



## Határozatok Tára

ELEANOR SHARPSTON  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2015. február 12.<sup>1</sup>

**C-554/13. sz. ügy**

**Z. Zh. és O.  
kontra  
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie**

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

„A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség — 2008/115/EK irányelv —  
Jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszatérésével kapcsolatban a  
tagállamokban használt közös normák és eljárások — A 7. cikk (4) bekezdése — Önkéntes távozásra  
vonatkozó határidő megállapítását megtagadó határozat — Közrend veszélyeztetése”

1. A 2008/115/EK irányelv<sup>2</sup> a tagállamok által alkalmazandó közös normákat és eljárásokat állapít meg a jogellenesen tartózkodó külföldiek Európai Unióból például a származási országukba történő visszatérésére. A kiutasítási határozat ezen irányelv alapján történő meghozatala során a szóban forgó tagállamnak megfelelő (hét naptól harminc napig terjedő) határidőt kell biztosítania az érintett személy részére az önkéntes távozásra. A tagállamok azonban bizonyos indokok alapján, ideértve, ha az érintett személy veszélyt jelent a közrendre, eltérhetnek a 7. cikk (4) bekezdése szerinti szabálytól, tartózkodva az ilyen határidő megállapításától (vagy kevesebb mint hét napos határidőt állapítva meg).<sup>3</sup>

2. Előzetes döntéshozatal iránti kérelmében a Raad van State (államtanács) (Hollandia) a visszatérési irányelv 7. cikke (4) bekezdésének, különösen pedig a „veszélyezteti a közrendet” kifejezés jelentése tekintetében kéri a Bíróság iránymutatását.

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — A harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 348., 98. o.; a továbbiakban: visszatérési irányelv).

3 — Lásd az alábbi 13. pontot.

## Az uniós jog

### *A schengeni vívmányok*

3. A schengeni térséget az 1985. évi Schengeni Megállapodás<sup>4</sup> hozta létre, amellyel az aláíró államok megállapodtak abban, hogy megszüntetik valamennyi belső határukat, és egyetlen külső határt hoznak létre. A schengeni térségen belül közös szabályokat és eljárásokat alkalmaznak többek között a határellenőrzések tekintetében. A Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény<sup>5</sup> 1. cikke értelmében a „külföldi” olyan személy, aki egyik tagállamnak sem állampolgára.<sup>6</sup> A 4. cikk (1) bekezdése szerint azokat a belső légi járatokon utazó utasokat, akik harmadik államba induló légi járatra szállnak át, kiutazáskor előzetes személyellenőrzésnek vetik alá azon a repülőtéren, ahonnan a külső légi járat indul. Az 5. cikk (1) bekezdése értelmében amennyiben a szóban forgó személy teljesít bizonyos feltételeket, így például rendelkezik a határátlépést lehetővé tevő érvényes okmányokkal (5. cikk (1) bekezdésének a) pontja), vagy nem minősül olyan személynek, aki veszélyt jelenthet valamely Szerződő Fél közrendjére, nemzetbiztonságára vagy nemzetközi kapcsolataira (az 5. cikk (1) bekezdésének e) pontja), három hónapot meg nem haladó időtartamra engedélyezhető számára a Szerződő Felek területére történő beutazás. A Szerződő Felek azonban főszabály szerint kötelesek megtagadni a beutazást attól a személytől, aki nem felel meg az 5. cikk (1) bekezdésében szereplő feltételeknek.<sup>7</sup> A külső határok átlépésének ellenőrzését a hatáskörrel rendelkező hatóságok a 6. cikk (2) bekezdésében foglalt egységes elveknek megfelelően hajtják végre.<sup>8</sup> Ez nemcsak az úti okmányok, valamint a beutazásra, tartózkodásra, munkavállalásra és kiutazásra irányadó egyéb feltételek ellenőrzésére, hanem a Szerződő Felek nemzetbiztonságát és a közrendjét fenyegető veszélyek felderítésére és megelőzésére irányuló ellenőrzésre is kiterjed.<sup>9</sup>

4. A Schengeni Információs Rendszert (a továbbiakban: SIS) a végrehajtási egyezmény 92. cikkével hozták létre. A SIS lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy többek között a határellenőrzésekhez személyekre és tárgyakra vonatkozó figyelmeztető „jelzésekkel” kapcsolatos információkhoz jussanak. A SIS célja a közrend és a közbiztonság, ezen belül a nemzetbiztonság fenntartása.<sup>10</sup> Amennyiben valamely személytől megtagadják a schengeni térség területére való belépést, a releváns adatokat a hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatóságok vagy bíróságok által a nemzeti jogszabályoknak megfelelően hozott határozatban elrendelt nemzeti figyelmeztető jelzés alapján viszik be a SIS-be.<sup>11</sup> Az ilyen határozat alapulhat e személynek az érintett nemzeti területen való jelenlétével a közrendre, a közbiztonságra vagy a nemzetbiztonságra gyakorolt fenyegetésen.<sup>12</sup> Ilyen helyzet különösen olyan szóban forgó személy esetén fordulhat elő, akit legalább egyéves szabadságvesztés-büntetéssel büntetendő bűncselekmény miatt ítélték el,<sup>13</sup> vagy akinek esetében megalapozottan feltehető, hogy súlyos bűncselekményeket követett el, vagy akinek esetében konkrét jelek utalnak arra, hogy ilyen bűncselekmények elkövetését tervezi a schengeni térségen belül.

4 — A Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaitokon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló megállapodás (HL 2000. L 239., 13. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 2. kötet, 3. o.).

5 — A Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaitokon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény (HL 2000. L 239., 19. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 2. kötet, 9. o.; a továbbiakban: végrehajtási egyezmény).

6 — A továbbiakban a „harmadik országbeli állampolgár” fogalmát a „külföldi” szinonimájaként használom, mivel az itt vizsgált szabályozások egyikében sem használják a „külföldi” kifejezést.

7 — Az 5. cikk (2) bekezdése.

8 — A 6. cikk (1) bekezdése.

9 — A 6. cikk (2) bekezdése.

10 — A 93. cikk.

11 — A 96. cikk (1) bekezdése.

12 — A 96. cikk (2) bekezdése.

13 — A 96. cikk (2) bekezdésének a) és b) pontja.

5. A Schengeni határ-ellenőrzési kódexet létrehozó rendelet<sup>14</sup> a „beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló személyek[et]” úgy határozza meg, mint „harmadik ország olyan állampolgára[i], aki[k] a Schengeni Egyezmény 96. cikkének megfelelően és az abban meghatározott célok érdekében a [SIS] figyelmeztető jelzés hatálya alatt áll[nak]”.<sup>15</sup> A 2. cikk (5) bekezdése „a szabad mozgás közösségi jogával rendelkező személyek[et]” úgy határozza meg, mint az EUMSZ 20. cikk (1) bekezdése szerinti uniós polgárok, valamint harmadik országok azon állampolgárai, akik a szabad mozgás jogát gyakorló valamely uniós polgár családtagjai, és akikre a 2004/38/EK irányelv<sup>16</sup> alkalmazandó.

#### *A visszatérési irányelv*

6. A visszatérési irányelvvel bevezetett közös normákat és eljárásokat többek között az uniós jog általános elveiként szereplő alapvető jogokkal összhangban kell alkalmazni.<sup>17</sup>

7. A visszatérési irányelv története két Európai Tanácsi ülésre nyúlik vissza. Az első, 1999. október 15–16-i tamperei ülésen egységes megközelítést fogadtak el a bevándorlás és a menekültügy területén.<sup>18</sup> A második, az Európai Tanács 2004. november 4–5-i brüsszeli ülése sürgette egy közös normákon alapuló hatékony visszatérési és hazatelepülési politika létrehozását annak érdekében, hogy az érintett személyek emberséges módon, és emberi jogaik és méltóságuk teljes mértékű tiszteletben tartása mellett térhessenek vissza.<sup>19</sup> Az irányelv világos, átlátható és tisztességes eljárás létrehozását tűzte ki elsődleges céljául, hogy biztosítsa a hatékony visszatérési politikát, mint a jól szervezett migrációs politika elengedhetetlen elemét.<sup>20</sup> Ily módon a visszatérési irányelv olyan szabályokat hozott létre, amelyek alkalmazhatók minden olyan harmadik országbeli állampolgárra, aki valamely tagállamban érvényes beutazási, tartózkodási vagy letelepedési feltételeknek nem vagy már nem felel meg.<sup>21</sup> A jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárnak valamely tagállam területéről történő kiutasítását tisztességes és átlátható eljárás keretében kell lefolytatni. Az EU általános jogelveinek megfelelően a visszatérési irányelv értelmében meghozott határozatokat eseti alapon és tárgyilagos kritériumok szerint kell elfogadni, ami azt vonja maga után, hogy a jogellenes tartózkodás pusztán tényén kívül egyéb szempontokat is figyelembe kell venni.<sup>22</sup> A tagállamoknak azonban joguk van az jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kiutasítására, feltéve hogy tisztességes és hatékony menekültügyi rendszert működtetnek, amelyek a visszaküldés tilalmának elvét teljes mértékben tiszteletben tartják.<sup>23</sup> Abban az esetben, amikor nincs ok azt feltételezni, hogy az önkéntes visszatérés aláásná a kiutasítási eljárás célját, azt előnyben kell részesíteni a kitoloncolással szemben, és az önkéntes távozásra megfelelő időszakot kell megállapítani. Az önkéntes távozás határidejének meghosszabbítására akkor kerülhet sor, ha az egyedi eset konkrét körülményei miatt szükségesnek bizonyul.<sup>24</sup> Foglalkozni kell továbbá a jogellenesen tartózkodó, ám még nem kitoloncolható harmadik országbeli állampolgárok helyzetével. A nemzeti kiutasítási intézkedések hatálya ráadásul európai

14 — A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 105., 1. o.), amelyet nemrég felülvizsgált a 2013. október 22-i 1051/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 295., 1. o.). Jóllehet a holland kormány írásbeli észrevételeiben a rendelet további módosításaira hivatkozik, azokat e helyütt nem érintem, mivel azok nem relevánsak, hiszen az alapügyben szereplő tényállás megvalósulását követően léptek hatályba.

15 — A 2. cikk (7) bekezdése.

16 — 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.; a továbbiakban: polgárságról szóló irányelv).

17 — Az 1. cikk és a (24) preambulumbekkezdés.

18 — Az (1) preambulumbekkezdés.

19 — A (2) preambulumbekkezdés.

20 — A (4) preambulumbekkezdés.

21 — Az (5) preambulumbekkezdés.

22 — A (6) preambulumbekkezdés.

23 — A (8) preambulumbekkezdés.

24 — A (10) preambulumbekkezdés.

szinten kerül meghatározásra a minden tagállam területére érvényes, a beutazást és a tartózkodást megakadályozó beutazási tilalom megállapításával.<sup>25</sup> A tagállamoknak a SIS II rendelettel összhangban gyors hozzáféréssel kell rendelkezniük a többi tagállam által kiadott beutazási tilalmakkal kapcsolatos információkhoz.<sup>26</sup>

8. A visszatérési irányelv a valamely tagállam területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandó.<sup>27</sup> Az nem alkalmazandó a schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikkének (5) bekezdésében meghatározott, szabad mozgáshoz való uniós jogot élvező személyekre.<sup>28</sup>

9. A 3. cikkben szereplő alábbi fogalommeghatározások relevánsak:

„1. »harmadik országbeli állampolgár«: minden olyan személy, aki a Szerződés 17. cikk (1) bekezdése értelmében nem uniós polgár, és aki nem élvezi a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk (5) bekezdésében meghatározott, szabad mozgáshoz való [uniós] jogot;

2. »illegális [helyesen: jogellenes] tartózkodás«: olyan harmadik országbeli állampolgár jelenléte valamely tagállam területén, aki a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 5. cikkében meghatározott beutazási feltételeknek vagy az adott tagállamban érvényes egyéb beutazási, tartózkodási vagy letelepedési feltételeknek nem vagy már nem felel meg;

3. »kiutasítás«: egy harmadik országbeli állampolgár visszatérési folyamata, függetlenül attól, hogy visszatérési kötelezettség önkéntes teljesítéséről vagy kitoloncolásról van szó:

- a származási országába, vagy
- egy tranzitországba [uniós] vagy kétoldalú visszafogadási, megállapodásoknak vagy egyéb megegyezéseknek megfelelően, vagy
- más harmadik országba, ahova az érintett harmadik országbeli állampolgár önkéntesen vissza kíván térni, és amely őt befogadja;

4. »kiutasítási határozat«: közigazgatási vagy bírósági határozat vagy intézkedés, amely valamely harmadik országbeli állampolgár tartózkodásának jogszerűtlenségét megállapítja vagy kimondja, és visszatérési kötelezettséget állapít meg vagy mond ki;

[...]

