



Határozatok Tára

MACIEJ SZPUNAR
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2017. október 24.¹

C-316/16. és C-424/16. sz. egyesített ügyek

B

kontra

Land Baden-Württemberg

(a Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg [baden-württembergi közigazgatási felsőbíróság, Németország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

és

Secretary of State for the Home Department

kontra

Franco Vomero

(a Supreme Court of the United Kingdom [az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Európai uniós polgárság – Az uniós polgároknak az Unió területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joga – Kiutasítással szembeni védelem – A kiutasítási határozatot megelőző tíz évben a befogadó tagállamban való tartózkodás – A származási országával semmilyen kapcsolatban nem álló uniós polgár – A tartózkodás folyamatosságát megszakító szabadságvesztés időszaka – 20 év tartózkodást követően elkövetett bűncselekmény – »A kiutasítás kérdése felmerülése pontos időpontjának« fogalma”

I. Bevezetés

1. A C-316/16. sz. ügyben az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Land Baden-Württemberg (Baden-Württemberg tartomány), valamint az 1989-ben Görögországban született és 1993 óta édesanyjával együtt Németországban élő B között folyamatban lévő eljárásban nyújtották be. 2009-ben B bűncselekményt követett el, ami miatt elítélték. A C-424/16. sz. ügyben az előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapja a Secretary of State for the Home Department (belügyminiszter, Egyesült Királyság) és Franco Vomero közötti jogvita, utóbbi olasz állampolgár, aki 1985 óta az Egyesült Királyságban él, és aki 2001-ben emberölést követett el.

2. E ténybeli háttér alapján az érintettekkel szemben a szabadságvesztésük időtartamát követően, a fent említett jogsértések miatt hozott büntetőítéletekhez képest utólagos kiutasítási intézkedéseket alkalmaztak. E tárgyban a kérdést előterjesztő bíróságok komoly kétségeiket fejezték ki a 2004/38/EK irányelv² 28. cikke (3) bekezdése a) pontjának alkalmazhatóságát illetően, amelynek értelmében azok a

¹ Eredeti nyelv: francia.

² A 492/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2011. L 141., 1. o.) módosított, az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o., helyesbítés: HL 2009. L 274, 47. o.).

személyek, akik a fogadó tagállam területén tartózkodtak „az elmúlt tíz évben”, fokozott védelmet élveznek a kiutasítással szemben. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmek révén így lehetősége nyílik a Bíróságnak, hogy foglalkozzon a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában szereplő fogalommal, és fejlessze az érintett rendelkezésre vonatkozó ítélkezési gyakorlatát.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

3. A 2004/38 irányelv a „Tartózkodás joga három hónapot meghaladóan” címet viselő 7. cikkének (1) bekezdése értelmében „[v]alamennyi uniós polgárt megilleti a tartózkodás joga egy másik tagállam területén három hónapot meghaladó időtartamra”, ha az e rendelkezésben meghatározott feltételek teljesülnek. E feltételek többek között annak biztosítására irányulnak, hogy egy uniós polgár ne jelentsen terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére tartózkodása időtartama alatt.

4. A 2004/38 irányelvnek „A huzamos tartózkodás joga” címet viselő IV. fejezetében szereplő 16. cikke így rendelkezik:

„(1) Azok az uniós polgárok, akik jogszerűen öt éven át folyamatosan tartózkodtak a fogadó tagállamban, huzamos tartózkodási jogot nyernek ott. Erre a jogra nem vonatkoznak a III. fejezetben előírt feltételek.

[...]

(3) A tartózkodás folyamatosságát nem érinti az évi hat hónapot meg nem haladó ideiglenes távollét, sem a kötelező katonai szolgálat miatti hosszabb távollét, sem a legfeljebb 12 egymást követő hónapig tartó egyszeri távollét, amelyre olyan fontos okokból kerül sor, mint terhesség és szülés, súlyos betegség, tanulmányok folytatása vagy szakképzés vagy másik tagállamba vagy harmadik országba történő kiküldetés.

(4) A már megszerzett huzamos tartózkodási jog csak a fogadó tagállamtól való két egymást követő éven át tartó távollét esetén veszik el.”

5. A 2004/38 irányelvnek „A beutazási és tartózkodási jog közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból való korlátozása” címet viselő VI. fejezetében szereplő 27. és 28. cikke ekként rendelkezik:

„27. cikk

Általános elvek

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

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

[...]

28. cikk

Kiutasítással szembeni védelem

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

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

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

- a) a fogadó tagállam területén tartózkodtak [helyesen: tartózkodott] az elmúlt tíz évben; vagy
- b) kiskorúak [helyesen: kiskorú], kivéve ha a kiutasítás a gyermek legjobb érdekében [helyesen: a gyermek érdekében] történik, amelyet az Egyesült Nemzeteknek a gyermekek jogairól szóló, 1989. november 20-i egyezménye határoz meg.”

B. A német jog

6. A 2004/38 irányelv 28. cikkét a Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern – FreizügG/EU (az uniós polgárok szabad mozgásáról szóló, 2004. július 30-i törvény) (BGBl 2004. I, 1950. o.) 6. cikke ültette át a német jogba. E cikk 2007. augusztus 28-án hatályos változata értelmében:

„(1) A 2. § (1) bekezdése szerinti jog elvesztése [...] csak a közrendre, a közbiztonságra vagy a közegészségre (az Európai Unió működéséről szóló szerződés 45. cikkének (3) bekezdése és 52. cikkének (1) bekezdése) alapított okokból állapítható meg, és csak ugyanezen okokból vonható be a közösségi jogi tartózkodási jogra vagy a huzamos tartózkodásra vonatkozó igazolvány és vonható vissza a tartózkodási engedély vagy az állandó tartózkodási engedély. A területre történő beutazás az első mondatban említett okokból is megtagadható. [...]

(2) A büntetőjogi felelősség megállapítása önmagában nem indokolhatja az (1) bekezdés szerinti határozatokat vagy intézkedéseket. Kizárólag a központi nyilvántartásból még nem törölt, büntetőjogi felelősséget megállapító ítéleteket lehet figyelembe venni, és kizárólag abban az esetben, ha az ítéletet megalapozó körülmények olyan személyes magatartásra utalnak, amely veszélyezteti a közrendet. A társadalom valamely alapvető értékére irányuló, tényleges és kellően súlyos fenyegetésnek kell fennállnia.

(3) Az (1) bekezdés szerinti határozat meghozatalánál figyelemmel kell lenni különösen az érdekelt személy német területen való tartózkodásának időtartamára, életkorára, egészségi állapotára, családi és gazdasági helyzetére, a Németország területén való szociális és kulturális integrációjára, valamint a származási országgal fennálló kapcsolatának szorosságára.

(4) Az (1) bekezdés szerinti megállapításra huzamos tartózkodás jogának megszerzését követően csak súlyos okból kerülhet sor.

(5) Azoknak az uniós polgároknak és családtagjaiknak a tekintetében, akik a megelőző tíz évben a szövetség területén tartózkodtak, valamint a kiskorúak tekintetében csak kényszerítő közbiztonsági okból lehet az (1) bekezdésben foglaltakat megállapítani. Ez a szabály nem alkalmazandó a kiskorúakra, ha a tartózkodási jog elvesztése a gyermek érdekében történik. A kényszerítő közbiztonsági ok csak akkor állhat fenn, ha az érintett személyt egy vagy több szándékos bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen legalább öt év szabadságvesztésre vagy legalább öt év fiatalkorúak szabadságvesztésére ítélték, vagy legutóbbi jogerős elítélésekor biztonsági őrizetét rendelték el, ha a Németországi Szövetségi Köztársaság biztonsága érintett, vagy ha az érintett személy terrorveszélyt jelent.”

C. Az Egyesült Királyság joga

7. A 2004/38 irányelv 27. és 28. cikkét az Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (a bevándorlásról szóló 2006. évi rendelet [Európai Gazdasági Térség]) (SI 2006/1003) 21. cikke ültette át az Egyesült Királyság jogrendszerébe.

III. Az alapügyekben szereplő jogviták alapját képező tényállások

A. A C-316/16. sz. B ügy

8. B 1989-ben Görögországban született. B a szülei különválása után, 1993-ban, hároméves korában érkezett Németországba az édesanyjával együtt, aki megérkezésük óta dolgozik e tagállam területén, és aki a görög mellett német állampolgársággal is rendelkezik.

9. A felperest nyolcéves korában az édesapja a felperes édesanyjának akarata ellenére két hónapra Görögországba vitte. Németországba történő visszatérésére csak a görög hatóságok közbelépése következtében került sor.

10. Ezen esemény és néhány rövidebb nyaralás kivételével B 1993 óta folyamatosan Németországban tartózkodott. Ugyanez vonatkozik az édesanyjára és a további családtagjaira is, ideértve az 1989 óta Németországban élő nagyszüleit és a nagynénjét is.

11. B járt óvodába és iskolába, és alapfokú középiskolai végzettséget szerzett (*Hauptschulabschluss*). Noha németül jól beszél, görög nyelvi képességei alapszintűek.

12. A kérdést előterjesztő bíróság kérelmében előadja, hogy B antiszociális személyiségzavar jeleit mutatja, és többek között gyermekkorától figyelemhiányos hiperaktivitás zavarban (ADHD) szenved. Emiatt több alkalommal terápiás kezeléssel vett részt, és a mai napig gyógyszereket szed.

