkövetelt ilyen mértékű integrációval álláspontom szerint nem összeegyeztethetők a fogadó állam területéről való olyan távollétek, amelyek alkalmasak lehetnek az uniós polgár és az ezen állam között fennálló erős kapcsolat megszakítására.

122. Az uniós polgár számára azonban nem lehet teljesen megtiltani a távollétet. A 2004/38 irányelvnek a személyek szabad mozgásával kapcsolatos célkitűzésével[54] ellentétes lenne ugyanis visszatartani az uniós polgárokat a szabad mozgáshoz való joguk gyakorlásától azon az alapon, hogy a fogadó tagállam területétől való egyszerű távollétnek is hatása lehet a kiutasítással szembeni fokozott védelemhez való jogukra.

123. Következésképpen úgy vélem, hogy a szakmai okok vagy a szabadság miatti ideiglenes távolléteknek nem szabad hatással lenniük a kiutasítással szembeni védelem legmagasabb mértékéhez megkövetelt időtartamra. Az ilyen távollétek ugyanis véleményem szerint nem alkalmasak arra, hogy megkérdőjelezzék azt az erős kapcsolatot, amely az uniós polgár és a fogadó tagállam között fennáll.

124. Ezzel szemben azt gondolom, hogy a jelen ügybelihez hasonló, tizenhat hónapot meghaladó távollét alkalmas arra, hogy megszüntesse a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja alapján járó fokozott védelmet, ennélfogva ezen irányelv 16. cikkének (4) bekezdése sem alkalmazható analógia útján.

125. A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság jelzi, hogy P. Tsakouridis a német területtől először 2004 márciusától 2004 októberének közepéig volt távol, tehát nagyjából hat és fél hónapig, majd másodszor 2005 októberének közepétől 2007 márciusáig, tehát valamivel több mint tizenhat hónapig.

54 – Lásd ezen irányelv (2) preambulumbekezdését.

126. Ami P. Tsakouridis első távollétét illeti, az iratokból kiderül, hogy azért volt távol, hogy idényjellegű munkát végezzen Görögországban.

127. Úgy gondolom, elfogadható, hogy az ilyen okokból való távollét nem volt hatással a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában szereplő fokozott védelemhez megkövetelt időtartamra. Véleményem szerint tehát azt kell megvizsgálni, hogy az érintett uniós polgár és a fogadó tagállam között fennálló kapcsolat még mindig erős-e, megvizsgálva például azt, hogy az országba való visszatérésekor megőrizte-e a szintén ebben az országban letelepedett családtagjaival fennálló kapcsolatait, fenntartotta-e lakóhelyét, vagy hogy ésszerű időn belül újból tartós gazdasági tevékenységbe kezdett-e.

128. Ezzel szemben P. Tsakouridis második, 2005 októberének közepétől 2007 márciusáig tartó távolléte, amelyet nem önszántából, hanem a fogadó tagállam területére történő, bírói határozat nyomán kikényszerített visszatéréssel szakított meg, megszakítja a tízéves időtartamot. Úgy gondolom ugyanis, hogy az ilyen távollét valójában azt mutatja, hogy az uniós polgár másik tagállamban telepedett le, és ezért a fogadó tagállammal fennálló kapcsolata már nem olyan erős, esetleg teljesen meg is szűnt.

129. A fentiekre tekintettel nehezen képzelhető el, hogy P. Tsakouridis igénybe vehesse a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti fokozott védelmet.

130. Hangsúlyozni kell egyébként, hogy az uniós polgárok a fogadó tagállamban való tartózkodásuk időtartamától függetlenül nincsenek megfosztva a kiutasítással szembeni védelemtől.[55] Ezenkívül az irányelv 32. cikkének (1) bekezdése értelmében a beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt álló személyek ésszerű idő elteltével vagy a jogerős határozat végrehajtásától számított három év elteltével bármikor kérelmezhetik a beutazási és tartózkodási tilalom megszüntetését, mivel ezt a

55 – Lásd a 2004/38 irányelv 28. cikkének (1) és (2) bekezdését.

tilalmat semmilyen körülmények között nem lehet élethosszig tartó hatállyal kimondani.[56]

131. A fentiekre tekintettel úgy gondolom, hogy a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy az olyan ideiglenes távollétek, amelyek nem kérdőjelezik meg az uniós polgár és a fogadó tagállam között fennálló erős kapcsolatot – amely körülmény ellenőrzése a nemzeti bíróság feladata – általában nincs hatással az e cikkben megkövetelt tízéves időtartam kiszámítására.

132. Ezzel ellentétben a fogadó tagállam területéről való tizenhat hónapot meghaladó távollét, amelyet a jelen ügyhöz hasonlóan csak az uniós polgárnak a fogadó tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságai által hozott bírósági határozat nyomán kikényszerített visszatérése szakított meg, alkalmas arra, hogy megszüntesse ennek az uniós polgárnak az említett cikk szerinti fokozott védelmét, mivel e távollét az említett polgár és állam közötti erős kapcsolat megszakadását jelenti, amit a nemzeti bíróságnak kell értékelnie.

V – Végkövetkeztetések

133. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg kérdésre az alábbi választ adja:

„Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai

56 – Lásd az említett irányelv (27) preambulumbekezdését. Lásd továbbá a fent hivatkozott Calfa-ügyben hozott ítélet 18. és 29. pontját.

parlamenti és tanácsi irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy

– a közbiztonság fogalma nemcsak a fogadó tagállam szűkebb értelemben vett külső és belső biztonságának vagy intézményei védelmének veszélyeztetésére vonatkozik, hanem magában foglalja egyúttal az olyan alapvető társadalmi érdeket fenyegető komoly veszélyt is, mint az állampolgárai védelmének alapvető értékei, amely veszélyeket az állam egyedileg határoz meg az általa megállapított bűncselekményekkel;

– a kiutasítási határozat hozó, hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság feladata ezt a határozatot világosan, azokkal a ténybeli és jogi körülményekkel megindokolni, amelyek e feltételek megvalósulását jellemzik;

– ha a jelen ügyhöz hasonlóan a kiutasítási határozatot valamely büntetés végrehajtását követően hozzák meg, a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságnak be kell mutatnia, hogy ez a határozat nem ellentétes a büntetés visszailleszkedésre irányuló céljával;

– az olyan ideiglenes távollétek, amelyek nem kérdőjelezik meg az uniós polgár és a fogadó tagállam között fennálló szoros kapcsolatot – amely körülmény ellenőrzése a nemzeti bíróság feladata – nincs hatással a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában megkövetelt tízéves időtartam kiszámítására;

– a fogadó tagállam területétől való, tizenhat hónapot meghaladó távollét, amelyet a jelen ügyhöz hasonlóan csak az uniós polgárnak a fogadó tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságai által hozott bírósági határozat nyomán kikényszerített visszatérése szakított meg, alkalmas arra, hogy megszüntesse e polgárnak a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti fokozott védelmét, mivel e távollét az említett polgár és állam közötti erős kapcsolat megszakadását jelenti, amit a nemzeti bíróságnak kell értékelnie."