6. »beutazási tilalom«: a kiutasítási határozatot kísérő közigazgatási vagy bírósági határozat vagy intézkedés, amely meghatározott időtartamra megtiltja a tagállamok területére való beutazást és a tagállamok területén való tartózkodást;

[...]

8. »önkéntes távozás«: a visszatérési kötelezettségnek a kiutasítási határozatban erre a célra meghatározott határidőn belüli teljesítése;

[...]”

25 — A (14) preambulumbekkezdés.

26 — A (18) preambulumbekkezdés. E preambulumbekkezdésben a jogalkotó hivatkozik a Schengeni határ-ellenőrzési kódex további módosításaira (lásd a 14. lábjegyzetet).

27 — A 2. cikk (1) bekezdése.

28 — A 2. cikk (3) bekezdése: lásd a fenti 5. pontot. A tagállamok dönthetnek úgy, hogy nem alkalmazzák a visszatérési irányelvet a 2. cikk (2) bekezdésében felsorolt harmadik országbeli állampolgárokra.

10. A tagállamok fenntarták a jogot arra, hogy kedvezőbb rendelkezéseket fogadjanak el, feltéve hogy az ilyen rendelkezések összeegyeztethetők az irányelvvel.<sup>29</sup>

11. Az 5. cikk értelmében a visszatérési irányelv végrehajtása során a tagállamoknak figyelembe kell venniük az érintett harmadik országbeli állampolgárhoz kapcsolódó bizonyos szempontokat, így családi helyzetüket, az egészségi állapotukat, illetve a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartását.

12. A 6. cikk (1) bekezdése előírja a tagállamok számára, hogy a területükön jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozóan kiutasítási határozatot adjanak ki.<sup>30</sup>

13. A 7. cikk a következőképpen szól:

„(1) A kiutasítási határozat a (2) és (4) bekezdésben említett kivételek sérelme nélkül megfelelő, hét naptól harminc napig terjedő határidőt állapít meg az önkéntes távozásra. A tagállamok nemzeti jogszabályaikban előírhatják, hogy ilyen határidőt kizárólag az érintett harmadik országbeli állampolgár kérelme alapján biztosítanak. Ebben az esetben a tagállamok tájékoztatják az érintett harmadik országbeli állampolgárokat az ilyen irányú kérelem benyújtásának lehetőségéről.

A fent említett határidő nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgárok előbb távozzanak.

(2) A tagállamok a konkrét eset egyedi körülményeinek, mint például a tartózkodás időtartamának, a beiskolázott gyermekeknek, valamint egyéb családi és társadalmi köteleknek a figyelembevételével szükség esetén megfelelő időtartammal meghosszabbítják az önkéntes távozás határidejét.

(3) Az önkéntes távozásra vonatkozó időszakra a szökés kockázatának elkerülését célzó kötelezettségeket lehet kiszabni, úgymint a hatóságoknál való rendszeres jelentkezésre, anyagi garancia [helyesen: megfelelő pénzügyi biztosíték] letétbe helyezésére, okmányok benyújtására vagy egy adott helyen való tartózkodásra vonatkozó kötelezettségeket.

(4) Amennyiben fennáll a szökés veszélye, vagy ha a jogszerű tartózkodás iránti kérelmet elutasították, mivel az nyilvánvalóan megalapozatlan volt, vagy azt csalárd módon nyújtották be, továbbá amennyiben az érintett személy veszélyezteti a közrendet, a közbiztonságot vagy a nemzetbiztonságot, a tagállamok eltekinthetnek az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításától, vagy hét napnál rövidebb határidőt is megállapíthatnak.”

14. A 8. cikk (1) bekezdése előírja, hogy amennyiben többek között a 7. cikk (4) bekezdésének megfelelően nem került sor önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapítására, a tagállamoknak minden szükséges intézkedést meg kell hozniuk a kiutasítási határozat végrehajtása érdekében.

15. A 11. cikk alapján a kiutasítási határozatokkal együtt beutazási tilalmat kell elrendelni, ha az önkéntes távozásra nem állapítottak meg határidőt, vagy ha a visszatérési kötelezettség teljesítésére nem került sor. A beutazási tilalom időtartamát minden egyes eset idevágó körülményeinek alapos megfontolása alapján kell meghatározni, és az elméletileg nem haladja meg az öt évet.<sup>31</sup> Mindazonáltal túllépheti az öt évet, ha a harmadik országbeli állampolgár a közrendre, a közbiztonságra vagy a nemzetbiztonságra nézve komoly fenyegetést jelent.<sup>32</sup> A tagállamok mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek, amennyiben egyedi esetekben humanitárius okokból tartózkodhatnak a beutazási tilalom elrendelésétől, visszavonhatják a tilalmat, vagy felfüggeszthetik azt, illetve egyedi esetekben vagy egyes esetkategóriákban egyéb okokból is visszavonhatják vagy felfüggeszthetik a beutazási tilalmat.

29 — A 4. cikk.

30 — E kötelezettségnek a 6. cikk (2)–(5) bekezdésében említett kivételek sérelme nélkül kell eleget tenni.

31 — A 11. cikk (1) bekezdése.

32 — A 11. cikk (2) bekezdése.

16. A 14. cikk előírja, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell bizonyos elvek figyelembevételét a harmadik országbeli állampolgárok önkéntes távozására engedélyezett időszak alatt. Ezen elvek magukban foglalják a szóban forgó tagállam területén tartózkodó családtagokkal való egység fenntartását, a sürgősségi egészségügyi ellátásnak és a betegségek alapvető kezelésének a biztosítását, a kiskorúak számára – tartózkodásuk időtartamától függően – az iskoláztatás biztosítását és a kiszolgáltatott személyek különleges igényeinek figyelembevételét.

## A nemzeti jogszabályok

17. A Vreemdelingenwet 2000 (a külföldiek jogállásáról szóló törvény; a továbbiakban: Vw 2000) előírja, hogy azon harmadik országbeli állampolgárnak, aki nem (vagy már nem) jogszerűen tartózkodik Hollandia területén, 28 napos határidő áll rendelkezésére a tagállam területének önkéntes elhagyására.<sup>33</sup> A Staatssecretaris (államtitkár)<sup>34</sup> lerövidítheti a távozásra nyitva álló határidőt, vagy úgy határozhat, hogy a szóban forgó személynek azonnali hatállyal el kell hagynia Hollandiát, amennyiben veszélyezteteti többek között a közrendet, a közbiztonságot vagy a nemzetbiztonságot.

18. 2012. február 9-i hatállyal a Vreemdelingen-circulaire 2000 (a külföldiek jogállásáról szóló körlevél; a továbbiakban: 2012. február 9-i körlevél) kimondta, hogy a Vw 2000 62. cikkének (2) bekezdése szerinti távozásra nyitva álló határidő lerövidíthető, vagy egyáltalán nem alkalmazandó, amennyiben a harmadik ország állampolgára veszélyt (*gevaar*) jelent többek között a közrendre, közbiztonságra vagy nemzetbiztonságra. A 2012. február 9-i körlevél értelmében a közrend veszélyeztetésének minősül a nemzeti jog alapján bűncselekményként büntetendő cselekmény miatti bármely gyanúsítás vagy elítélés. A gyanúsításnak a rendőrhatalóság vezetője által tanúsíthatónak kell lennie.<sup>35</sup>

## A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

19. Z. Zh. 2011. június 8-án egy görögországi járattal érkezett a Schiphol repülőtérre, végső úti célja Kanada volt. Z. Zh.-t Hollandiában a repülőtéri tranzit területén letartóztatták, mivel hamis úti okmánnal utazott. 2011. június 21-én elítélték olyan úti okmány birtoklása miatt, amelyről tudta, hogy hamis, és a holland büntető törvénykönyv alapján két hónap szabadságvesztés-büntetést szabtak ki vele szemben. Augusztus 4-én az államtitkár elrendelte, hogy Z. Zh. azonnali hatállyal hagyja el az Európai Unió területét (a Vw 2000 62. cikke (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett 62. cikke (1) bekezdésében előírt önkéntes távozásra vonatkozó határidő biztosítása nélkül). A szabadságvesztés-büntetésének letöltését követően Z. Zh.-t a Kínába történő visszaküldése előtt idegenrendészeti őrizetben tartották. 2011. szeptember 2-i határozatával az államtitkár fenntartotta a Z. Zh. ügyében hozott kiutasítási határozatot.

20. 2011. november 8-án a Rechtbank helybenhagyta az államtitkár határozatát. Z. Zh. fellebbezést nyújtott be az ítélettel szemben a kérdést előterjesztő bírósághoz. 2011. december 14-én megszüntették a Z. Zh.-val szemben foganatosított idegenrendészeti őrizetet, mivel időközben már kiutasították Hollandiából.

33 — A 62. cikk (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett 61. cikk (1) bekezdése.

34 — Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint a távozásra nyitva álló határidő lerövidítéséről szóló határozatot a Staatssecretaris hozza meg. A holland kormány írásbeli észrevételeiből azonban úgy értelmezem, hogy a Vw 2000 vonatkozó rendelkezései e tekintetben a miniszterre hivatkoznak.

35 — A körlevél szintén kimondja, hogy a közrend veszélyeztetésének minősül valamely bűncselekmény tekintetében kötött „egyezség” megkötése. „Egyezés” – a holland szövegben „*eenschikking*” vagy „*eentransactie*” – alatt olyan megállapodást értek, amelyet valamely büntetőeljárással összefüggésben bírósági rendszeren kívül az ügy megoldása érdekében a kötöttek.

21. 2011. január 16-án I. O., aki szintén egy harmadik ország állampolgára, 21 napig érvényes, rövid távú tartózkodásra jogosító vízummal utazott be Hollandiába. 2011. november 23-án egy nő ellen irányuló, családon belüli erőszak gyanúja miatt letartóztatták. 2011. november 24-én a kiutasítást előkészítő idegenrendészeti őrizetbe vették, és elrendelték, hogy azonnali hatállyal hagyja el az Európai Unió területét. 2012. január 17-i határozatával az államtitkár fenntartotta a 2011. november 24-én hozott határozatot, azzal az indokkal, hogy I. O.-t. bűncselekmény elkövetésének gyanúja miatt letartóztatták, ennél fogva I. O. veszélyt jelent a közrendre nézve, és nem jogosult arra, hogy a Hollandiából való önténtes távozására lehetőséget biztosító határidőt állapítsanak meg a javára. 2012. február 1-jén a Rechtbank helyt adott I. O.- jogorvoslati kérelmének, és hatályon kívül helyezte az államtitkár határozatát. Az államtitkár fellebbezést nyújtott be az ítélettel szemben a kérdést előterjesztő bírósághoz. 2012. február 23-án megszüntették az I. O.-val szemben foganatosított idegenrendészeti őrizetet, mivel időközben már kiutasították Hollandiából.

22. A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint a 7. cikk (4) bekezdése értelmében vett „közrend veszélyeztetése” fordulat az uniós jog önálló fogalmát képezi, jelentésének értékelése pedig megköveteli annak vizsgálatát, hogy más uniós aktusok, mint a polgárságról szóló irányelv 27. cikkének (1) bekezdése, a 2003/109/EK tanácsi irányelv<sup>36</sup> 6. cikkének (1) bekezdése, és a 2003/86/EK tanácsi irányelv<sup>37</sup> 6. cikkének (1) vagy (2) bekezdése (a továbbiakban: három irányelv), közrenddel kapcsolatos fogalmainak értelmezése szolgál-e bármilyen útmutatással. Azonban tekintettel az ezen irányelvek és a visszatérési irányelv közötti alapvető eltérésekre, tekintettel azok céljaira, összefüggéseire és szóhasználatára, a kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint a visszatérési irányelvben szereplő közrend fogalmának értelmezéséhez nem lehet analógia útján alkalmazni a három irányelvben szereplő fogalmakat. Azonkívül a visszatérési irányelv rendszerében az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításának mellőzése minősül a legkevésbé korlátozó intézkedésnek. Ennél fogva lehetséges, hogy a „veszélyezteteti a közrendet” fordulat, amint azt a visszatérési irányelv 7. cikkének (4) bekezdése használja, tágabban értelmezhető, mint a három irányelvben használt „közrendi okok” fogalma, ily módon a harmadik országok állampolgárai könnyebben eshetnek a visszatérési irányelvben használt fogalom hatálya alá. Amennyiben ez a helyzet, a bűncselekmény elkövetésének pusztán gyanúja is elegendő lehet.