13. Az Amtsgericht Pforzheim (pforzheimi helyi bíróság, Németország) 2012. november 7-i, tárgyalás mellőzésével hozott végzésével hozzátétőlegesen 3000 euró értéknek megfelelő 90 napi tétel pénzbüntetést szabott ki B-vel szemben sikkasztás, kényszerítés, zsarolás kísérlete és tiltott fegyver engedély nélküli tartása miatt.

14. 2013. április 10-én B egy gumilövedékkel töltött pisztollyal megtámadott egy játéktermet abból a célból, hogy megszerezze az említett pénzbüntetés kifizetéséhez szükséges összeget.

15. A Landgericht Karlsruhe (karlsruhei területi bíróság, Németország) 2013. december 9-i ítéletében B-t fenyegetéssel elkövetett különösen súlyos zsarolás és ezzel halmazatban szándékosan elkövetett engedély nélküli lőfegyverviselés és szándékosan elkövetett engedély nélküli lőszertartás miatt öt év és nyolc hónap szabadságvesztés-büntetésre ítélte. Az ítélet 2014. május 1-jén jogerőre emelkedett.

16. B-t a 2013. május 15-től 2013. augusztus 12-ig terjedő időszak kivételével, amikor a pénzbüntetés helyébe lépő szabadságvesztés-büntetését töltötte, 2013. április 12. óta folyamatosan fogva tartják.

17. 2014. november 25-i határozatával az illetékes idegenrendészeti hatóság megállapította B Németországra vonatkozó beutazási és tartózkodási jogának elvesztését, arra hivatkozással, hogy teljesültek az uniós polgárok szabad mozgásáról szóló, 2004. július 30-i törvény 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjával összefüggésben értelmezett 6. §-ának (5) bekezdése szerinti, a beutazási és tartózkodási jog elvesztésének megállapításához szükséges feltételek. Ezzel egyidejűleg B-vel szemben hétéves beutazási és tartózkodási tilalmat állapítottak meg, amely Németország elhagyásának időpontjában kezdődik.

18. B 2014. november 25-én keresetet nyújtott be a Verwaltungsgericht Kalsruhehoz (karlsruhei közigazgatási bíróság, Németország), amely 2015. szeptember 10-i végzésében megsemmisítette a megtámadott határozatot.

19. A Land Baden-Württemberg e végzéssel szemben fellebbezést nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz, a Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberghez (baden-württembergi közigazgatási felsőbíróság). A kérdést előterjesztő bíróság előtti eljárásban a Land Baden-Württemberg azt az elméletet támogatta, mely szerint a beutazási és tartózkodási jog elvesztésének megállapítása jogszerű, míg B azt állítja, hogy az általa elkövetett bűncselekmény nem minősül a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja értelmében vett „kényszerítő közbiztonsági okoknak”, és mivel hároméves kora óta Németországban tartózkodik, és Görögországhoz semmilyen kapcsolat nem fűzi, megilleti őt az e rendelkezésben szabályozott, kiutasítással szembeni fokozott védelem.

20. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a jelen ügyben a B által elkövetett cselekmény nem tekinthető a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja értelmében vett kényszerítő közbiztonsági oknak. Így egyfelől, mivel B-t megilleti az ezen irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában szereplő védelem, nem utasítható ki a területről. Másfelől ez a bíróság kétségeit fejezi ki afelől, hogy megilleti-e ez a védelem B-t, mivel 2013. április 12. óta lényegében folyamatosan szabadságvesztés-büntetését tölti.

B. A C-424/16. sz. Vomero ügy

21. F. Vomero, az alapügy alperese olasz állampolgár, aki 1957-ben született, és aki brit állampolgárságú feleségével együtt 1985. március 3-án az Egyesült Királyságba költözött. A pár néhány hónappal azután házasodott össze, hogy belépett az Egyesült Királyság területére, ahol F. Vomero alkalmi munkákat vállalt, és öt gyermeküket nevelte.

22. 1998-ban a házaspár különvált, F. Vomero elhagyta a házastársak közös lakóhelyét, majd összeköltözött Edward Mitchellel.

23. 2001. március 1-jén F. Vomero megölte E. Mitchellt. 2002-ben emberölésért nyolc év börtönbüntetésre ítélték. 2006 júliusában szabadult.

24. A belügyminiszter 2007. március 23-i határozatában, amelyet 2007. május 17-én megerősített, a bevándorlásról szóló 2006. évi rendelet (Európai Gazdasági Térség) rendelkezéseinek megfelelően kiutasította F. Vomerót. E célból ez utóbbit 2007 decemberéig fogva tartották.

25. Az alapügyet, mielőtt a Supreme Court of the United Kingdom (az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága) elé került volna, az Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [felsőbb bíróság (bevándorlásügyi és menedékügyi tanács, Egyesült Királyság)] és a Court of Appeal (fellebbviteli bíróság, Egyesült Királyság) tárgyalta. Az eljárást a Bíróság a 2014. január 16-i Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13) és 2014. január 16-i G. ítéletének (C-400/12, EU:C:2014:9) meghozataláig két ízben felfüggesztették. Ebben az időszakban F. Vomero más bűncselekményeket is elkövetett, amelyekért elítélték.

26. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy F. Vomero a kiutasítási intézkedés vele szemben történő alkalmazását megelőzően nem szerzett huzamos tartózkodási jogot. Ez a bíróság ugyanakkor megállapítja, hogy F. Vomero 1985. március 3. óta tartózkodott az Egyesült Királyság területén, amely alapján feltételezhető, hogy a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja értelmében „az elmúlt tíz évben” a fogadó tagállam területén tartózkodott. Amennyiben ez így történt, F. Vomeroval szemben nem alkalmazható kiutasítás, kivéve ha ennek alapja kényszerítő közbiztonsági ok.

IV. Az eljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

27. Ilyen körülmények között a kérdést előterjesztő bíróságok a két érintett ügyben előzetes döntéshozatal céljából kérdéseket terjesztettek a Bíróság elé.

28. A C-316/16. sz. ügyben a Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (baden-württembergi közigazgatási felsőbb bíróság, Németország) úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Eleve kizárt-e, hogy a szabadságvesztés-büntetés kiszabása, majd annak végrehajtása azzal járjon, hogy a fogadó tagállamba hároméves korában beutazó uniós polgár beilleszkedését megszakítottak kell tekinteni azzal a következménnyel, hogy nem állapítható meg a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja értelmében vett tíz év során folyamatosan fennálló tartózkodás, és ezért nem biztosítható a kiutasítással szembeni, 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti védelem, ha az uniós polgár hároméves korában történő beutazása óta az egész eddigi életét ebben a fogadó tagállamban töltötte, az állampolgársága szerinti tagállammal már nem áll fenn kapcsolata, és a bűncselekményt, amely miatt a szabadságvesztés-büntetést kiszabták és végrehajtották, csak húszéves tartózkodás után követte el?
- 2) Az első kérdésre adandó nemleges válasz esetén: annak kérdése körében, hogy a szabadságvesztés-büntetés végrehajtása a beilleszkedés megszakadásával jár-e, figyelmen kívül kell-e hagyni azt a szabadságvesztés-büntetést, amelyet azért a bűncselekményért szabtak ki, amely a kiutasítás indokát képezi?
- 3) Amennyiben az első és a második kérdésre nemleges válasz adandó, milyen szempontok alapján kell meghatározni, hogy az érintett uniós polgár ilyen esetben mégis részesülhet-e a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti kiutasítással szembeni védelemben?
- 4) Amennyiben az első és a második kérdésre nemleges válasz adandó, léteznek-e kötelező uniós jogi szabályok azon pontos időpont meghatározására, „amikor felmerül a kiutasítás kérdése”, és el kell végezni az érintett uniós polgár helyzetének átfogó értékelését annak megvizsgálása érdekében, hogy az érintett személyt kiutasító határozatot megelőző tíz év során a tartózkodás folyamatosságának megszakadása milyen mértékben akadályozza, hogy az érintett személy fokozott védelemben részesüljön a kiutasítással szemben?”

29. A C-424/16. sz. ügyben a Supreme Court of the United Kingdom (az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága) a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) A [2004/38 irányelv] 16. cikke és 28. cikkének (2) bekezdése szerinti huzamos tartózkodási jogtól függ-e a 28. cikk (3) bekezdésének a) pontja szerinti fokozott védelem?
- 2) Az első kérdésre adandó nemleges válasz esetén a következő kérdések is felmerülnek: A 28. cikk (3) bekezdésének a) pontjában szereplő, az elmúlt tíz évben fennálló tartózkodás időtartama
- a) egyszerűen naptári időtartamot jelent, amely a releváns időponttól (a szóban forgó ügyben a kiutasítási határozat meghozatalának időpontja) kezdődik, beleértve a távollét vagy a szabadságvesztés-büntetés esetleges időtartamait, vagy
- b) egy esetlegesen nem folyamatos időtartam, amelyet a releváns időponttól visszafelé számítva, a szóban forgó személy távolléttel vagy büntetés-végrehajtási intézetben töltött idővel nem érintett időtartamainak összeadásával számítanak ki, lehetőség szerint összesen tíz év korábbi tartózkodást eredményezve?
- 3) Valójában milyen viszony áll fenn a [2004/38 irányelv] 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti tízéves tartózkodásra vonatkozó feltétel és a beilleszkedési kapcsolatok átfogó értékelése között?”