23. Mindezek alapján a Raad van State az alábbi előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések kapcsán kéri a Bíróság iránymutatását:

- „1) Már azzal veszélyezteteti-e a közrendet a valamely tagállam területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár a [visszatérési] irányelv [...] 7. cikkének (4) bekezdése értelmében véve, hogy őt a nemzeti jog alapján bűncselekményként büntetendő cselekmény elkövetésével gyanúsítják, vagy ehhez az is szükséges, hogy e cselekmény elkövetése miatt büntetőbíróság elítélje, és ebben az esetben jogerősnek kell-e lennie az ítéletnek?
- 2) A gyanúsítás vagy elítélés mellett a konkrét ügy más tényei és körülményei is – mint például a nemzeti jog alapján bűncselekményként büntetendő cselekmény súlyossága vagy típusa, az eltelt idő vagy az érintett személy szándéka – jelentőséggel bírnak-e annak vizsgálatakor, hogy a valamely tagállam területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár veszélyezteteti-e a közrendet a visszatérési irányelv 7. cikkének (4) bekezdése értelmében véve?
- 3) A visszatérési irányelv 7. cikkének (4) bekezdése által abban az esetben, ha az érintett személy veszélyezteteti a közrendet e bekezdés értelmében véve, az önkéntes távozásra vonatkozó határidő biztosításától történő eltekintés és az önkéntes távozásra vonatkozó, hét napnál rövidebb

36 — A harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25-i irányelv (HL 2004. L 16, 44. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 272. o.; a továbbiakban: huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárokról szóló irányelv).

37 — A családtagvesztési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i irányelv (HL L 251., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 224. o.; a továbbiakban: családtagvesztésről szóló irányelv).

határidő biztosítása közötti választás tekintetében biztosított lehetőségre tekintettel jelentőséggel bírnak-e a konkrét ügynek a második kérdésben említett vizsgálat során lényeges tényei és körülményei?”

24. Z. Zh., Belgium, a Cseh Köztársaság, Franciaország, Görögország, Hollandia, Lengyelország és az Európai Bizottság terjesztett elő írásbeli észrevételeket. A 2014. október 15-i tárgyaláson Z. Zh., Belgium, Hollandia, Lengyelország és a Bizottság terjesztett elő szóbeli észrevételeket.

#### *Előzetes észrevételek*

25. Nem vitatott, hogy jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárként a 3. cikk 1) és 2) pontja értelmében mind Z. Zh., mind pedig I. O. a visszatérési irányelv hatálya alá tartozik. Az ezen irányelv 7. cikkének (1) bekezdésében foglalt általános szabály szerint az ilyen személyek hét naptól harminc napig terjedő határidőre jogosultak a származási országukba történő önkéntes távozásra. Ez a jog csak a 7. cikk (4) bekezdésében felsorolt kivételek fennállása, így a közrend veszélyeztetésén alapuló eltérés esetén korlátozható.

26. Mivel azóta mind Z. Zh.-t, mind pedig I. O.-t kiutasították Hollandiából, a jelen eljárás jelentősége mindkettejük számára az, hogy amennyiben a kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy az önkéntes távozásra vonatkozó határidő velük szemben történt megtagadása jogellenes volt, jogellenes fogvatartás címén kártérítési kereseteket indíthatnak a holland hatóságokkal szemben. Z. Zh. esetében a lehetséges követelés a hamis okmánnyal való utazás miatt kiszabott szabadságvesztés-büntetés letelte és a kiutasításának időpontja közötti időszakot ölelheti fel. I. O. tekintetében a lehetséges követelés a kiutasítását megelőzően idegenrendészeti őrizetben töltött időt foglalhatja magában.<sup>38</sup>

#### *Az első kérdés*

27. Az első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság a visszatérési irányelv 7. cikkének (4) bekezdésében szereplő „veszélyezteti a közrendet” fordulat jelentését kívánja tisztázni. Arra vár választ, hogy a valamely tagállam területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár ilyen veszélyt jelent-e, amennyiben a tagállam nemzeti joga alapján csupán gyanúsítják valamely bűncselekmény elkövetésével, vagy ehhez az szükséges, hogy valamely bűncselekmény elkövetéséért el is ítéljék, és amennyiben ez utóbbi eset áll fenn, az ítéletnek jogerősnek kell-e lennie (vagyis azzal szemben további jogorvoslati eszköz nem áll rendelkezésre).

28. Az uniós jog által biztosított szabadságok alóli, „közrendre alapított kivétel” fogalma és jelentése nem újkeletű. Évekkel ezelőtt merült fel először a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó ügyekben.<sup>39</sup> Újabban az uniós polgárok szabad mozgására is hatással van. Az EUMSZ 45. cikk (3) bekezdése alapján a tagállamok közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból korlátozhatják a munkavállalók szabad mozgását.<sup>40</sup> Az EUMSZ 45. cikk (3) bekezdésének francia

38 — Ügy tűnik, Z. Zh. már indított ilyen eljárásokat, I. O. pedig még dönthet úgy, hogy hasonlóképpen jár el.

39 — VanDuyn-ítélet, 41/74, EU:C:1974:133, 18. pont; Rutili-ítélet, 36/75, EU:C:1975:137, 26. és azt követő pontok; Bouchereau-ítélet, 30/77, EU:C:1977:172, 33. és azt követő pontok.

40 — Lásd például: Bot főtanácsnok Tsakouridis-ügyre vonatkozó indítványa, C-145/09, EU:C:2010:322, 60. pont.



szövegváltozatában „*des raisons d'ordre public*” szerepel. Az angol szövegváltozat azonban a „public policy” kifejezést használja.<sup>41</sup> Ezzel szemben az Emberi Jogok Európai Egyezményének<sup>42</sup> francia szövegváltozatában szereplő „*ordre public*” kifejezést az angol szövegváltozatban „public ordernek” fordították.<sup>43</sup>

29. A „public order” kifejezés nem szinonímája a „public policy” kifejezésnek.

30. A „public order” kifejezés tág értelemben olyan bűncselekményeket vagy cselekményeket takar, amelyek zavart okoznak a társadalom működésében, amint azt az Oteiza Olazabal-ügy mutatja.<sup>44</sup> Oteiza Olazabal, aki franciaországi lakóhellyel rendelkező, baszk származású spanyol állampolgár, 1988-ban tizenhét hónap szabadságvesztésre ítélték, és négy évre kitiltották a lakóhelyéről a közrendet (*public order*, illetve *ordre public*) félelem- és riadalomkeltéssel megzavarni szándékozó bűnszervezethez tartozása miatt. 1996-ban úgy döntött, hogy Île de France régióból (amely Párizstól nem messze található) a Spanyolországot határoló Pyrénées-Atlantique megyébe költözik. A francia rendőrség információkkal rendelkezett arról, hogy Oteiza Olazabal továbbra is kapcsolatot tart fenn az ETA-val. A francia hatóságok ezért úgy határoztak, hogy 31 megyéből (*département*) történő kitiltásával korlátozzák a Franciaország területén belüli mozgását annak érdekében, hogy a spanyol határtól távol tartsák. A Bíróság megállapította, hogy a francia hatóságok aktusa a munkavállalók szabad mozgásának a Szerződés 48. cikke (3) bekezdése (jelenleg EUMSZ 45. cikk (3) bekezdés) szerinti közrendi (*public policy*, illetve *ordre public*) okok alapján történő korlátozása alóli kivétel hatálya alá tartozik.

31. A „public policy” a „public order” kifejezésnél tágabb értelemmel bír annyiban, amennyiben azt úgy kell érteni, mint amely magában foglalja mind a közrenddel ellentétes aktusokat (mint az Oteiza Olazabal-ügyben), mind pedig azokat, amelyek ellentétesek a jogszabályok céljaival. Ez alapján a Van Duyn-ügyben<sup>45</sup> a brit hatóságok jogszerűen utasították el Yvonne van Duyn munkavállalási engedély iránti kérelmét, amelynek birtokában a szcientológiai egyháznál helyezkedhetett volna el, azzal az indokkal, hogy ez ellentétes lett volna a közrenddel (*public policy*) vagy ahogyan a Bíróság fogalmazott, (még) más szavakat használva, az a „közjó érdekében” történt.<sup>46</sup>

32. A „public order” fogalma élénken jelen van a bevándorlási jog területén, a visszatérési irányelv 7. cikkének (4) bekezdésében is megtalálható. Az angolt leszámítva minden nyelvi változat az „*ordre public*”, nem pedig a „*public policy*” értelmében használja a kifejezést.<sup>47</sup> A „public policy” fogalma nem szerepelt az eredeti angol nyelvű bizottsági javaslatban, de az angol nyelvű szöveg fejlődésének egy viszonylag késői szakaszában, a Tanács előtti tárgyalások során bekerült a szövegbe.<sup>48</sup> Sajnálatos módon nem került bele a szövegbe olyan tartalmú preambulumbekzdés, amely e rendelkezés tekintetében céljának magyarázatával értelmezéssel szolgált volna.

41 — Ez a nyelvi változat számos másodlagos jogi aktusban megjelenik, ideértve a kérdést előterjesztő bíróság által kifejezetten hivatkozott jogi aktusokat (lásd a fenti 22. pontot).

42 — Kelt Rómában, 1950. november 4-én (kihirdette: az 1993. évi XXXI. tv.).

43 — Lásd a 6. cikk (1) bekezdését, amely előírja, hogy a tárgyalóterembe történő belépést meg lehet tiltani a sajtónak a tárgyalás teljes időtartamára vagy egy részére annyiban, amennyiben ez a közrend érdekében szükséges; a 9. cikk (2) bekezdése előírja, hogy a vallás kifejezésre juttatásának szabadságát a közrend érdekében korlátozásoknak lehet alávetni; illetve a hetedik kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy bizonyos eljárási garanciák nem alkalmazandók a külföldi (harmadik ország állampolgára) kiutasítása tekintetében, ha a kiutasítás a közrend érdekében szükséges.

44 — C-100/01, EU:C:2002:712.

45 — Van Duyn-ítélet, EU:C:1974:133.

46 — Van Duyn-ítélet, EU:C:1974:133, 18. pont; lásd továbbá: Shingara and Radiom-ítélet, C-65/95 és C-111/95, EU:C:1997:300, 13. és 27. pont.

47 — A visszatérési irányelv elfogadása idején 21 hivatalos nyelv volt.

48 — Lásd a 2008. március 25-i 7774/08 tanácsi dokumentum (2005/0167 (COD)) 6a. pontját (jelenleg a visszatérési irányelv 7. cikke).

33. Mind az uniós szabályozás, mind pedig a Bíróság ítélkezési gyakorlata szempontjából nézve egyértelműen megállapítható, hogy a „public policy” fogalmát ezen a ponton a francia „*ordre public*” kifejezés megfelelőjeként használják. Emlékeztetni kell továbbá arra, hogy az uniós jog sajátos terminológiát használ, illetve hogy bizonyos jogi fogalmak tartalma nem szükségszerűen azonos az uniós jogban és egyes tagállamok nemzeti jogában.<sup>49</sup> Hogy az olvasó számára egyértelmű legyen, ahol a visszatérési irányelv kapcsán folytatott jelen vizsgálatommal összefüggésben az angol „public policy” fogalmat tartalmazó szövegre hivatkozom, ott a kifejezést a [„public policy”] fogalommal helyettesítem.

34. A Bíróság már kimondta, hogy a tagállamok lényegében – tagállamonként és időszakonként változó nemzeti igényeiknek megfelelően – szabadon határozhatják meg többek között a közrend [„public order”] követelményeit, ugyanakkor különösen a személyek szabad mozgása alapelvétől való eltérés igazolásakor e követelményeket szigorúan kell értelmezni, oly módon, hogy azok tartalmát az egyes tagállamok ne határozhatják meg egyoldalúan az európai uniós intézmények ellenőrzése nélkül.<sup>50</sup>

35. Ebből következően a közrend [„public order”] kifejezésnek nem létezik kimerítő meghatározása. A definíció megfogalmazására tett kísérlet nem pusztán nehéz, de erőltetett is lenne, annál is inkább, mivel már megállapításra került, hogy a tagállamok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek azon körülményekre vonatkozóan, amelyek igazolnak valamely közrendre [„public order”] alapított kivételt.<sup>51</sup>

36. Úgy tűnik számomra, hogy a visszatérési irányelv szövegében semmi nem utal arra, hogy a közrend [„public order”] kifejezést a bevándorlási jog sajátos területére vonatkozó jogszabályok céljaival ellentétes aktusok kizárása végett megszorítóan kéne értelmezni. Az ítélkezési gyakorlat szerint amikor a közrendre valamely eltérés igazolása végett hivatkoznak, az feltételezi, hogy a társadalmi rend bármely jogsértés által megvalósított megzavarásán túl a közrend [„public order”] olyan valóságos és kellően súlyos veszélyeztetése áll fenn, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét.<sup>52</sup>

37. A visszatérési irányelv 7. cikkének (4) bekezdése értelmében azt kell megvizsgálni, hogy az érintett személy *veszélyezteteti-e* a közrendet.

38. A 7. cikk (4) bekezdésének különböző nyelvi változatai nem azonos fogalmakat használnak. A francia nyelvi változat például eltér az angoltól, amennyiben az megkülönbözteti a „*risque*” és a „*danger*” szavakat. A 7. cikk (4) bekezdésének elején az első eltérési ok keretében (miszerint az érintett személy tekintetében fennáll a szökés veszélye), a francia nyelvi változat „*risque de fuite*”-re utal. Következésképpen a közrendre alapított kivétel kapcsán a francia változat a „*si la personne concernée constitue un danger pour l'ordre public*” fordulatot használja.

39. Az angol nyelvű változat mindkét esetben a „*risk*” szót használja. A „*danger*” és „*threat*” szavak nem szükségszerűen a „*risk*” szó szinonimái. Angolul „a risk of absconding” és „threat to [public order]” (vagyis hogy valamely jövőbeli cselekmény fenyegetést jelenthet a közrendre) kifejezések használata sokkal természetesebb lenne „az érintett személy veszélyt jelent a közrendre [»public order«]” fordulathoz képest.<sup>53</sup> Ennek az az oka, hogy a „*risk*” kifejezés az angolban kétértelmű. Jelentheti azt, hogy fennáll az esélye annak, hogy az érintett személy cselekedeteinek káros következményei lesznek.

49 — Cilfit and Others ítélet, 283/81, EU:C:1982:335, 19. pont.

50 — I-ítélet, C-348/09, EU:C:2012:300, 23. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

51 — Bot főtanácsnok Tsakouridis-ügyre vonatkozó indítványa, EU:C:2010:322, 68. pont.

52 — Bouchereau-ítélet, EU:C:1977:172, 35. pont. A Bouchereau-ügyre vonatkozó indítványának 2024–2026. oldalán (EU:C:1977:141) Warner főtanácsnok különbséget tett a „public policy” („*ordre public*”, ahogyan az a közösségi jogban abban az időben szerepelt) és a common law szerinti „public order” fogalma között. Kifejtette, hogy a közrend [„public order”] mind a polgári jogi, mind pedig a common law jogrendszerben ismert fogalom. Álláspontja szerint az az angol nyelvben a „közjó” fogalmához kapcsolódik. A Bíróság megállapította, hogy a közrend [„public order”] magában foglalja többek között az erőszak megelőzését a nagyvárosokban (Bonsignore-ítélet, 67/74, EU:C:1975:34); a lopott autók kereskedelme elleni küzdelmet (Boscher-ítélet, C-239/90, EU:C:1991:180); a pénzverés jogának védelmét (Thompson és társai ítélet, 7/78, EU:C:1978:209); az emberi méltóság tiszteletben tartását (Omega-ítélet, C-36/02, EU:C:2004:614), és valamely tagállam által saját állampolgárával szemben hozott, a szabad mozgáshoz való jogtól eltérő intézkedések igazolását (Aladzhov-ítélet, C-434/10, EU:C:2011:750).

53 — Lásd a visszatérési irányelv 11. cikkének (2) bekezdését, amelyben a „*threat*” szó szerepel.

Értelmezhető továbbá úgy is, hogy az ilyen személy veszélyt vagy fenyegetést jelent a közrendre [„public order”] (ily módon a veszélynek való kitettségre utal). E ponton megjegyzem, hogy a 7. cikk (3) bekezdése előírja, hogy amennyiben a szóké *kockázatának* elkerülése érdekében intézkedéseket lehet hozni, mint a hatóságoknál való jelentkezés kötelezettségét eredményező korlátozások, továbbra is az önkéntes távozásra vonatkozó időszak megállapítására irányuló intézkedést kell előnyben részesíteni.

40. A visszatérési irányelv elfogadása idején használt 22 uniós nyelvből 11 nyelv követte a francia modellt, megkülönböztetve a szóké *kockázatát* és a közrendre [„public order”] jelentett *veszélyt* (vagy fenyegetést).<sup>54</sup> Tizenegy nyelv az angol nyelvi változatot követte, és azonos szavakat használt a szóké kockázatára és a közrendre [„public order”] jelentett veszélyre.<sup>55</sup>

41. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jogi szövegek egyes nyelvi változatai közötti eltérés esetén a szóban forgó rendelkezést azon szabályozás általános rendszerére és céljára tekintettel kell értelmezni, amelynek az a részét képezi.<sup>56</sup>

42. Úgy tűnik, a 7. cikk (3) bekezdésében és a 7. cikk (4) bekezdésének első eltérési okában szereplő „risk” szót eltérően használják a közrendre alapított eltérés keretében való használatához képest. Az utóbbi szövegösszefüggésben a szó annak lehetőségére utal, hogy az érintett személy a múltban tanúsított magatartása (például bűncselekmény elkövetése) miatt a jövőben fenyegetést jelent a közrendre.

43. Annak biztosítása érdekében, hogy a visszatérési irányelvet az általa kitűzött célokkal összhangban értelmezzük, mielőtt a 7. cikk (4) bekezdése szerinti eltérésre hivatkozhatnánk, bizonyítani kell, hogy a közrend fenyegetésnek van kitéve. A tagállamoknak kell alátámasztaniuk, hogy miért valószínűsíthető, a szóban forgó személy veszélyt jelent a közrend [„public order”] általuk védelmezni kívánt érdekeire. Ily módon a „veszélyeztetni a közrendet [»public order«]” fordulatot úgy kell érteni, mint amelynek jelentése „veszélyt vagy fenyegetést jelent a közrendre [»public order«]”.<sup>57</sup> E tekintetben a francia és az azt követő további nyelvi változatok világosabban fogalmazzák, mint az angol szöveg.

44. Ahhoz, hogy a tagállamok az eltérést alkalmazhassák, a közrendet fenyegető tényleges és kellő mértékű veszélynek kell fennállnia. Más szóval nem elegendő, hogy az érintett személy valamely cselekedete a közrend ellen irányult. Ezt az értelmezést erősíti meg a (6) preambulumbekzdés, amely kimondja, hogy az ezen irányelv alapján hozott határozatok kapcsán a jogellenes tartózkodás pusztán tényén kívül egyéb szempontokat is figyelembe kell venni. Ez azt jelzi, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak vizsgálatot kell lefolytatniuk az egyedi ügyben, ahelyett hogy az irányelv alapján hozott határozataikban pusztán arra hivatkoznának, hogy az adott személy jogellenesen tartózkodik a területükön.

45. Amennyiben a közrend fogalmát az uniós jog által biztosított jogtól való eltérés igazolására használják, azt megszorítóan kell értelmezni.<sup>58</sup>

54 — A cseh, dán, francia, lengyel, lett, litván, magyar, olasz, román, svéd és szlovén nyelvi változat.

55 — Az angol, bolgár, dán, észt, finn, görög, máltai, német, portugál, spanyol és szlovák nyelvi változat.

56 — Endendijk-ítélet, C-187/07, EU:C:2008:197, 22–24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; lásd legutóbb: Bot főtanácsnok Bero és Bouzalmate ügyre vonatkozó indítványa, C-473 és C-514/13, EU:C:2014:295, 75. pont.

57 — Ennélfogva a „risk”, „danger” és „threat” szavak kerülnek említésre az indítvány angol nyelvű változatában.

58 — Lásd például a fenti 39. lábjegyzetben hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, illetve lásd: Bero-ítélet, C-473/13 és C-514/13, EU:C:2014:2095, 25. pont.

46. E tekintetben a tagállamok nem határozhatják meg egyoldalúan, az Unió intézményei által végzett vizsgálat nélkül, a 7. cikk (4) bekezdésében foglalt eltérés terjedelmét.<sup>59</sup> Ennélfogva nem értek egyet a holland és a lengyel kormánnyal, akik azzal érvelnek, hogy annak a kérdésnek az eldöntése, hogy veszélyeztetik-e a közrendet, kizárólag a nemzeti jog körébe tartozik.

47. Kétségtelen, hogy a tagállamok saját kulturális, társadalmi és jogi értékei olyan szempontok, amelyeket figyelembe kell venni a közrend bármely meghatározásakor. Mindamellett, amennyiben e meghatározást nem rendeljük alá uniós szintű ellenőrzésnek, e kiméra jellegű nemzeti sajátosságok azt eredményeznék, hogy a tagállamok úgy is alkalmazhatnák azt, hogy azzal gátolnák az uniós jog által biztosított jogok hatékony érvényesülését. Ily módon az eltérésre hivatkozó tagállam kötelezettsége annak bizonyítása, hogy valamely egyedi ügyben miért áll fenn a közrend veszélyeztetése, és neki kell olyan indokokat előadni, amelyek igazolják a 7. cikk (4) bekezdése szerinti eltérés alkalmazását.

48. A kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy a visszatérési irányelv 7. cikke (4) bekezdése szerinti közrend [„public order”] fogalmának jelentése tekintetében levezethető-e bármilyen iránymutatás a többi uniós jogi aktusból, különösen a polgárságról szóló irányelvből, a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárokról szóló irányelvből és a családegyesítésről szóló irányelvből. Ily módon álláspontom szerint a kérdés lényegében annak tisztázására irányul, hogy a fenti három irányelv bármelyike alapján a közrendre [„public order”] alapított kifogás értékelésére vonatkozó szabályok analógia útján a visszatérési irányelv 7. cikkének (4) bekezdése alapján lefolytatott vizsgálatra is alkalmazandók-e.

49. Az észrevételeket benyújtó felek mind egyetértenek abban, hogy a három irányelvet nem lehet analógia útján alkalmazni a visszatérési irányelv 7. cikke (4) bekezdésének értelmezéséhez. Egyetértek ezzel az állásponttal, amennyiben az az irányelvek szövegének szembeállítására vonatkozik. Szövegét, terjedelmét és céljait tekintve mindhárom irányelv eltér a visszatérési irányelvtől. E szövegek egyike sem határozza meg a közrend [„public order”] kifejezést. Mindegyik irányelv tartalmaz azonban néhány olyan szempontot, amelyeket figyelembe kell venni, amennyiben valamely közrendre alapított kivétel felmerül.

50. A polgárságról szóló irányelv 27. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a tagállamok korlátozhatják az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát, állampolgárságra tekintet nélkül, közrendi [„public order”], közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból. Az ilyen intézkedéseknek meg kell felelniük az arányosság elvének, és kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapulhatnak (27. cikk, (2) bekezdés). Korábbi büntetőítéletek önmagukban nem képezik ezen intézkedések meghozatalának az alapját. Az érintett egyén személyes magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell, hogy jelentsen a társadalom valamely alapvető érdekére.<sup>60</sup> Ebben az értelemben ezen irányelv 28. cikke<sup>61</sup> különös rendelkezéseket ír elő, védelmet biztosítva a többek között közrendi [„public order”] okokból hozott kiutasítási határozatokkal szemben; a tartózkodás időtartama olyan szempont, amelyet figyelembe kell venni az uniós polgár ilyen határozatokkal szembeni védelme mértékének meghatározásakor.