30. A C-316/16. sz. ügyben B, a német kormány és az Egyesült Királyság kormánya, valamint az Európai Bizottság terjesztett elő írásbeli észrevételeket. A C-424/16. sz. ügyben F. Vomero, az Egyesült Királyság kormánya, valamint a dán, a görög, az ír, a holland kormány és a Bizottság terjesztett elő írásbeli észrevételeket. A két ügyet a szóbeli eljárás céljából egyesítették. A görög és a holland kormány kivételével azok a felek, amelyek az eljárás írásbeli szakaszában észrevételeket terjesztettek elő, megjelentek a 2017. július 17-én megtartott tárgyaláson.

V. Elemzés

A. A C-424/16. sz. ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről: a huzamos tartózkodási jog előfeltétele-e a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti fokozott védelem igénybevételének?

1. Előzetes megfontolások

31. A kérdést előterjesztő bíróság a C-424/16. sz. ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésével lényegében arra vár választ, hogy az uniós polgároknak a 2004/38 irányelv 28. cikkének (3) bekezdésében foglalt kiutasítással szembeni védelem igénybevétele előtt az ugyanezen irányelv 16. cikkében meghatározott szabályoknak megfelelően szükségszerűen huzamos tartózkodási jogot kell-e szerezniük, amely az említett irányelv 28. cikkének (2) bekezdésében előírt kiutasítással szembeni védelmet is biztosítja.

32. Megjegyzem, hogy ez a kérdés kizárólag a C-424/16. sz. ügyben merül fel, mivel a kérdést előterjesztő bíróság rámutatott, hogy F. Vomero nem szerzett huzamos tartózkodási jogot, amit a végső határozata meghozatala előtt, a Bíróság által értelmezett uniós jog tiszteletben tartása mellett e bíróságnak kell vizsgálnia. A kérdést előterjesztő bíróság szerint e megállapítás alapja az a tény, hogy F. Vomero 2001 és 2006 között szabadságvesztését töltötte, valamint az az értelmezés, amelyet a

Bíróság az ítélezési gyakorlatában, nevezetesen a Dias³ és az Onuekwere⁴ ítéletben megfogalmazott.

33. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a harmadik országok azon állampolgáira vonatkozóan, akik megfelelnek az egyes tagállamok munkaerőpiacán való jelenlét minimális időtartamára vonatkozó feltételnek, vagyis azok, akiknek jogai az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulási fejlesztéséről szóló, 1980. szeptember 19-i 1/80. sz. társulási tanácsi határozaton alapulnak, a Bíróság megállapította, hogy tartózkodási jogukat, mint a munkaerőpiachoz való hozzáférési joguk szükségszerű járulékát, nem érinti a börtönbüntetésük.⁵ A Bíróság ezen álláspontja megerősítése érdekében a határozat rendelkezéseinek szövegére hivatkozott, amely csak távollét vagy a közrenden, a közbiztonságon és a közegészségen alapuló okok esetén teszi lehetővé a tartózkodási jog korlátozását.⁶ Ugyanakkor a Dias ítéletben⁷ a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a 2004/38 irányelv hasonló rendelkezését, vagyis a 16. cikkének (4) bekezdését analógia útján a 2004/38 irányelv hatálya alá tartozó időszakokat megelőző olyan időszakokra is alkalmazni kell, amelyek nem minősülnek az ezen irányelv 16. cikke (1) bekezdése értelmében vett jogszerű tartózkodásnak.⁸ Márpedig a Bíróság célja egyfelől a Dias ítéletben⁹ elsősorban a 2004/38 irányelv hiányosságának és egy, az ezen irányelvet megelőzően bekövetkezett helyzetnek az orvoslására irányult.¹⁰ Másfelől a fent említett ítélezési gyakorlat azokra a hatásokra vonatkozik, amelyeket a szabadságvesztés a munkaerőpiacon történő néhány éves jelenlétet követően megszerzett jogokra fejt ki, míg az Onuekwere ítélet¹¹ egy jog megszerzésének szakaszával foglalkozik. Ennélfogva a huzamos tartózkodási jog elvesztése esetén nem alkalmazható a Bíróság által az Onuekwere ítéletben¹² kifejtett legfőbb indok, mely szerint a szabadságvesztés időtartamainak a jog megszerzése szempontjából történő figyelembevétele ellentétes a 2004/38 irányelv által követett céllal, mivel adott esetben olyan uniós polgárról van szó, aki nem közvetlenül a szabadságvesztés időtartamai, hanem a tagállam területén való korábbi tartózkodás időtartama következtében részesül a kedvező következményekben.

34. Azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy a huzamos tartózkodási jog megszerzése a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti fokozott védelem nyújtásának előfeltétele-e, a kérdést előterjesztő bíróság két különböző álláspontot mutat be, mivel tagjainak véleménye nem egyhangú az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdést illetően. Ugyanez a véleménykülönbség jellemzi a felek álláspontjait is.

35. Ezen álláspontok egyike szerint, amelyet lényegében az Egyesült Királyság kormánya, a görög, az ír és a holland kormány, valamint a Bizottság képvisel, a kiutasítással szembeni védelmet fokozatos szakaszokban lehet megszerezni. Ennélfogva a huzamos tartózkodás jogának megszerzése – a 2004/38 irányelv 28. cikkének (2) bekezdésén alapuló előnyökkel együtt – az előfeltétele az ugyanezen irányelv 28. cikkének (3) bekezdésében előírt fokozott védelemnek.

3 2011. július 21-i ítélet (C-325/09, EU:C:2011:498, 57. pont).

4 2014. január 16-i ítélet (C-378/12, EU:C:2014:13, 26. pont).

5 Lásd: 2004. november 11-i Cetinkaya ítélet (C-467/02, EU:C:2004:708, 38. és 39. pont); 2005. július 7-i Aydinli ítélet (C-373/03, EU:C:2005:434, 32. pont). Végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztésre elítélést megelőző előzetes letartóztatás vonatkozásában lásd: 2000. február 10-i Nazli ítélet (C-340/97, EU:C:2000:77, 40. és 41. o.).

6 2004. november 11-i Cetinkaya ítélet (C-467/02, EU:C:2004:708, 38. pont); 2005. július 7-i Aydinli ítélet (C-373/03, EU:C:2005:434, 28. pont).

7 Lásd: 2011. július 21-i ítélet (C-325/09, EU:C:2011:498, 64. pont).

8 Lásd: 2011. július 21-i Dias ítélet (C-325/09, EU:C:2011:498, 65. pont).

9 2011. július 21-i ítélet (C-325/09, EU:C:2011:498).

10 Lásd ebben az értelemben: Trstenjak főtanácsnok Dias ügyre vonatkozó indítványa (C-325/09, EU:C:2011:86, 102. pont).

11 2014. január 16-i ítélet (C-378/12, EU:C:2014:13).

12 2014. január 16-i ítélet (C-378/12, EU:C:2014:13, 26. pont).

36. A másik álláspont, amelyet F. Vomero és a dán kormány támogat, azon az elképzelésen alapul, mely szerint a 2004/38 irányelv 28. cikkének (2) és (3) bekezdése a kiutasítással szembeni védelem két különböző rendszerét hozza létre. Ennek következtében egy uniós polgárt a 2004/38 irányelv 28. cikke (2) bekezdése alapján a huzamos tartózkodási jogból eredően megillető fokozott védelem nem jogosít fel szükségszerűen az ugyanezen irányelv 28. cikke (3) bekezdésén alapuló kiutasítással szembeni védelem igénybevételére.

2. A kiutasítással szembeni védelem szintjeinek fokozatos jellegéről a 2004/38 irányelv rendszerében

37. A fokozatos védelem rendszerére vonatkozó általános elgondolásba illik bele az az álláspont, mely szerint a huzamos tartózkodási jog megszerzése a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában meghatározott fokozott védelem igénybevételének előfeltétele.

38. A 2004/38 irányelv ezt a logikát többek között a közbiztonságot fenyegető veszély súlyos jellegére tekintettel fogadja el, amely indokolja a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog korlátozását.

39. Mindenekelőtt, a 2004/38 irányelv 28. cikke (1) bekezdésének megfelelően egy uniós polgár főszabály szerint csak „közrendi vagy közbiztonsági okokból” utasítható ki az Unió területéről. Ezt követően a 2004/38 irányelv 28. cikkének (2) bekezdése szerint az az uniós polgár, aki huzamos tartózkodási joggal rendelkezik, kizárólag „súlyos közrendi vagy közbiztonsági okokból” utasítható ki a fogadó tagállam területéről. Végül, a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdése a) pontjának megfelelően nem hozható kiutasítási határozat azzal az uniós polgárral szemben, aki a fogadó tagállam területén tartózkodott az elmúlt tíz évben, kivéve ha a kiutasítási határozat „kényszerítő közbiztonsági okokon alapul”. A Bíróság már megállapította, hogy ez utóbbi fogalom lényegesen szigorúbb, mint az ugyanezen cikk (2) bekezdésében szereplő „súlyos okok” kifejezés.¹³

40. Mindebből az következik, hogy a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja magasabb szintű védelmet biztosít a kiutasítással szemben ahhoz képest, mint amit ugyanezen irányelv 28. cikkének (2) bekezdése előír, amely még mindig magasabb szintű védelmet jelent az említett irányelv 28. cikke (1) bekezdésében szabályozotthoz képest.

3. Arányosak-e a kiutasítással szembeni védelmi szintek a fogadó tagállamba történő beilleszkedés fokával?

41. Amint az előzőekben kifejtettem, a kiutasítással szembeni védelem szintje a 2004/38 irányelvben szabályozott rendszerben jellege szerint növekszik. Ugyanakkor a C-424/16. sz. ügyben a kérdést előterjesztő bíróság nem a kiutasítással szembeni védelem egyes szintjeire kérdez rá, hanem arra a kérdésre keresi a választ, hogy az ilyen védelem egyes szintjeinek igénybevételére vonatkozó feltételek sorrendben követik-e egymást.

42. Egy uniós polgár a fogadó tagállamba történő beilleszkedésének foka kulcsfontosságú eleme a kiutasítással szembeni védelemnek a 2004/38 irányelvben szabályozott rendszerében, mivel e védelem szintje arányos az uniós polgár fogadó tagállamba történő beilleszkedésének mértékével. E kapcsolat fennállására utal a 2004/38 irányelv (23) preambulumbekkezdése, mely szerint korlátozni kell az uniós polgárokra vonatkozó kiutasító határozatok alkalmazási körét az arányosság elvével összhangban, figyelemmel egyes tényekre, ideértve „az érintett személyek integrációjának mértékét”. Ugyanezen irányelv (24) preambulumbekkezdése megerősíti ezt a megközelítést, amikor kimondja, hogy „minél nagyobb mértékű az uniós polgárok és családtagjaik integrációja a fogadó tagállamban, annál nagyobb mértékű védelemben kell részesülniük a kiutasítással szemben”.

¹³ Lásd ebben az értelemben: 2010. november 23-i Tsakouridis ítélet (C-145/09, EU:C:2010:708, 40. pont).

43. A jogalkotó egyébiránt úgy határozott, hogy a 2004/38 irányelv 16. cikke (1) bekezdésében és 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában olyan szempontokat vesz figyelembe, amelyek lehetővé teszik a fogadó tagállamba történő beilleszkedés mértékének az ez utóbbi területén való tartózkodás időtartama alapján történő megítélését. Az ötéves, úgynevezett „jogszerű” tartózkodás a fogadó tagállam területén lehetővé teszi egy olyan huzamos tartózkodási jog megszerzését, amellyel együtt jár a 2004/38 irányelv 28. cikkének (2) bekezdésében szabályozott, mindennemű kiutasítási határozattal szembeni védelem, miközben ugyanezen irányelv 28. cikkének (3) bekezdése értelmében az „elmúlt tíz évben” történő tartózkodás még magasabb szintű védelmet biztosít.

44. Emellett a 2004/38 irányelv 16. cikkének (3) bekezdése kimondja, hogy főszabály szerint a huzamos tartózkodás jogának megszerzését megelőző tartózkodás folyamatosságát nem érintik az évi hat hónapot meg nem haladó ideiglenes távollétek, sem azok a hosszabb távollétek, amelyeket az e rendelkezésben meghatározott okok indokolnak. Ezt követően ezen irányelv 16. cikkének (4) bekezdése szerint a huzamos tartózkodási jog csak a fogadó tagállamtól való két egymást követő éven át tartó távollét esetén veszik el.

45. Márpedig az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a 2004/38 irányelv 16. cikke értelmében a tartózkodási jog megszerzésének és elvesztésének feltételei és módjai nem alkalmazhatók ugyanúgy ugyanezen irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjára.

46. Egyfelől a Bíróság már megállapította, hogy a szabadságvesztés időszaka megszakítja a huzamos tartózkodás jogának a 2004/38 irányelv¹⁴ 16. cikkének (1) bekezdése alapján történő megszerzéséhez szükséges jogszerű tartózkodás folyamatosságát, míg az ezen irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában szabályozott tízéves tartózkodás esetén a G. ítélet¹⁵ szerint a szabadságvesztés ilyen időszaka csak „főszabály szerint” szakíthatja meg a tartózkodás folyamatosságát.¹⁶

47. Másfelől a Tsakouridis ítéletben¹⁷ a Bíróságnak arra kellett választ adnia, hogy a tartózkodás jogának elvesztésére vonatkozó, a 2004/38 irányelv 16. cikkének (4) bekezdésében szabályozott feltételek analógia útján alkalmazhatóak-e annak megítélése céljából, hogy a fogadó tagállam területéről a megelőző tíz év során történt távollétek milyen mértékben akadályozzák, hogy az érintett személy az ezen irányelv 28. cikkének (3) bekezdésében előírt fokozott védelemben részesüljön. A Bíróság elvetette ezt a megközelítést, és rámutatott, hogy a nemzeti hatóságoknak átfogó értékelést kell végezniük annak meghatározása érdekében, hogy a fogadó tagállammal előzetesen kialakult beilleszkedési kapcsolatok megszakadtak-e.¹⁸

48. A fent említett ítélkezési gyakorlat a Bizottság írásbeli észrevételeiben is megjelenik, amikor ez utóbbi olyan feltételes eseteket mutatott be, amelyekben egy magánszemély, aki tíz évig tartózkodik a fogadó tagállam területén, nem szerez huzamos tartózkodási jogot. A Bizottság által leírt első esetben, amely a Bíróság által a Tsakouridis ítéletben¹⁹ követett érvelést tükrözi, egy olyan személyről van szó, aki legalább tíz évig jogszerűen tartózkodott a fogadó tagállamban, négy éven keresztül dolgozott ott, ezt követően hét hónapra visszatért a származása szerinti tagállamba, majd három évet tovább dolgozott a fogadó tagállamban, ezután a származása szerinti tagállamba történő újabb visszatérését

14 2014. január 16-i Onuekwere ítélet (C-378/12, EU:C:2014:13, 31. pont).

15 2014. január 16-i ítélet (C-400/12, EU:C:2014:9).

16 2014. január 16-i G. ítélet (C-400/12, EU:C:2014:9, 36. pont).

17 2010. november 23-i ítélet (C-145/09, EU:C:2010:708).

18 2010. november 23-i ítélet (C-145/09, EU:C:2010:708, 30–32. pont). A huzamos tartózkodási jog megszerzésének és elvesztésének feltételei és a 28. cikk (3) bekezdésének a) pontja szerint a kiutasítással szembeni fokozott védelem feltételei között fennálló eltérésekre vonatkozóan lásd még: Bot főtanácsnok Onuekwere-ügyre vonatkozó indítványa (C-378/12, EU:C:2013:640, 28. pont).

19 2010. november 23-i ítélet (C-145/09, EU:C:2010:708).

követően ismét visszautazott a fogadó tagállamba, ahol újra munkába állt. A Bizottság által vázolt második eset a G. ítéletre²⁰ utal, és egy olyan személyről szól, aki legalább tíz évig a fogadó tagállamban tartózkodott, és ennek teljes időtartama alatt ott dolgozott, úgy hogy ezt az időszakot rövidebb börtönbüntetések időszakai szakították meg.

49. Ugyanakkor megjegyzem, hogy a Tsakouridis ítéletben és a G. ítéletben az érdekeltek nem veszítették el huzamos tartózkodási jogukat.²¹ Ennélfogva a Bíróság, amikor választ adott az ezekben az ügyekben előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre, abból az előfeltevésből indult ki, mely szerint a 2004/38 irányelv 28. cikkének (2) bekezdésében szabályozott védelmet nem vonták kétségbe.

50. Ráadásul a Tsakouridis ítéletben²² a Bíróság nem mondta ki kifejezetten, hogy kizárólag a fogadó tagállam területéről a 2004/38 irányelv 16. cikkének (4) bekezdésében meghatározott időtartamoknál hosszabb távollétek szakíthatják meg az ezen irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti tízéves tartózkodási időtartam folytonosságát, így miközben a kiutasítási intézkedéssel érintett személyt e rendelkezés alapján fokozott védelem illeti meg, ezzel egyidejűleg elveszíti a huzamos tartózkodáshoz való jogát. Ezen ítélet elemzése arra enged következtetni, hogy a Bíróság inkább ennek az ellenkezőjét gondolta. A kérdést előterjesztő bíróság által bemutatott tényállás szerint P. Tsakouridis csupán két alkalommal hagyta el a fogadó tagállam területét, először körülbelül hat és fél hónapra, másodszor alig több, mint tizenhat hónapra. Egyébként a Tsakouridis ítéletben²³ a Bíróság megjegyezte, hogy „ha az a következtetés vonható le, hogy egy P. Tsakouridishoz hasonló helyzetben lévő, a fogadó tagállamban huzamos tartózkodási jogot szerzett személy nem teljesíti a 2004/38 irányelv 28. cikkének (3) bekezdésében előírt tartózkodási feltételt, a kiutasítási intézkedést adott esetben „súlyos közrendi vagy közbiztonsági okok” fennállása igazolhatja, amint azt a 2004/38 irányelv 28. cikkének (2) bekezdése előírja”.