51. A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárokról szóló irányelv célja a tagállamokban huzamosan (öt éven át) jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok integrációja a Szerződésben kinyilvánított alapvető célkitűzések, tudniillik a gazdasági és társadalmi kohézió előmozdítása érdekében.<sup>62</sup> A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárokról

59 — Lásd a 34. pontot és az 49. lábjegyzetet.

60 — Lásd továbbá: Tsakouridis-ítélet, C-145/09, EU:C:2010:708, 25. pont.

61 — A 28. cikk (1) bekezdése előírja, hogy többek között a közrendi [„public order”] okokból hozott kiutasítási határozat meghozatala előtt a fogadó tagállamnak figyelembe kell vennie olyan megfontolásokat, mint hogy az érintett személy mennyi ideje tartózkodott a területén, az adott tagállamba való társadalmi és kulturális integrációját, valamint a származási országgal fennálló kapcsolatainak mértékét. Amennyiben az érintett személy huzamos tartózkodási joggal rendelkezik, a 28. cikk (2) bekezdése alapján nem hozható kiutasítási határozat, kivéve többek között súlyos közrendi [„public order”] okokból.

62 — A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárokról szóló irányelv (4) preambulumbekkezdése, és annak 1., 3. és 4. cikke.

szóló irányelv 6. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamok közrendi [„public order”] vagy a közbiztonsági okokra hivatkozva megtagadhatják a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállás megadását. Az ezzel kapcsolatos döntés meghozatalakor a tagállamnak figyelembe kell vennie a közrendet vagy közbiztonságot sértő cselekmény súlyosságát vagy típusát, továbbá az érintett személy jelentette veszélyt,<sup>63</sup> megfelelőképpen tekintetbe véve egyúttal a tartózkodás időtartamát és a tartózkodási hely szerinti országgal való kapcsolatok meglétét.<sup>64</sup>

52. A családegyesítésről szóló irányelv figyelembe veszi a harmadik országok állampolgárainak beutazási és tartózkodási feltételeire vonatkozó nemzeti jogszabályok harmonizációjának szükségességét. Akkor kell alkalmazni, ha arra irányuló kérelmet nyújtanak be, hogy a „családegyesítő” (egy évig vagy annál hosszabb ideig érvényes tartózkodási engedély alapján valamely tagállamban tartózkodó harmadik ország állampolgára, akinek megalapozott kilátásai vannak a letelepedési jogosultság megszerzésére) családtagjai családegyesítési célból csatlakozhassanak hozzá. A 6. cikk (1) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy többek között a közrend alapján elutasítsák az ilyen irányú kérelmet.<sup>65</sup> A vonatkozó határozat meghozatalakor a tagállamoknak figyelembe kell venniük az elkövetett, a közrendet [„public order”] sértő bűncselekmény súlyát vagy típusát, illetve azt a veszélyt, amelyet az érintett személy jelent.<sup>66</sup>

53. A visszatérési irányelv és a kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott három irányelv jogi rendszere közötti egyik jelentős különbség abban nyilvánul meg, hogy az utóbbiakban nincs szükség a szóban forgó tagállam társadalmába beilleszkedett személyre gyakorolt hatások és az önkéntes távozásra vonatkozó jog visszavonásának lehetősége közötti mérlegelésre.<sup>67</sup> A visszatérési irányelv alapján a nemzeti hatóságok egy sokkal gyakorlatiasabb kérdéssel szembesülnek. Milyen hosszú időtartam szükséges ahhoz, hogy az érintett személyek emberséges és méltó módon, az alapvető jogaik tiszteletben tartásával távozhassanak? A visszatérési irányelv hatálya alá tartozó harmadik ország állampolgára nem olyan személy, aki a kérdéses tagállamban tartózkodik, vagy e tagállam társadalmába bármilyen mértékben beilleszkedett volna. Ennélfogva logikus, hogy nincs szükség a tagállammal fennálló kötelekhez kapcsolódó tényezők és az önkéntes távozásra vonatkozó jog vele szemben való megtagadásáról szóló határozat következményei közötti mérlegelésre.

54. Tekintettel a jogi aktusok szövege, terjedelme, céljai és összefüggései közötti különbségekre, úgy tűnik számomra, hogy a három irányelv (a polgárságról szóló irányelv, a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárokról szóló irányelv és a családegyesítésről szóló irányelv) egyikét sem lehet analógia útján alkalmazni a visszatérési irányelv 7. cikkének (4) bekezdésében szereplő közrend [„public order”] fogalmának jelentése értelmezéséhez.

63 — A 6. cikk (1) bekezdésének második albekezdése; illetve lásd továbbá: a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárokról szóló irányelv 13. cikkének (3) bekezdésében felsorolt feltételek.

64 — A tagállamok valamely korábban elkövetett bűncselekményt úgy tekinthetnek, mint amely elegendő ok annak megállapítására, hogy az érintett személy veszélyezteti többek között a közrendet [„public order”]. Ha az ilyen személy tényleges és kellően súlyos veszélyt jelent a közrendre, a tagállamok kiutasítási határozatot hozhatnak (a 12. cikk (1) bekezdése). A kiutasítási határozat meghozatalát megelőzően a tagállamok kötelesek figyelembe venni a 12. cikk (3) bekezdésében foglalt szempontokat, így a tartózkodás időtartamát, az életkort, az érintett személyre és annak családjára gyakorolt következményeket, a tartózkodási hely szerinti országhoz való kötődését vagy a származási országhoz fűződő kapcsolatok hiányát.

65 — A családegyesítésről szóló irányelv 1. cikke, 2. cikkének c) pontja és 3. cikke. Az irányelv célja különösen a harmadik országoknak a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó állampolgáiraival szembeni méltányos bánásmód biztosítása, és annak figyelembevétele, hogy az erőteljesebb integrációs politika alkalmazásának célja, hogy az ilyen személyek számára az Európai Unió polgárait megillető jogokhoz és kötelezettségekhez hasonló jogokat és kötelezettségeket biztosítsanak.

66 — A közrend [„public order”] fogalma magában foglalja a súlyos bűncselekményekért való elítélést, amennyiben a szóban forgó harmadik ország állampolgára terrorizmust támogató szövetség tagja, ilyen szövetséget támogat, vagy szélsőséges törekvésekkel rendelkezik. Lásd a családegyesítésről szóló irányelv (14) preambulumbekendését és a tartózkodási engedély visszavonására vagy megújításának megtagadására vonatkozó 6. cikk (2) bekezdésének második albekezdését, illetve lásd továbbá a 17. cikket.

67 — Lásd az 50–52. pontot.

55. A Bírósághoz észrevételeket benyújtó összes tagállam hangsúlyozza, hogy a három irányelv szerinti főszabálytól való eltérés következményei az érintett személyre nézve súlyosabbak, mint a visszatérési irányelv szerinti, az önkéntes távozást valamely harmadik ország jogellenesen tartózkodó állampolgárával szemben megtagadó határozat következményei. Úgy érvelnek, hogy a három irányelv alapján eltérő védelmi szintek alkalmazandók: a legmagasabb szintű védelmi szintet az uniós polgároknak biztosítják, akiket olyan általános jogok illetnek meg, amelyek élesen szembenállnak a visszatérési irányelv szerinti jogellenesen tartózkodó harmadik tagállam állampolgárait megillető jogokkal. Ezért a polgárságról szóló irányelv szerinti közrendi [„public order”] okok alapján való eltérést megszorítóbban kell értelmezni, mint a visszatérési irányelv szerinti eltérést; a „kockázat” és a „veszély” utóbbi irányelv szerinti fogalmait pedig kevésbé megszorítóan kell értelmezni, mint a három irányelv szerinti „közrendi [»public order«] okok” fogalmát. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanezt a megközelítést követi.

56. Nem osztom ezt az álláspontot.

57. Nem nyújt hasznos segítséget a visszatérési irányelv 7. cikke (4) bekezdésének a három irányelv bármelyike közrendre alapított kivételt tartalmazó rendelkezéseivel történő összehasonlítása sem. Ahogyan e három irányelvet nem lehet analógia útján alkalmazni, úgy annak a kérdésnek az eldöntése is ellenőrizhetetlen és irreleváns, hogy a visszatérési irányelvben szereplő közrendre [„public order”] alapított eltérés alkalmazásához szükséges küszöb alacsonyabb vagy magasabb-e. A visszatérési irányelv alapjaiban tér el e három irányelvtől. Azt ennél fogva a 7. cikk (4) bekezdésében szereplő eltérés jelentésének megállapítása érdekében a saját szövege, célja, rendszere és összefüggése alapján kell értelmezni.<sup>68</sup>

58. Másfelől a tagállamok azon érve, miszerint a visszatérési irányelvben szereplő eltérést a három irányelv bármelyikében szereplő eltérésekhez képest kevésbé megszorítóan kell értelmezni, szerencsétlen másodlagos jelentéssel bír. Azt sugallja, hogy az egyének védelmi hierarchiába sorolhatók, amelynek csúcsán az uniós polgárok, alul pedig a jogellenesen tartózkodó harmadik országok állampolgárai találhatók. Ez arra utal, hogy a hierarchia alján elhelyezkedők könnyebben esnek az uniós jogszabályok által biztosított jogok alóli eltérést tartalmazó rendelkezések hatálya alá pusztán amiatt, hogy a hierarchiában alacsonyabb helyet foglalnak el.

59. Az ilyen megközelítés számomra nem elfogadható. Igaz, hogy az uniós polgárok és a jogellenesen tartózkodó harmadik országok állampolgárainak helyzete nem hasonlítható össze, illetve eltérő szabályok vonatkoznak rájuk. Azonban abból a tényből, hogy eltérő helyzetben vannak, nem következik, hogy kevésbé szigorú vagy alapos figyelmet kéne fordítani annak vizsgálata során, hogy helye van-e az uniós jogszabályok által biztosított jogok alóli eltérés alkalmazásának. A visszatérési irányelv 7. cikkének (4) bekezdéséhez hasonló eltérést előíró rendelkezést szigorúan, nem pedig megengedően kell értelmezni, mivel olyan egyénekre vonatkozik, akik nem rendelkeznek tartózkodási joggal az Európai Unió területén. Ráadásul a harmadik országok állampolgárai (ideértve azokat, akik jogellenesen tartózkodnak az Európai Unió területén), a Charta hatálya alá tartoznak.<sup>69</sup> Az uniós jogszabályok által biztosított alapvető jogok, amelyeket a harmadik országok állampolgárait kell alkalmazni, ugyanolyan szigorral kell vizsgálni, mint amelyek az uniós polgárokra alkalmazandók.

68 — Brouwer-ítélet, C-355/11, EU:C:2012:353, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

69 — Az Európai Unió Alapjogi Chartája (HL 2010. C 83, 389. o.). Önmagától értetődő, hogy a harmadik országok állampolgárait nem illetik meg a Charta V. címében szereplő „polgársághoz kapcsolódó jogok”, mint az aktív és passzív választójog az európai parlamenti választásokon.

60. Ily módon annak vizsgálata során, hogy valamely harmadik országbeli állampolgár veszélyt jelent-e a közrendre, a tagállamoknak értékelésüket maguknak kell elvégezniük az érintett személy egyéni helyzete, nem pedig az általános szempontok alapján.<sup>70</sup> A Bíróság a Royer-ítéletben<sup>71</sup> mondta ki ezt a 64/221/EGK tanácsi irányelv<sup>72</sup> 3. cikke (1) bekezdésének szövege kapcsán, amely a következőképpen szól: „A közrendi [»public order«], illetve közbiztonsági indokok alapján hozott intézkedések kizárólag az érintett személy viselkedésén alapulhatnak”. Álláspontom szerint ezt a megközelítést kell alkalmazni a visszatérési irányelv kapcsán is. A 7. cikk rendszere kifejezetten figyelembe veszi, hogy a személyes körülmények jelentőséggel bírnak az értékelési eljárásban.<sup>73</sup> Ily módon ugyanazt a módszert kell alkalmazni a 7. cikk (4) bekezdése alapján hozott határozatokra. Az ilyen határozatokat eseti alapon és tárgyilagossá kritériumok szerint kell elfogadni.

61. A büntetőjog szabályai mind közrendi szabályok abban az értelemben, hogy azok kötelezőnek minősülnek. Az e szabályok megsértése tehát megzavarja a tagállam által megállapított közrendet. E megzavarás mértéke az elkövetett cselekmény jellegétől függően nagyobb vagy kisebb mértékű. A közrend [„public order”] megzavarása általában a nemzeti jogalkotó által a tiltott magatartás szankcionálására előírt büntetés súlyosságának mértékében tükröződik.<sup>74</sup>

62. A tagállamok büntetőjogának megsértése ennél fogva a közrenddel szemben elkövetett cselekménynek minősül. Ebből azonban nem következik szükségszerűen, hogy a büntetőjog bármely megsértése, legyen bármennyire csekély súlyú, a 7. cikk (4) bekezdése értelmében (jövőbeli) fenyegetést jelent a közrendre. A nemzeti hatóságoknak értékelésüket a közrend követelményei védelmének lényegi részét képező érdekek szempontjából kell lefolytatniuk, ami nem szükségszerűen azonos a büntetőjogi felelősség megállapítása alapjául szolgáló értékeléssel.<sup>75</sup>

63. A visszatérési irányelv (6) preambulumbekzdése kifejti, hogy a határozatokat eseti alapon kell meghozni, és a jogellenes tartózkodás pusztán tényén kívül egyéb szempontokat is figyelembe kell venni.<sup>76</sup> Így a Z. Zh.-éhoz hasonló körülmények között nem elegendő, ha a nemzeti hatóságok az önkéntes távozásra vonatkozó jog visszavonása tekintetében hozott határozatukat pusztán arra alapozzák, hogy az érintett személlyel szemben azért hoztak büntetőítéletet, mert a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 5. cikkével ellentétes módon hamis úti okmányokkal utazott, és a visszatérési irányelv 3. cikkének (2) bekezdése értelmében jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárnak minősül. Valószínűleg jelentős számú, az unió határait repülőgéppel átlépő harmadik országbeli állampolgár utazik hamis útiokmányokkal. Sokan önmaguk védelmében gyakran megpróbálják elrejtteni személyazonosságukat, amikor elmenekülnek származási országukból. Nem szükségszerűen részesülnek védelemben a menedéjog iránti kérelem benyújtásával, amennyiben az ilyen védelmet nem az Európai Unió területén kérelmezik.<sup>77</sup> A nemzeti hatóságoknak értékelniük kell, hogy mely közrendi érdekek szorulnak védelemre, és az érintett egyén milyen tekintetben jelent veszélyt a közrendre. Más szóval, az egyén nem fosztható meg automatikusan hozott határozattal az önkéntes távozásra vonatkozó jogtól pusztán amiatt, hogy vele szemben büntetőítéletet hoztak hamis dokumentumokkal való utazásért, és következőképpen jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárnak tekinthető.<sup>78</sup>

70 — Royer-ítélet, 48/75, EU:C:1976:57, 46. pont.

71 — Hivatkozás a 70. lábjegyzetben.

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

73 — Lásd: a 7. cikk (2) bekezdése.

74 — Lásd: Bot főtanácsnok I-ügyre vonatkozó indítványa, C-348/09, EU:C:2012:123, 36. és 37. pont.

75 — Lásd analógia útján: Bouchereau-ítélet, EU:C:1977:172, 27. pont.

76 — Lásd a jelen indítvány 44. és 60. pontját.

77 — A tárgyaláson a holland kormány kifejtette, hogy amíg a menedéjog iránti kérelem elbírálása folyamatban van, az érintett egyénnel szemben nem indítanak eljárást a jogellenes tartózkodás tekintetében. Lásd továbbá: Arslan-ítélet, C-534/11, EU:C:2013:343, 49. pont.

78 — A visszatérési irányelv alapján a tagállamok kötelesek a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kiutasítására, az 1. cikknek megfelelően tiszteletben tartva az alapvető jogaikat. Amennyiben az önkéntes távozásra vonatkozó határidőt állapítottak meg, de a kiutasítási határozatot nem tartották tiszteletben, a tagállamoknak intézkedéseket kell hozniuk a 8. cikk (1) bekezdése szerinti határozat végrehajtására.

64. Ennek alapján álláspontom szerint a büntetőügyben hozott ítéletnek nem kell jogerősnek lennie, amellyel szemben nem áll rendelkezésre további jogorvoslat, hogy az érintett személy a visszatérési irányelv 7. cikke (4) bekezdésének hatálya alá essen.

65. Az ilyen álláspont nem állna összhangban a fentiekben kifejtett általános megállapításokkal, és az irányelv szövege sem támaszt alá ilyen véleményt. Ráadásul ellentétes lenne azzal a céllal, hogy az önkéntes távozásra egyedi határidők kerüljenek megállapításra. Amennyiben a végső fokon eljáró bíróság előtti jogorvoslatot is figyelembe vesszük, számos esetben a bírósági eljárások hossza miatt letelik a harmincnapos határidő (és minden bizonnyal a 7. cikk (1) bekezdése szerinti, a hétnaposhoz közelebb álló határidők is). Ez veszélyezteti a 7. cikk (4) bekezdése szerinti eltérést: a kevesebb mint hét napon belül történő gyors visszatérés minden olyan esetben lehetetlen, ha az érintett személy jogorvoslati eljárást kezdeményez.

66. Ezenkívül, amint Belgium, Franciaország és Hollandia helyesen megállapítja, ez az álláspont nem egyeztethető össze a schengeni *vívmányokkal*, amennyiben a SIS<sup>79</sup> célja (lehetővé téve a tagállamok számára, hogy a határellenőrzésekhez személyekre vonatkozó figyelmeztető „jelzésekre” vonatkozó információkhoz jussanak) többek között a közrend [„public order”] fenntartása.<sup>80</sup> Ily módon az a személy, akivel szemben azonnali hatályú kiutasítási határozatot hoztak, a visszatérési irányelv 11. cikkének (1) bekezdése értelmében egyúttal beutazási tilalom alatt is áll, mivel a releváns adatok bekerültek a SIS-be. Az ilyen határozat alapulhat a közrendet veszélyeztető fenyegetésen, ami akkor merül fel, ha az érintett személyt legalább egyéves szabadságvesztés-büntetéssel büntetendő bűncselekmény miatt ítélték el.<sup>81</sup> A végrehajtási egyezmény értelmében az ítéletnek nem kell jogerősnek lennie. Amennyiben az ítélet egyúttal alapot ad arra is, hogy a 7. cikk (4) bekezdése szerinti közrendi [„public order”] okokra hivatkozva megtagadják az önkéntes távozásra vonatkozó határidő biztosítását, ellentétes lenne a végrehajtási egyezmény 96. cikkének (2) bekezdésével azon további követelmény felállítása, amely előírja, hogy az ítélet ellen ne legyen helye fellebbezésnek. Ennélfogva úgy vélem, hogy helyesebb megközelítés a 7. cikk (4) bekezdését ilyen követelmény hozzáadása nélkül értelmezni. Ennek előnye, hogy koherens értelmezést biztosít a teljes szabályozási rendszerrel, amely magában foglalja a schengeni vívmányokat is.

67. Annak gyanúja, hogy az érintett személy bűncselekményt követett el, elegendő a 7. cikk (4) bekezdésének alkalmazásához?

68. Mivel a határozatokat eseti alapon és tárgyilagos kritériumok figyelembevételével kell elfogadni (a visszatérési irányelv preambuluma (6) preambulumbekkezdése), és a tagállamoknak értékelésüket az érintett egyes személyek, nem pedig általános szempontok alapján kell elvégezniük, álláspontom szerint nem lehet általános szabálynak tekinteni, hogy kizárólag bűncselekmények elkövetéséért hozott büntetőítéletek tartoznak ebbe a körbe. Ennélfogva főszabály szerint amennyiben valakivel szemben bűncselekmény elkövetésének gyanúja merül fel, az elegendő lehet ahhoz, hogy a 7. cikk (4) bekezdése szerinti eltérésre hivatkozzanak.

69. A nemzeti hatóságoknak mindazonáltal értékelniük kell, hogy mely közrendi érdekek szorulnak védelemre, és az érintett egyén milyen tekintetben jelent veszélyt a közrendre bűncselekmény elkövetése miatt hozott büntetőítélet vagy bűncselekmény elkövetésének gyanúja esetén. Más szóval, az egyén nem fosztható meg automatikusan hozott határozattal az önkéntes távozásra vonatkozó jogtól pusztán amiatt, hogy vele szemben valamely bűncselekmény elkövetéséért büntetőítéletet hoztak, vagy vele szemben bűncselekmény elkövetésének gyanúja merül fel.

79 — Lásd a jelen indítvány 3. és 4. pontját.

80 — A visszatérési irányelv 3. cikkének (2) bekezdésében kifejezetten hivatkozik a Schengeni határ-ellenőrzési kódexre, (18) preambulumbekkezdésében a SIS-re, (14) preambulumbekkezdése pedig általános hivatkozást tartalmaz a schengeni rendszerre vonatkozóan. Ezek a hivatkozások azt jelzik, hogy a schengeni vívmányok a visszatérési irányelv értelmezése tekintetében releváns jogszabályi háttér részét képezik.

81 — Lásd a jelen indítvány 4. pontját.



70. Ebből arra következtettek, hogy a visszatérési irányelv 7. cikkének (1) bekezdése szerinti általános szabálytól való eltérés alkalmazásához – amely szabály szerint a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok számára hét naptól harminc napig terjedő határidőt kell biztosítani az önkéntes távozásra – az érintett tagállamnak a 7. cikk (4) bekezdése értelmében vett, a közrend tekintetében fennálló „veszély” vagy fenyegetést kell azonosítania. Ezen eltérés terjedelme az uniós jog hatálya alá tartozik. A közrend [„public order”] jelentésére vonatkozó általános iránymutatás levezethető a Bíróság által a visszatérési irányelv szövegére, céljaira, rendszerére és összefüggésére figyelemmel más területeken e fogalom kapcsán kialakított ítélkezési gyakorlatából. Annak megállapítása során, hogy valamely jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár a visszatérési irányelv 7. cikkének (4) bekezdése értelmében fenyegetést jelent-e a közrendre [„public order”], a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoknak a védeni kívánt közrendi érdek meghatározása érdekében minden egyes ügyet eseti alapon kell értékelniük. E hatóságok kötelesek bemutatni azokat az indokokat, amelyek a 7. cikk (4) bekezdésének alkalmazását igazolják. E tekintetben bizonyítaniuk kell, hogy az érintett személy: i. a közrend elleni cselekményt követett el, és ii. fenyegetést jelent a közrendre [„public order”]. Megfelelő körülmények között annak megalapozott gyanúja, hogy az érintett személy bűncselekményt követett el, elegendő a 7. cikk (4) bekezdése szerinti közrendre alapított kivétel alkalmazásához. Amennyiben az érintett személlyel szemben büntetőítéletet szabnak ki, annak nem kell jogerősnek lennie.

#### *A második kérdés*

71. Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ a Bíróságtól, hogy a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítás, illetve a bűncselekmény elkövetéséért való elítélésén kívül más tényeket és körülményeket (mint a bűncselekmény típusa, a bűncselekmény nemzeti jogszabályok szerinti súlyossága, a bűncselekmény elkövetése és az érintett személy szándéka között eltelt idő) is figyelembe kell-e venni annak vizsgálata során, hogy a 7. cikk (4) bekezdése szerinti eltérést alkalmazni kell-e, és amennyiben igen, milyen tényezők relevánsak.

72. Egyetérttek a Bírósághoz észrevételeket benyújtó összes fél azon álláspontjával, amely szerint más szempontokat is figyelembe kell venni.

73. Felmerül a kérdés, melyek ezek a szempontok,

74. Nem gondolom, hogy lehetséges lenne absztrakt módon listába szedni az összes releváns szempontot. Ha valakit bűncselekmény elkövetése miatt elítélnék, a kérdést előterjesztő bíróság által megjelölt elemeken túl úgy tűnik számomra, hogy legalább a következő tényezők szintén relevánsak: a kiszabott büntetés súlyossága, az érintett személynek az elkövetett bűncselekményben való részvétele mértéke (felbújtó volt-e vagy elkövető, vagy kisebb szerepet töltött be).

75. Nem értek egyet a Bizottsággal, amennyiben álláspontja szerint azon kérdés eldöntése bír jelentőséggel, hogy előfordulhat-e, hogy az érintett személy nem hajlandó önként eleget tenni a visszatérési kötelezettségének.<sup>82</sup> A visszatérési irányelv nyelvezete ilyen tekintetben nem korlátozó jellegű. Ráadásul, amennyiben a Bizottság álláspontja olyan körülményeket vázol fel, amelyek között a harmadik országbeli állampolgár valószínűsíthetően elszökik, ez a helyzet a visszatérési irányelv 7. cikkének (4) bekezdésében szereplő első indok hatálya alá tartozik (amint azt a 3. cikk (7) bekezdése meghatározza).