51. Másfelől a 2004/38 irányelvből és többek között annak 14. cikke (2) bekezdésének és 7. cikke (1) bekezdésének együttes értelmezéséből az következik, hogy az egy másik tagállam területén való, három hónapnál hosszabb jogszerű tartózkodás joga a huzamos tartózkodás jogának megszerzésétől függően korlátozható. Így megszakításokkal több mint tíz éven keresztül lehet egy tagállam területén tartózkodni huzamos tartózkodási jog megszerzése nélkül. Ugyanakkor ez a lehetőség nem vezet szükségszerűen a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában előírt kiutasítással szembeni védelem megszerzéséhez.

52. A Bíróság a Lassal ítéletben²⁴ rámutatott, hogy a huzamos tartózkodás jogának megszerzése a fogadó tagállamba történő beilleszkedéstől függ. E tekintetben a Dias ítéletben²⁵ és az Onuekwere ítéletben²⁶ a Bíróság azt is megjegyezte, hogy a fogadó tagállamba való beilleszkedés foka nemcsak tér- és időbeli tényezőkön alapul, hanem minőségi tényezőkön is.

53. Meggyőződésem, hogy ebben a három ítéletben a Bíróság megállapítása elsősorban a huzamos tartózkodási jognak a 2004/38 irányelv 16. cikke (1) bekezdésének jogcímén történő megszerzésére vonatkozik. Ezek az ítéletek nem, vagy legalábbis nem közvetlenül érintik az ezen irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában előírt tízéves időszakot. Ugyanakkor úgy vélem, hogy a Bíróság megállapításai túlterjednek a 2004/38 irányelv 16. cikkének alkalmazási körén. Amint arra a jelen indítvány 42. pontjában már rámutattam, a beilleszkedés foka jelentős szerepet játszik a kiutasítás elleni védelemnek a 2004/38 irányelv 28. cikkében bevezetett rendszerében.

20 2014. január 16-i ítélet (C-400/12, EU:C:2014:9).

21 2010. november 23-i Tsakouridis ítélet (C-145/09, EU:C:2010:708, 19. és 37. pont); 2014. január 16-i G. ítélet (C-400/12, EU:C:2014:9, 36. pont).

22 2010. november 23-i ítélet (C-145/09, EU:C:2010:708).

23 2010. november 23-i Tsakouridis ítélet (C-145/09, EU:C:2010:708, 37. pont).

24 Lásd: 2010. október 7-i ítélet (C-162/09, EU:C:2010:592, 37. pont).

25 2011. július 21-i ítélet (C-325/09, EU:C:2011:498, 64. pont).

26 2014. január 16-i ítélet (C-378/12, EU:C:2014:13, 25. pont).

54. Mindezen megfontolásokra tekintettel úgy vélem, hogy a 2004/38 irányelv 28. cikkének (2) bekezdésében szabályozott kiutasítással szembeni védelem, valamint az ezen irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti fokozott védelem a beilleszkedés megkövetelt fokától függően nyújtható. A két rendelkezés közötti egyetlen különbség a beilleszkedésnek a védelem meghatározott szintjének biztosításához szükséges fokában keresendő, mivel ez ugyanazon tényezők függvénye. Ennek következtében az alacsonyabb szintű védelem igénybevételéhez szükséges beilleszkedési fok előzetes elérése nélkül nem vehető igénybe a magasabb szintű védelem.

4. A kiutasítással szembeni védelemnek a 2004/38 irányelv keretében megjelenő egyes szintjei egymást követő jellegének koherenciájára vonatkozó évről

55. A 2004/38 irányelv általános elemzéséből származó információk megerősítik az előzőekben általam kifejtett álláspontot.

56. A 2004/38 irányelvben szabályozott rendszerben az ezen irányelv 28. cikkének (2) bekezdésében meghatározott kiutasítás elleni védelem az egyike a huzamos tartózkodási jogból származó előnyöknek.²⁷ A huzamos tartózkodási jog megszerzésének egy másik tagállam állampolgárának a fogadó tagállam területén fennálló jogi helyzetére kifejtett hatása egyfelől abban jelenik meg, hogy főszabály szerint további feltételek nélkül hozzáférhetővé válnak egyes pénzügyi támogatások,²⁸ másfelől könnyebbé válhat a területen való tartózkodáshoz szükséges feltételek teljesítése. Pontosabban a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdéséből következik, hogy a huzamos tartózkodási jogra nem vonatkoznak az irányelv III. fejezetében előírt feltételek. Emlékeztetek arra, hogy ezek a feltételek többek között annak biztosítására irányulnak, hogy egy uniós polgár tartózkodása során ne jelentsen terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére. Az érintett rendelkezésekből következik, hogy a huzamos tartózkodási jog jogosultja terhet jelenthet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére, és nem utasítható ki e tagállam területéről.²⁹

57. Ilyen körülmények között paradox következményekkel jár az az elmélet, amely szerint a huzamos tartózkodás joga nem előfeltétele a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában szabályozott kiutasítással szembeni védelem igénybevételének. Ebben az esetben ugyanis egy uniós polgár csak kényszerítő közbiztonsági okok alapján utasítható ki, ugyanakkor kiutasítható, ha terhessé válik a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére, ami a 2004/38 irányelvben szabályozott kiutasítással szembeni védelmet nyilvánvalóan ellentmondásossá teszi.

58. A 2004/38 irányelv (16) preambulumbekkezdéséből valóban kitűnik, hogy annak megállapításához, hogy a fogadó tagállam szociális segítségnyújtásának igénybevétele indokolatlan terhet jelent-e a szociális segítségnyújtási rendszerére, ez utóbbinak a kiutasítási intézkedés meghozatala előtt „figyelembe kell vennie a tartózkodás időtartamát”, valamint a „személyes körülményeket”. Egyébként annak megállapítását, hogy egy uniós polgár indokolatlan terhet jelent-e a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére, ami egyben a tartózkodási jog elvesztését is jelenti, alapos, az arányosság elvének megfelelően bizonyos elemeket figyelembe vevő vizsgálatnak kell megelőznie.³⁰ Ugyanakkor ezek, az arányosság elvének betartására irányuló intézkedések nem egyenértékűek a huzamos tartózkodás jogával, amely a 2004/38 irányelv 16. cikke (1) bekezdése alapján a szociális segítségnyújtási rendszer működésével kapcsolatos indokból következetesen lehetővé teszi a magánszemélyeknek kiutasítását a fogadó tagállam területéről.

²⁷ Dollat P., *La citoyenneté européenne. Théorie et statuts*, Bruylant, Brüsszel, 2008, 278. o.

²⁸ Lásd a 2004/38 irányelv 24. cikkének (2) bekezdését.

²⁹ Lenaerts, K., „European Union Citizenship, National Welfare Systems and Social Solidarity”, *Jurisprudence*, 18. sz., 2011, 409. o.

³⁰ 2013. szeptember 19-i Brey ítélet (C-140/12, EU:C:2013:565, 69–75. pont).

59. Mindezen megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a C-424/16. sz. ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre azt a választ adja, hogy a huzamos tartózkodás jogának a 2004/38 irányelv 16. cikke és 28. cikke (2) bekezdésének címén történő megszerzése az előfeltétele az ugyanezen irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjának megfelelő fokozott védelem igénybevételének.

B. A C-424/16. sz. ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett második és harmadik kérdésről: a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti „elmúlt tízéves” időtartam számításának módja

1. Előzetes megfontolások

60. A kérdést előterjesztő bíróság a C-424/16. sz. ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett, a Bíróság esetleges nemleges válaszána esetére szóló második kérdésével a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában szereplő „elmúlt tíz év” kifejezés értelmezésére kéri a Bíróságot. Úgy vélem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság lényegében annak megállapítását kéri, hogy a távollét és a szabadságvesztés időtartamai a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti korábbi tíz év számítása során beszámíthatóak-e a tartózkodás időtartamába.

61. Emellett a kérdést előterjesztő bíróság a C-424/16. sz. ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésével a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti tízéves tartózkodásra vonatkozó feltétel és a beilleszkedési kapcsolatok átfogó értékelése közötti viszony pontos meghatározását várja.

62. Úgy tűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésében a beilleszkedési kapcsolatok átfogó értékelésének koncepciójára való hivatkozással a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti „elmúlt tíz év” időszakára vonatkozó konkrét és pontos kritérium, és az általánosabb jogi fogalmat jelentő „beilleszkedési kapcsolatok átfogó értékelése” közötti ellentmondásra utal. Figyelembe véve azt, hogy erre az átfogó értékelésre akkor kerül sor, amikor a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti „elmúlt tíz év” időszakát távollét vagy szabadságvesztés időszakai megszakítják, a második és a harmadik kérdést együttesen érdemes megvizsgálni.

2. A 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti „elmúlt tíz év” időszakának jellegéről

63. Először is megjegyzem, hogy a G. ítéletben³¹ a Bíróság már értelmezte a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában szereplő „elmúlt tíz év” kifejezést, rámutatva, hogy az e rendelkezés alapján végzett számítás eltér a huzamos tartózkodási jog nyújtása érdekében végzett számításoktól, mivel az érintett időszaknak „főszabály szerint folyamatosnak kell lennie, és azt az érintett személy kiutasításáról szóló határozat meghozatalától visszafelé kell számítani”³².

64. Ebből következik, hogy a huzamos tartózkodás jogával ellentétben a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti kiutasítással szembeni védelem nem olyan jogosultság, amely a megszerzését követően a kiutasítás kérdésétől független, és a jelen indítvány 56. pontjában ismertetett jogokkal összehasonlítható tartós hatásokat eredményez. Ez a védelem azzal a feltétellel nyújtható, hogy egy személy főszabály szerint tíz éven keresztül megszakítás nélkül tartózkodik a fogadó tagállam területén, amit minden egyes alkalommal azon időpontban kell értékelni, amikor felmerül a kiutasítás kérdése.

³¹ 2014. január 16-i ítélet (C-400/12, EU:C:2014:9).

³² 2014. január 16-i G. ítélet (C-400/12, EU:C:2014:9, 28. és 37. pont). Kiemelés tőlem.

3. A távollét időtartamainak a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti „elmúlt tíz év” számítása során történő figyelembevételéről

65. A Bíróság a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontját úgy értelmezte, hogy az „elmúlt tíz év” időszakának főszabály szerint megszakítás nélkül kell eltelnie.

66. Ugyanakkor, amint azt Bot főtanácsnok a Tsakouridis ügyre³³ vonatkozó indítványában megjegyezte, az uniós polgár számára nem lehet teljesen megtiltani a távollétet, mivel a 2004/38 irányelvnek a személyek szabad mozgásával kapcsolatos célkitűzésével ellentétes lenne visszatartani az uniós polgárokat a szabad mozgáshoz való joguk gyakorlásától azon az alapon, hogy a fogadó tagállam területétől való egyszerű távollétnek is hatása lehet a kiutasítással szembeni fokozott védelemhez való jogukra.

67. A Bíróság a Tsakouridis ítéletben³⁴ ugyanezen gondolatmenet mentén rámutatott, hogy annak megállapításához, hogy a fogadó tagállam területétől való távollét időszakai milyen mértékben gátolják az érintett személyt a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában előírt fokozott védelem igénybevételében, a hatóságoknak a releváns körülmények összességét kell figyelembe venniük minden egyes esetben, különösen az érintett személynek a fogadó tagállamtól való egyes távolléteinek időtartamát, e távollétek összes időtartamát és gyakoriságát, valamint azokat az indokokat, amelyek az érintett személyt a fogadó tagállam elhagyására késztették. A Bíróság szerint ellenőrizni kell ugyanis, hogy a szóban forgó távollétekből az érintett személy személyi, családi vagy szakmai érdekközpontjának áthelyezése következik-e.³⁵ Ez az álláspont azon a gondolaton alapul, mely szerint egy ilyen áthelyezés arra utal, hogy a fogadó tagállammal kialakult kapcsolatok megszakadtak.³⁶ Ennek következtében a beilleszkedés jelentéktelen mértéke nem indokolja annak megállapítását, hogy a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti tízéves tartózkodás folyamatossága fennállt, és így az érintett személy részesülhet a kiutasítással szembeni fokozott védelemből.

68. Úgy vélem, hogy a Bíróság azért vezette be az átfogó értékelésnek – amelyet kizárólag akkor kell elvégezni, amikor a kiutasításra irányuló eljárás keretében felmerül az elmúlt tíz éven keresztül történő tartózkodás folyamatosságának kérdése – a koncepcióját, hogy biztosítsa, hogy a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjából eredő védelem ne váljon illuzórikussá vagy teljes egészében hatástalanná egy irreális elvárás, vagyis a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti, a fogadó tagállam területén való előzetes tízéves jelenlét feltétlen folyamatossága miatt. Véleményem szerint a beilleszkedési kapcsolatra történő hivatkozás nem teszi lehetővé e rendelkezés feltételeinek a szabad mozgáshoz való jog tényleges gyakorlásának biztosítása érdekében történő fellazítását.

69. Így a fogadó tagállam területétől való távollétek időszakainak esetében annak megállapításához, hogy ezek az időszakok milyen mértékben szakítják meg a tartózkodást, és akadályozzák, hogy az érintett személy a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti fokozott védelemből részesüljön, el kell végezni az érintett személy fogadó tagállammal fennálló beilleszkedési kapcsolatainak átfogó értékelését.

³³ C-145/09 (EU:C:2010:322, 122. pont).

³⁴ 2010. november 23-i ítélet (C-145/09, EU:C:2010:708).

³⁵ 2010. november 23-i Tsakouridis ítélet (C-145/09, EU:C:2010:708, 33. pont).

³⁶ Lásd ebben az értelemben: 2010. november 23-i Tsakouridis ítélet (C-145/09, EU:C:2010:708, 34. pont).

4. A szabadságvesztés időtartamainak a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti „elmúlt tíz év” számítása során történő figyelembevételéről

a) A szabadságvesztés időtartamainak a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti fokozott védelem nyújtására kifejtett hatásáról az Onuekwere ítélet és a G. ítélet fényében

70. A Bíróság szerint az a tény, hogy a nemzeti bíróság letöltendő szabadságvesztést szab ki, alkalmas annak bizonyítására, hogy az érintett személy nem tartja tiszteletben a fogadó tagállam társadalmának az ezen állam büntetőjogában kifejeződő értékeit.³⁷ Emellett a tiszteletben tartás ilyen hiánya elegendő indok annak igazolására, hogy a szabadságvesztés időtartamait egyfelől nem lehet figyelembe venni sem a huzamos tartózkodási jog megszerzése,³⁸ sem a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti fokozott védelem nyújtása szempontjából, másfelől ezek az időszakok főszabály szerint megszakíthatják az e rendelkezés szerinti folyamatos tartózkodást.³⁹ E tekintetben a Bíróság úgy ítéli meg, hogy annak feltételezése, hogy egy elítélt a szabadságvesztés időtartamai következtében a 2004/38 irányelv 28. cikke (2) és (3) bekezdése szerinti védelemhez való jogot szerezhet, nyilvánvalóan ellentétes volna az ezen irányelv által követett céllal.⁴⁰ Másfelől azt a kérdést illetően, hogy az érintett személyt kiutasító határozatot megelőző tíz év során a tartózkodás folyamatosságának megszakadása milyen mértékben akadályozza, hogy az érintett személy a fokozott védelemben részesüljön, az érintett személy helyzetének átfogó értékelését kell elvégezni, minden egyes esetben azon időpontban, amikor felmerül a kiutasítás kérdése.⁴¹

71. Először is röviden felidézem a jelen indítvány 63. és 64. pontjában szereplő elemzésemet, mely szerint a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja keretében a kiutasítással szembeni fokozott védelem nyújtása az arra a kérdésre adott választól függ, hogy az uniós polgár a kiutasítási határozatot megelőző tíz évben a fogadó tagállam területén tartózkodott-e. Így, amennyiben megállapításra kerül, hogy ez az időtartam megszakítás nélkül telt el, a tíz év alatti távollét vagy szabadságvesztés valamennyi időszakát az e rendelkezés értelmében vett tartózkodási időszaknak kell tekinteni. Ennélfogva úgy vélem, nem jelenthető ki egyfelől, hogy egy szabadságvesztés időszaka nem szakítja meg a tartózkodásnak az irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti folyamatosságát, másfelől, hogy ugyanakkor ezt az időszakot nem lehet figyelembe venni annak megállapításakor, hogy egy uniós polgár a fogadó tagállam területén tartózkodott-e az elmúlt tíz évben.⁴²

72. A Bíróságnak a jelen indítvány 70. pontjában hivatkozott megállapítása, amely a szabadságvesztés időszakának a kiutasítással szembeni védelemre kifejtett hatására vonatkozik, néhány pontosítást igényel.

73. Először is, egyfelől úgy vélem, nem túl valószínű, hogy egy uniós polgár, aki nem követett el olyan súlyos bűncselekményt, amely szabadságvesztés-büntetés kiszabását indokolja, a kiutasításának indokálul szolgáló fenyegetést jelenthetne a társadalom alapvető érdekére. Így a 2004/38 irányelv 28. cikkében előírt közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott kiutasítással szembeni védelemmel érintett személyek többsége, legalábbis azokban a rendszerekben, ahol az elítélés megelőzi a kiutasítási

37 2014. január 16-i Onuekwere ítélet (C-378/12, EU:C:2014:13, 26. pont); 2014. január 16-i G. ítélet (C-400/12, EU:C:2014:9, 31. pont).

38 2014. január 16-i Onuekwere ítélet (C-378/12, EU:C:2014:13, 26. pont).

39 Lásd: 2014. január 16-i G. ítélet (C-400/12, EU:C:2014:9, 32. pont).

40 2014. január 16-i Onuekwere ítélet (C-378/12, EU:C:2014:13, 26. pont); 2014. január 16-i G. ítélet (C-400/12, EU:C:2014:9, 31. pont).