82 — Világos számomra, hogy a Bizottság olyan körülményekre utalhat, amelyekben a harmadik országbeli állampolgár nem szükségszerűen megszökik, csak a 8. cikk alapján hozott kitoloncolási határozat hiányában megtagadja az ország elhagyását.

76. A kérdést előterjesztő bíróság továbbá arra vár választ, hogy az érintett személy szándéka releváns tényezőnek tekinthető-e. Úgy tűnik számomra, hogy főszabály szerint annak kell tekinteni, mivel annak eldöntése, hogy az érintett személy tekintetében valószínűsíthető-e a bűnismétlés, illetve az, hogy súlyosabb bűncselekményt követ el, nyilvánvalóan releváns szempontnak minősül. Lehetséges, hogy a szándékra vonatkozó kérdés kifejezetten felmerül ebben az ügyben, mivel Z. Zh. nem kívánt Hollandiában maradni, őt a holland hatóságok tartóztatták fel útban Kanada felé. Az a körülmény, hogy nem szándékozott Hollandiában maradni, nem bír jelentőséggel azon kérdés tekintetében, hogy a visszatérési irányelv értelmében jogellenesen tartózkodott-e Hollandia területén.<sup>83</sup> A szándéka azonban releváns annak értékelése tekintetében, hogy a hamis okmányokkal történő utazással elkövetett bűncselekmény zavart okoz-e a közrendben, illetve a kérdéses személy fenyegetést jelent-e a közrendre Hollandia területén. Z. Zh. szándékai súlyának vizsgálata a nemzeti hatóságok hatáskörébe tartozik, amely vizsgálat a nemzeti bíróságok előtt bírósági felülvizsgálat tárgyát képezheti. A többi szempontot illetően (amelyek a fenti 71. és 74. pontban kerültek felsorolásra) az egyén szándékai nem lehetnek meghatározók. Ugyanis e tekintetben úgy tűnik számomra, hogy a valamely hamis dokumentumokkal utazó, az érintett ország területén maradni nem szándékozó személy által a közrendben okozott zavar mértéke, illetve a közrendre jelentett fenyegetés természete lényegesen kevésbé egyértelműen érhető tetten, mint olyan személy esetében, aki szándékosan lát el hamis papírokkal olyan bűnbándákat, akik embercsempészetben érintettek. Mivel ez utóbbi sokkal súlyosabb bűncselekmény, a közrendre kifejtett hatása egyértelmű.

77. E szempontok szintén relevánsak valamely bűncselekmény elkövetésének gyanúja kapcsán. Szintén fontos figyelembe venni e gyanú alapját. Így például valamely erőszakos támadás elkövetése miatt letartóztatott személy helyzete, akivel szemben megszüntetik az eljárást, mivel az áldozat (az egyetlen szemtanú) megtagadja a vallomástételt, eltér azon egyén helyzetétől, akit olyan kis értékű lopás elkövetésével vádolnak, amelyet a rendőrség nem vizsgált, de akire felhívták a bevándorlási hatóságok figyelmét. Az első helyzetben az államnak elegendő indok állt rendelkezésére a büntetőeljárás megindításához, ami arra utal, hogy erre irányuló közrendi érdek merül fel. A második eset egy pusztá állítás, amely önmagában nem szükségszerűen feltételezi közrendi érdek fennállását.

78. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy a 2012. február 9-i körlevél óta Hollandiában azt az eljárást követik, hogy a kiutasítási határozat alkalmazásában a nemzeti jog alapján bűncselekményként büntetendő cselekmény miatti bármely gyanúsítás vagy elítélés veszélyt jelent a közrendre [„public order”].<sup>84</sup> Ez a körlevél az alapügy tényállásának megvalósulását követően keletkezett. Azonban a holland kormány a tárgyaláson megerősítette, hogy az alapügyben szereplő tényállás megvalósuláskor hatályban lévő korábbi körlevél tartalma többé-kevésbé megegyezett a 2012. február 9-i körlevél tartalmával. A holland kormány előadta, hogy jöllehet a körlevél jogilag nem volt kötelező erejű, a nemzeti hatóságok számára az volt a bevett gyakorlat, hogy a Z. Zh. és I. O. esetéhez hasonló ügyekben feltételezték a közrend veszélyeztetésének fennállását, és elutasították az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapítását, mivel az érintett személyt büntetőjogi felelősségre vonták vagy bűncselekmény elkövetésével gyanúsították. A harmadik országbeli állampolgárt ezt követően értesítették, és lehetőséget biztosítottak a számára, hogy nyilatkozzon azzal kapcsolatban, hogy az egyéni személyes körülményei olyanok-e, amelyek alapján mindazonáltal az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításának lenne helye (ami automatikusan 28 nap), azon az alapon, hogy az ilyen határidő például az egészségi állapothoz vagy a családi életéhez kapcsolódó indokból szükséges (lásd a visszatérési irányelv 5. cikkét).

79. Jöllehet a holland rendszer nem képezi vita tárgyát a jelen eljárásban (mivel ez nem kötelezettségsgzés megállapítása iránti kereset), a rend kedvéért megjegyzem, hogy ez az eljárás a következő okokból nem tűnik számomra összeegyeztethetőnek a visszatérési irányelvvel. Először is, a 7. cikk rendszere olyan, hogy az önkéntes távozásra biztosít jogot (a 7. cikk (1) bekezdése), és e jog

83 — Lásd a fenti 9. és 25. pontot.

84 — Lásd a 18. pontot és a 35. lábjegyzetet. Az „egyezség” kérdése nem merül fel az alapeljárásban.

alól csak különleges körülmények esetén enged eltérést (a 7. cikk (4) bekezdése). Másodsor, az irányelv szövege kifejezetten utal arra, hogy eseti alapon való értékelés szükséges (nem pedig az olyan általános szabályok alkalmazása, mint annak eldöntése, hogy felmerül-e valamely bűncselekményként büntetendő cselekmény miatti gyanúsítás vagy elítélés) a 7. cikk (4) bekezdése szerinti közrendre alapított eltérés alkalmazásához.<sup>85</sup> Harmadszor, amint a kérdést előterjesztő bíróság kifejtette, a holland rendszert az önkéntes távozással szemben fennálló *vélelem* jellemzi, amennyiben az érintett személlyel szemben valamely bűncselekmény elkövetéséért büntetőítéletet szabtak ki, vagy bűncselekmény elkövetésével gyanúsítják. A visszatérési irányelv szövegében semmi nem utal arra, ami alátámasztaná az ilyen vélelem létezését.

80. Ráadásul a visszatérési irányelv a tagállamok által alkalmazandó közös normákat és eljárásokat (a (2) preambulumbekzdés és az 1. cikk) állapít meg a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszatérésére. A tagállamok ennél fogva a 4. cikkel összhangban csak abban az esetben térhetnek el e normáktól és eljárásoktól, ha kedvezőbb intézkedéseket kívánnak alkalmazni. Az irányelv nem teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy szigorúbb normákat alkalmazzanak az irányelv által szabályozott rendszer keretében.<sup>86</sup>

81. E megjegyzések alapján ebből következően a nemzeti hatóságoknak azonkívül, hogy Z. Zh.-t hamis okmányokkal való utazás miatt elítélték, azt kell alátámasztaniuk, hogy miért hivatkoznak megalapozottan a 7. cikk (4) bekezdésére. Milyen szempontból minősül a cselekménye a közrend megzavarásának, illetve az miért tekintendő fenyegetésnek? I. O.-t ezzel szemben azzal gyanúsítják, hogy családon belüli erőszak körébe tartozó cselekményt követett el, ami szintén bűncselekménynek minősül. Esetében a nemzeti hatóságoknak azt kell megállapítaniuk, hogy milyen szempontból ellentétes a cselekménye a közrenddel. A gyanúsításoknak szilárd alapokon kell nyugodniuk, amelyeknek túl kell mutatniuk a pusztá feltételezéseken. Ennek során bizonyítaniuk kell a bűncselekmény közrendi [„public order”] természetét: például hogy feltételezhető-e, hogy további hasonló bűncselekményeket követ el.

82. Összefoglalásképpen, annak értékelése során, hogy a visszatérési irányelv 7. cikkének (4) bekezdése értelmében fenyegetést jelentenek-e a közrendre [„public order”], a döntéseket nem pusztán azon az alapon kell meghozni, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgárt valamely bűncselekmény elkövetésével gyanúsítják vagy bűncselekmény elkövetéséért elítélték. Más szempontok, így a nemzeti jog alapján bűncselekményként büntetendő cselekmény súlyossága vagy típusa, a bűncselekmény elkövetése óta eltelt idő vagy az érintett személy szándéka és az érintett személynek az elkövetett bűncselekmény megvalósításában való részvétele mértéke, minden értékelésre nézve relevánsak. Amennyiben a 7. cikk (4) bekezdése szerinti eltérésre való hivatkozás valamely bűncselekmény elkövetésére irányuló gyanún alapul, azok az indokok, amelyekre e gyanúsítás épül, relevánsak az értékelés szempontjából. Minden értékelést eseti alapon kell elvégezni.

### *Harmadik kérdés*

83. Arra az esetre, ha az érintett harmadik országbeli állampolgár tekintetében megállapítják, hogy a 7. cikk (4) bekezdése értelmében fenyegetést jelent a közrendre, a kérdést előterjesztő bíróság abban a kérdésben kér iránymutatást, hogy az e fenyegetés értékelése során figyelembe vett szempontok egyúttal annak megállapítása tekintetében is relevánsak-e, hogy e személynek hét napnál rövidebb határidőt kell-e biztosítani az önkéntes távozásra, vagy e határidő biztosításától el kell-e tekinteni.

85 — Lásd a visszatérési irányelv preambulumának (6) preambulumbekzdését. Lásd továbbá: Royer-ítélet, EU:C:1976:57, 46. pont.

86 — El Dridi-ítélet, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 31–33. pont.

84. Hollandia arra hivatkozik, hogy ilyen körülmények fennállása esetén a visszatérési irányelv lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy kétféle lehetőség közül választhassanak: i. hét napnál rövidebb határidőt állapítanak meg, ii. megtagadják az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapítását. Ily módon a tagállamok nem kötelesek olyan jogszabályt alkalmazni, amely magában foglalja mind az azonnali hatályú kiutasítást, mind pedig az egy és hat nap közötti határidőn belül történő távozást. Hollandia nem alkalmaz ilyen skálát: nem állapít meg semmiféle határidőt az önkéntes távozásra, amikor a 7. cikk (4) bekezdését alkalmazni kell. A holland kormány kifejti, hogy álláspontja szerint ez a megközelítés kizárja a bizonytalanságot, mivel egyértelmű, hogy semmiféle határidőt nem állapítanak meg az önkéntes távozásra. Ily módon az csökkenti a végrehajtó hatóságok és bíróságok munkaterhét, akik nem kötelesek értékelni, hogy a hét napnál rövidebb határidő adott esetben megfelelő-e. Kivételesen, amennyiben a harmadik országbeli állampolgár körülményei olyanok, hogy a visszatérési irányelv 5. cikkében foglalt feltételeket kell alkalmazni (az érintett személy családi helyzete vagy egészségi állapota alapján), hosszabb rögzített határidő (28 nap) biztosítható és biztosított.

85. A harmadik kérdés kapcsán észrevételt benyújtó összes tagállam hangsúlyozza, hogy annak értékelése, hogy a szóban forgó egyént azonnali hatállyal ki kell-e utasítani, vagy egy és hat nap közötti határidőt kell-e megállapítani számára az önkéntes távozásra, az érintett tagállam mérlegelési jogkörébe tartozik, illetve hogy az annak értékelése vonatkozásában releváns szempontok, hogy a közrendi érdeket veszélyeztetik-e, egyúttal annak eldöntése tekintetében is relevánsak, hogy hét napnál kevesebb időt állapítsanak-e meg az önkéntes távozásra, vagy azonnali hatállyal kiutasítsák az érintett személyt.