41 Lásd: 2014. január 16-i G. ítélet (C-400/12, EU:C:2014:9, 35. pont).

42 Lásd ebben az értelemben a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdése a) pontjának a 2014. január 16-i G. ítélet (C-400/12, EU:C:2014:9, 35. pontja) fényében történő értelmezését, amelyet az előzetes döntéshozatalra utaló határozatot ebben az ügyben előterjesztő bíróság, az Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (felsőbíróság [bevándorlási és menedékügyi tanács]) a 2014. május 14-i ítéletében [2014] UKUT 392 (IAC) ismertetett.

intézkedéseket, abban az időpontban, amikor a kiutasítás kérdése felmerül, letartóztatásban van, vagy nemrég töltötte le börtönbüntetését. A 2004/38 irányelv 28. cikkének (3) bekezdése lényegében értelmét vesztené, ha egy szabadságvesztés-büntetés kiszabása következetesen megakadályozná az e rendelkezésben szabályozott védelem nyújtását.

74. Másfelől, egy uniós polgárt nem szándékos bűncselekmény elkövetéséért is szabadságvesztésre ítélnének. Kétséges, hogy egy ilyen helyzet a büntetőjog által védett értékek megsértésének eseteként kezelhető-e, mivel ez a sérelem a szándékos bűncselekményeket jellemzi. Emellett egyes tagállamok kisebb vétségek miatt is lehetővé teszik rövidebb idejű szabadságelvonás kiszabását. Ellentétes lehet az arányosság elvével, ha a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja értelmében a tartózkodás folyamatossága szempontjából ugyanazokkal a következményekkel jár egy súlyos büntetést kiszabott büntetés időtartamának kezdeti időszaka, és egy kisebb vétségért kiszabott viszonylag rövidebb időtartamú szabadságvesztés időszaka. Végül nem hiszem, hogy egy indokolatlanul kiszabott szabadságvesztés-büntetés végrehajtása megszakíthatná a tartózkodás folyamatosságát, mivel ebben az esetben nincs szó bűncselekmény büntetőeljárás keretében érvényesen megállapított elkövetéséről. Ennélfogva, még ha feltételezzük is, hogy a szabadságvesztés időszakai akadályozhatják a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti fokozott védelem nyújtását, ebből az következik, hogy az elítéléshez vezető bűncselekmény vizsgálata és a szabadságelvonással járó büntetés végrehajtása olyan tény, amelyről nem lehet eltekinteni az ilyen fokozott védelem nyújtásáról szóló döntés meghozatala során.

75. Másodszor, maga a bűncselekmény az, amely a fogadó tagállam büntetőjoga által védett értékek ellen irányul. Egy szabadságvesztés-büntetés kiszabásából csak arra lehet következtetni, hogy az elítélt súlyos bűncselekményt követett el.

76. Márpedig, ha a Bíróság által a Dias ítéletben⁴³ alkalmazott, és az Onuekwere ítélet⁴⁴ 25. pontjában kimondott indokolás, amely a G. ítélet⁴⁵ 31. és 32. pontjában is megjelent, közvetlenül alkalmazható a fogvatartottak esetében, a fogadó tagállam területén való jelenlét időtartamát attól az időponttól kellene számítani, amikor a bűncselekményt elkövették, mivel ez szakítja meg a tartózkodást. Emlékeztetek arra, hogy a Dias ítéletben⁴⁶ egy, a 2004/38 irányelvet megelőzően bekövetkezett jogi helyzet kapcsán a Bíróság a távolléteknek a tartózkodási jog elvesztésére kifejtett hatására vonatkozó szabályokat analógia útján a fogadó tagállamban tartózkodási jog nélkül eltöltött jelenlét időszakaira alkalmazta. E tekintetben a Bíróság úgy vélte, hogy a jogcím nélküli tartózkodás az érintett személy olyan döntése, amely kétséggé teszi a beilleszkedési kapcsolatát az érintett tagállammal, mivel a beilleszkedés nem kizárólag tér- és időbeli, hanem minőségi tényezőkön keresztül is megnyilvánul.⁴⁷ Ennélfogva e gondolatmenet keretében ezek a tényezők a nemzeti jogrend értékeinek tiszteletben tartását jelenítik meg.

77. Ennek megfelelően úgy kell tekinteni, hogy a Bíróság az Onuekwere ítéletben⁴⁸ és a G. ítéletben⁴⁹ a tartózkodás folyamatosságának megszakadását nem a bűncselekményhez, hanem a szabadságvesztés kiszabásához kötötte, ami megakadályozza, hogy a kiutasítás elrendelésének hatáskörével rendelkező nemzeti hatóságok a büntetőeljáráson kívül rendelkezzenek a büntetőjogi felelősségről és annak következményeiről.

43 2011. július 21-i ítélet (C-325/09, EU:C:2011:498).

44 2014. január 16-i ítélet (C-378/12, EU:C:2014:13).

45 2014. január 16-i ítélet (C-400/12, EU:C:2014:9).

46 2011. július 21-i ítélet (C-325/09, EU:C:2011:498).

47 Lásd: 2011. július 21-i Dias ítélet (C-325/09, EU:C:2011:498, 62–66. pont).

48 2014. január 16-i ítélet (C-378/12, EU:C:2014:13).

49 2014. január 16-i ítélet (C-400/12, EU:C:2014:9).

78. Harmadszor, ha a főszabály szerint minőségi beilleszkedés hiánya alapján a fogadó tagállam területén való jelenlét időszakait úgy kell tekinteni, hogy azok megszakítják a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti tartózkodást, akkor választ igényel az a kérdés, hogy egy uniós polgár beilleszkedésének fokát miért nem vizsgálják meg minden alkalommal, amikor a kiutasításának kérdése felmerül, függetlenül attól, hogy valaha volt-e letartóztatva.

79. Ennélfogva nem vagyok meggyőződve arról, hogy kizárólag a nemzeti jogrend értékeinek megsértése indokolja annak megállapítását, hogy a szabadságvesztés időszakai automatikusan megszakítják a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti tartózkodást.

b) A tartózkodás folyamatossága, mint a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti kiutasítással szembeni fokozott védelem feltétele

80. Amint azt már a jelen indítvány 66–68. pontjaiban megjegyeztem, a beilleszkedési kapcsolatok átfogó értékelését kizárólag akkor kell elvégezni, amikor a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti tartózkodás folyamatosságával kapcsolatban kétség merül fel. Ha ez a folytonosság nem vitatott, akkor a beilleszkedés e rendelkezésben szereplő elmúlt tízéves időszak folyamán megszerzett szükséges fokának megléte vélelmezendő.

81. Ezzel összefüggésben megjegyzem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság a Tsakouridis ügyben⁵⁰ azt a kérdést tette fel, hogy a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában előírt időszak alatt a fogadó tagállam területétől való távollétek milyen mértékben akadályozzák, hogy az érintett személy az e rendelkezésben előírt fokozott védelemben részesüljön. Márpedig egy ilyen, a fogadó tagállam területétől való távollétet követően P. Tsakouridis kényszerintézkedés hatására tért vissza a fogadó tagállamba abból a célból, hogy ott letöltse az említett tagállam büntetőbírósága által kiszabott szabadságvesztését. A Bíróság rámutatott, hogy ezt a körülményt, valamint a szabadságvesztés időtartamát figyelembe lehet venni a fogadó tagállammal előzetesen kialakult beilleszkedési kapcsolatok megszakadásának megállapítása céljából végzett átfogó értékelés során.⁵¹ Így a Bíróság nem részesítette előnyben azt az elméletet, mely szerint a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti elmúlt tízéves tartózkodás folyamatosságát a szabadságvesztés megszakítja. Úgy vélem, hogy a Bíróság inkább azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy a távollétet követően a fogadó tagállam területén megvalósult olyan kényszerű tartózkodás időszaka, amely ellentétes volt P. Tsakouridis akaratával, kétségessé teszi-e a fogadó tagállam területétől való távolléte alapján annak megállapítását, hogy ez utóbbi személyi, családi vagy szakmai érdekközpontját egy másik tagállamba helyezte át.⁵²

82. Egyébiránt úgy vélem, hogy az általam javasolt értelmezés egybeesik a Bizottság által javasolttal.⁵³ Ez utóbbi közleménye ugyanis kimondja, hogy „[á]ltalános szabályként a tagállamok a tartózkodás hosszának a 28. cikk szerinti kiszámításakor nem kötelesek figyelembe venni a ténylegesen börtönben töltött időt abban az esetben, ha az illető nem épített ki kapcsolatokat a fogadó tagállammal”.⁵⁴ Ebből *a contrario* arra lehet következtetni, hogy a Bizottság azzal az előfeltevéssel ért egyet, mely szerint amikor felmerül a 2004/38 irányelv 28. cikkének (2) és (3) bekezdése szerinti kiutasítással szembeni védelem szintjének kérdése, a szabadságvesztés időszakai nem irrelevánsak, amennyiben olyan uniós polgárról van szó, aki letelepedett a fogadó tagállamban.

⁵⁰ 2010. november 23-i ítélet (C-145/09, EU:C:2010:708).

⁵¹ 2010. november 23-i Tsakouridis ítélet (C-145/09, EU:C:2010:708, 34. pont).

⁵² 2010. november 23-i Tsakouridis ítélet (C-145/09, EU:C:2010:708, 33. pont).