86. Úgy tűnik számomra, hogy a 7. cikk (4) bekezdésének célja magában foglalja annak a tagállamok számára történő lehetővé tételét, hogy egyes jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat gyorsan kiutasítsanak, amennyiben a közrendi érdekek úgy kívánják. Ennélfogva összefüggés van a közrendi érdek veszélyeztetése és a gyors kiutasítás végrehajtásának szükségessége között. Ebből következően a harmadik kérdésre adandó rövid válasz „igen”: a közrend veszélyeztetésének értékelése során figyelembe vett szempontok egyúttal annak megállapítása tekintetében is relevánsak, hogy e személynek adott esetben hét napnál rövidebb határidőt kell-e biztosítani.

87. Nem értek egyet azonban a holland kormány álláspontjával a 7. cikk (4) bekezdésében szereplő „[...] a tagállamok eltekinthetnek az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításától, vagy hét napnál rövidebb határidőt is megállapíthatnak” fordulat jelentésére vonatkozó implicit kérdés tekintetében. Úgy vélem, hogy a 7. cikk (4) bekezdésének olyan értelmezése, amely a közrendre alapított eltérés fennállása esetén lehetővé tenné a tagállamok számára, hogy automatikusan azonnali hatályú kiutasítás alkalmazása mellett döntsenek, összeegyeztethetetlen a visszatérési irányelvvvel.

88. A visszatérési irányelv céljainak és rendszerének megfelelő értelmezés inkább azt követeli meg, hogy minden egyes ügyben eseti alapon történő értékelést folytassanak le annak megállapítása érdekében, hogy az azonnali kiutasítás alkalmazása megfelelő, vagy biztosítani kell-e egy és hat nap közötti határidőt az önkéntes távozásra.<sup>87</sup>

89. A visszatérési irányelv szövege alátámasztja ezt az árnyaltabb megközelítést. Az irányelv alapján hozott határozatokat eseti alapon és tárgyilagos kritériumokra hivatkozással kell elfogadni.<sup>88</sup> Az önkéntes visszatérést előnyben kell részesíteni a kitoloncolással szemben, illetve az önkéntes távozásra megfelelő időszakot kell megállapítani.<sup>89</sup>

87 — A 7. cikk (1) bekezdése szerint az önkéntes távozásra megállapítható minimális rendes határidő hét nap.

88 — Lásd a visszatérési irányelv preambuluma (6) preambulumbekzdését és a fenti 44., 60. és 63. cikket.

89 — Lásd a visszatérési irányelv preambuluma (10) preambulumbekzdését. Lásd továbbá: El Dridi-ítélet, EU:C:2011:268, 36. és 37. pont.

90. Ezenkívül a visszatérési irányelv alapján főszabály szerint beutazási tilalmat kell elrendelni, ha az önkéntes távozásra nem állapítottak meg határidőt.<sup>90</sup> A beutazási tilalom elrendelésének komoly következményei vannak a harmadik országbeli állampolgárra nézve. Azt jelzi, hogy az általa a közrendi érdekekre jelentett fenyegetés jelentős, és a SIS keretében működésbe lépteti a shengeni riasztórendszert.<sup>91</sup> Ez azt is jelenti, hogy veszélyezteti az irányelv 14. cikkében lefektetett, a kiutasítás végrehajtását megelőzően alkalmazandó biztosítékokat, ideértve az érintett tagállam területén tartózkodó családtagokkal való egység fenntartását, a sürgősségi egészségügyi ellátásnak és a betegségek alapvető kezelésének a biztosítását.

91. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint amennyiben a tagállamok az uniós szabályozás végrehajtására vonatkozó intézkedéseket fogadnak el, kötelesek a diszkrecionális jogkörük gyakorlása során tiszteletben tartani különösen az uniós jog általános elveit, ideértve az arányosság elvét.<sup>92</sup> A visszatérési irányelv keretében ez az elv megköveteli, hogy amennyiben az önkéntes távozásra vonatkozó jogot korlátozzák, az eset körülményeiknek megfelelően a legkevésbé korlátozó jellegű intézkedést kell meghozni.

92. A visszatérési irányelv előírja, hogy amennyiben valamely harmadik országbeli állampolgár a 7. cikk (4) bekezdésének hatálya alá esik, az érintett tagállam a 7. cikk (1) bekezdése (amely hét naptól harminc napig terjedő határidőt állapít meg az önkéntes távozásra, adott esetben pedig egyáltalán nem állapít meg határidőt az önkéntes távozásra) alóli kivételként dönthet úgy is, hogy hét napnál rövidebb határidőt állapít meg az önkéntes távozásra. Nem értek egyet a kérdést előterjesztő bíróság azon észrevételével, miszerint az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításától történő eltekintés a legkevésbé korlátozó jellegű intézkedés. Éppen ellenkezőleg, amennyiben valamely tagállam olyan eljárást követ, amely minden esetben mellőzi az ilyen határidő megállapítását, azzal nem a legkevésbé korlátozó jellegű intézkedést alkalmazza. Mivel minden ügy ugyanazon általános szabály alá tartozik, az egyedi értékelésükre egyáltalán nem kerül sor. Úgy tűnik számomra, hogy ez az eljárás nem egyeztethető össze az arányosság elvével.

93. Hozzáteszem, nem értek egyet Hollandia azon érvével, miszerint eljárásával annak elkerülését szolgálja, hogy a végrehajtó hatóságokra és bíróságokra munkateher háruljon. Az adminisztratív kellemetlenségek minimumra csökkentése iránti szándék nem érvényes indok arra, hogy eltekintsen az ügyeknek az irányelv alapján megkövetelt árnyaltabb rendszerrel összhangban történő értékelésétől.<sup>93</sup>

94. Következtetésem szerint amennyiben valamely harmadik országbeli állampolgár a visszatérési irányelv 7. cikkének (4) bekezdése értelmében fenyegetést jelent a közrendre [„public order”], a tagállamoknak meg kell felelniük az uniós jog általános elveinek, ideértve az arányosság elvét. Annak megállapítása során, hogy az érintett személy tekintetében az önkéntes távozásra kevesebb mint hét napos határidőt kell-e megállapítani, vagy azonnali hatályú kiutasításnak van-e helye, a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok az annak értékelése keretében mérlegelt szempontokat is figyelembe vehetik, hogy az érintett személy ilyen fenyegetést jelent-e a közrendre [„public order”]. Annak eldöntése során, hogy a 7. cikk (4) bekezdése alapján az önkéntes távozás tekintetében rövidebb

90 — A visszatérési irányelv 11. cikke (1) bekezdésének a) pontja. A tárgyaláson a holland kormány kifejtette, hogy nem rendelnek el automatikusan beutazási tilalmat, ha az önkéntes távozásra nem állapítottak meg határidőt. Ez az álláspont összeegyeztethetetlennek tűnik a 11. cikk (1) bekezdésének a) pontjával, amely kötelező a tagállamokra nézve. Igaz, hogy a 4. cikk (3) bekezdése fenntartja a jogot a tagállamok számára, hogy kedvezőbb intézkedéseket alkalmazzanak, feltéve hogy azok összeegyeztethetők a visszatérési irányelvvel. A beutazási tilalommal kapcsolatos holland gyakorlat azonban összeegyeztethetetlennek tűnik az irányelvvel, amennyiben a cél annak biztosítása, hogy a visszatérési határozatok és beutazási tilalmak uniós szinten érvényesüljenek, az összes tagállamban megtiltva a tartózkodást (lásd a (14) preambulumbeközdéssel együttesen értelmezett 11. cikk (1) bekezdésének a) pontját).

91 — Lásd a jelen indítvány 4. pontját.

92 — Cypra-ítélet, C-402/13, EU:C:2014:2333, 26. pont, valamint a hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Lásd továbbá a visszatérési irányelv preambulumának (6) preambulumbeközdését, és az irányelv alapján hozott, az uniós jog általános elveivel – amely magában foglalja az arányosság elvét – összhangban álló határozatokra vonatkozó hivatkozást. Lásd továbbá: El Dridi-ítélet, EU:C:2011:268, 41. pont.

93 — A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a tagállamok nem hivatkozhatnak gyakorlati vagy adminisztratív nehézségekre a valamely irányelv átültetésére vonatkozó kötelezettségeik be nem tartásának igazolása céljából. Lásd analógia útján: Bizottság kontra Portugália ítélet, C-277/13, EU:C:2014:2208, 59. cikk, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

határidőt kell-e biztosítani, összeegyeztethetetlen ezen irányelvvel, ha az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapítása minden esetben automatikusan mellőzésre kerül, még ha az önkéntes távozásra megállapított egy és hat nap közötti határidő valamely egyedi eset körülményei között megfelelő is lenne.

## Véggövetkeztetések

95. A fenti megfontolásokra tekintettel azt indítványozom, hogy a Bíróság a Raad van State (Hollandia) előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseire a következő választ adja:

- A harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv irányelv 7. cikkének (1) bekezdése szerinti általános szabálytól való eltérés alkalmazásához – amely szabály szerint a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok számára hét naptól harminc napig terjedő határidőt kell biztosítani az önkéntes távozásra – az érintett tagállamnak a 7. cikk (4) bekezdése szerinti eltérés értelmében vett, a közrend [„public order”] tekintetében fennálló „veszély” vagy fenyegetést kell azonosítania. Ezen eltérés terjedelme az uniós jog hatálya alá tartozik. A közrend [„public order”] jelentésére vonatkozó általános iránymutatás levezethető a Bíróság által a 2008/115/EK irányelv szövegére, céljaira, rendszerére és összefüggésére figyelemmel más területeken e fogalom kapcsán kialakított ítélkezési gyakorlatából. Annak megállapítása során, hogy valamely jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár a 2008/115/EK irányelv 7. cikkének (4) bekezdése értelmében fenyegetést jelent-e a közrendre [„public order”], a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoknak a védeni kívánt közrendi érdek meghatározása érdekében minden egyes ügyet eseti alapon kell értékelniük. E hatóságok kötelesek bemutatni azokat az indokokat, amelyek a 7. cikk (4) bekezdésének alkalmazását igazolják. E tekintetben bizonyítaniuk kell, hogy az érintett személy: i. a közrend [„public order”] elleni cselekményt követett el, és ii. fenyegetést jelent a közrendre [„public order”]. Megfelelő körülmények között annak megalapozott gyanúja, hogy az érintett személy bűncselekményt követett el, elegendő a 7. cikk (4) bekezdése szerinti közrendre alapított kivétel alkalmazásához. Amennyiben az érintett személlyel szemben büntetőítéletet szabnak ki, annak nem kell jogerősnek lennie.
- Annak értékelése során, hogy a 2008/115 irányelv 7. cikkének (4) bekezdése értelmében fenyegetik-e a közrendet [„public order”], a döntéseket nem pusztán azon az alapon kell meghozni, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgárt valamely bűncselekmény elkövetésével gyanúsítják vagy bűncselekmény elkövetéséért elítélték. Más szempontok, így a nemzeti jog alapján bűncselekményként büntetendő cselekmény súlyossága vagy típusa, a bűncselekmény elkövetése óta eltelt idő, vagy az érintett személy szándéka és az elkövetett bűncselekmény megvalósításában való részvétele mértéke, minden értékelésre nézve relevánsak. Amennyiben a 2008/115 irányelv 7. cikkének (4) bekezdése szerinti eltérésre való hivatkozás valamely bűncselekmény elkövetésére irányuló gyanún alapul, azok az indokok, amelyekre e gyanúsítás épül, relevánsak az értékelés szempontjából.
- Amennyiben valamely harmadik országbeli állampolgár a 2008/115 irányelv 7. cikkének (4) bekezdése értelmében fenyegetést jelent a közrendre [„public order”], a tagállamoknak meg kell felelniük az uniós jog általános elveinek, ideértve az arányosság elvét. Annak megállapítása során, hogy az érintett személy tekintetében az önkéntes távozásra kevesebb mint hét napos határidőt kell-e megállapítani, vagy azonnali hatályú kiutasításnak van-e helye, a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok az annak értékelése keretében mérlegelt szempontokat is figyelembe vehetik, hogy az érintett személy ilyen fenyegetést jelent-e a közrendre [„public order”]. Annak eldöntése során, hogy a 7. cikk (4) bekezdése alapján az önkéntes távozás tekintetében rövidebb határidőt kell-e biztosítani, összeegyeztethetetlen ezen irányelvvel, ha az önkéntes távozásra vonatkozó

határidő megállapítása minden esetben automatikusan mellőzésre kerül, még ha az önkéntes távozásra megállapított egy és hat nap közötti határidő valamely egyedi eset körülményei között megfelelő is lenne.