⁵³ Az Európai Parlamenthez és Tanácshoz intézett, az Unió polgárainak és családtagjainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv jobb átültetéséhez és alkalmazásához nyújtott iránymutatásról szóló bizottsági közlemény (COM(2009) 313 végleges).

⁵⁴ Lásd: 14. o.

83. Mivel a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti kiutasítási intézkedéssel szembeni védelem rendszerének alapját képező beilleszkedést annak függvényében értékelik, hogy az uniós polgár a személyi, családi vagy szakmai érdekközpontját a szabad mozgás gyakorlásának keretében az egyik tagállam területén helyezi-e el, ami tényleges kapcsolatot jelent e tagállammal, e polgár börtönbüntetése megkérdőjelezheti az e tagállamba való beilleszkedését. Egy börtönbüntetés a fogadó tagállam területén való kényszerű tartózkodásnak felel meg, ami alkalmas azon megállapítás kétségbe vonására, mely szerint – a Tsakouridis ítélet⁵⁵ szavaival élve – az érdekközpontját a szabad mozgás gyakorlásának keretében a fogadó tagállam területén helyezi el, és tartja fenn. Ennélfogva szabadságvesztés esetén a 28. cikk (3) bekezdésének a) pontja szerinti elmúlt tíz évben a beilleszkedés nem feltételezhető, és ennek következtében a tartózkodás folytonossága vitatható.

84. Ez még inkább igaz, amikor a beilleszkedés fokát a jelen indítvány 76. pontjában említett minőségi tényezők alapján értékelik, arra való tekintet nélkül, hogy ezek a tényezők véleményem szerint az uniós polgár személyes érdekközpontjának a fogadó tagállam területén történő elhelyezésére utalnak. A fogvatartás során egyfelől a fogadó tagállam társadalmába történő beilleszkedés az uniós polgár szabadságának korlátozása miatt zavart szenvedhet. Másfelől a szabadságelvonással járó büntetés, amely a fogvatartottat elkülöníti a társadalomtól, főszabály szerint a tagállam rendelkezésére álló végső és egyetlen valódi gyakorlati eszköz a társadalomnak a szélsőségesen veszélyes egyénekkal szembeni védelmére. Ennélfogva főszabály szerint a bíróságoknak a szabadságelvonással nem járó büntetéseket kell előnyben részesíteniük, és a szabadságvesztés-büntetés csak a fogadó tagállam számára nyilvánvalóan elfogadhatatlan magatartások szankcionálása céljából szabható ki. Ennek következtében egy szabadságvesztés-büntetés kiszabása arra enged következtetni, hogy a szóban forgó egyén súlyos bűncselekményt követett el, így valószínűleg nem tartotta tiszteletben a fogadó tagállam értékeit.

85. A fentiekre tekintettel börtönbüntetés esetén minden egyes esetben átfogóan értékelni kell a releváns körülmények egészét annak megállapítása érdekében, hogy korábban kiépültek-e a beilleszkedési kapcsolatok a fogadó tagállammal, vagy azok a börtönbüntetés alatt megszakadtak, és így nem nyújtható a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában szabályozott fokozott védelem.

86. Egyébként, a kérdést előterjesztő bíróság által a C-424/16. sz. ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés keretében kifejezett aggodalommal ellentétben sem „feszültséget” nem látok a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában meghatározott feltétel és egy beilleszkedési kapcsolat értékelése között, sem az egyértelműség hiányát ezen átfogó értékeléssel kapcsolatban. Ezt az értékelést kizárólag akkor kell elvégezni, amikor felmerül a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti elmúlt tíz éven keresztül történő tartózkodás folyamatosságának kérdése annak megállapításával kapcsolatban, hogy ez a folyamatosság távollét vagy szabadságvesztés időszakai ellenére is fennállt-e.

87. Mindezen megfontolások fényében azt javaslom, hogy a Bíróság a C-424/16. sz. ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett második és harmadik kérdésre azt a választ adja, hogy a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában szereplő „elmúlt tíz év” kifejezést úgy kell értelmezni, hogy az egy megszakítás nélküli időtartamra vonatkozik, amelyet azon pontos időponttól visszafelé kell számítani, amikor a kiutasítás kérdése felmerült, esetlegesen ideszámítva a távollét vagy szabadságvesztés időtartamait, feltéve hogy ezen távolléti vagy szabadságvesztéssel töltött időszakok nem szakították meg a fogadó tagállammal fennálló beilleszkedési kapcsolatokat.

⁵⁵ 2010. november 23-i ítélet (C-145/09, EU:C:2010:708).

C. A C-316/16. sz. ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről: a fogadó tagállammal fennálló beilleszkedési kapcsolatok átfogó értékelésében megjelenő tényezők

1. A fogadó tagállamban való tartós letelepedés és a származási országgal való kapcsolatok teljes hiánya elegendő tényező-e annak megállapításához, hogy az érintett személy részesülhet a 2004/38 irányelv 28. cikkének (3) bekezdése szerinti fokozott védelemben?

88. A kérdést előterjesztő bíróság a C-316/16. sz. ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésével arra vár választ, hogy eleve ki kell-e zárni azt az elméletet, amely szerint a szabadságvesztés-büntetés kiszabása, majd annak végrehajtása a fogadó tagállammal fennálló beilleszkedési kapcsolatok megszakadásához vezet egy olyan uniós polgár esetén, aki hároméves korában történő beutazása óta az egész eddigi életét ebben a fogadó tagállamban töltötte és az állampolgársága szerinti tagállammal már nem áll fenn kapcsolata, amennyiben a bűncselekményt, amely miatt a szabadságvesztés-büntetést kiszabták és végrehajtották, csak húszéves tartózkodás után követte el, és ennek következtében nem teljesül a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti tízéves folyamatosan fennálló tartózkodás feltétele, és ezért nem biztosítható az e rendelkezésen alapuló kiutasítással szembeni védelem.

89. Véleményem szerint ezzel a kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság lényegében annak megállapítását várja, hogy a fogadó tagállamban való tartós letelepedés és az állampolgárság szerinti tagállammal fennálló kapcsolatok hiánya elegendő tényező-e annak megállapításához, hogy az érintett személy részesülhet a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdése szerinti fokozott védelemben.

90. A 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja, amint azt ezen irányelv (24) preambulumbekkezdése kimondja, elsősorban valóban az egész életükben a fogadó tagállam területén tartózkodó uniós polgárookra vonatkozik. A fogadó tagállam területén jelentős időtartamú tartózkodás tehát e rendelkezés értelmében védelmet nyújt a kényszerkiutasítással szemben.

91. Ugyanakkor, amint arra a Bíróság a Tsakouridis ítéletben⁵⁶ a 2004/38 irányelv (24) preambulumbekkezdésére hivatkozással rámutatott, ha az ezen irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti fokozott védelem igénybevételéről van szó, a meghatározó feltétel az, hogy az uniós polgár a kiutasítási határozatot megelőző tíz évben a fogadó tagállamban tartózkodott-e.

92. Ennek az időszaknak főszabály szerint megszakítás nélkülinek kell lennie. Azonban, ha felmerül a folyamatosság kérdése, átfogó értékelést kell végezni annak megállapítása érdekében, hogy a fogadó tagállammal korábban kialakított beilleszkedési kapcsolatok megszakadtak-e, és így a fokozott védelem nyújtható-e.

93. E tekintetben a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy ezen „átfogó” értékelés részévé kell tenni, amint arra a neve is utal, a „releváns körülmények egészét [...] minden egyes [...] esetben”.⁵⁷ Amint azt a jelen indítvány 83. és 84. pontjában már bemutattam, egy uniós polgárnak a fogadó tagállamba történő beilleszkedése tér- és időbeli, valamint minőségi tényezőkön keresztül nyilvánul meg. Ennélfogva, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésben vázolt esettel ellentétben a tartózkodás időtartama, mint tisztán időbeli feltétel, nem lehet kizárólagos szempont a beilleszkedési kapcsolatok mértékének megítélése során.

⁵⁶ 2010. november 23-i ítélet (C-145/09, EU:C:2010:708, 38. pont). Lásd még ebben az értelemben: 2014. január 16-i G. ítélet (C-400/12, EU:C:2014:9, 37. pont).

⁵⁷ Lásd ebben az értelemben: 2010. november 23-i Tsakouridis ítélet (C-145/09, EU:C:2010:708, 33. pont); 2014. január 16-i G. ítélet (C-400/12, EU:C:2014:9, 36. pont).

94. A fentiekre tekintettel a beilleszkedési kapcsolatok megszakadása megállapításának érdekében végzett átfogó értékelés terjedelme nem korlátozódhat kizárólag a fogadó tagállam területén való tartós letelepedésre és a származási tagállammal fennálló kapcsolatok hiányára vonatkozó feltételre.

2. A szabadságvesztés időtartamának figyelembevételéről az érintett személy helyzetének a nemzeti rendszerek közötti eltérések viszonylatában történő átfogó értékelésében

a) Előzetes megfontolások

95. A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésében úgy véli, hogy azok a szóban forgó uniós polgárok, akiknek kiutasításáról a már folyamatban lévő szabadságvesztés-büntetés végrehajtása alatt, a büntetőjogi elítélésüket követő közigazgatási határozat alapján döntenek, objektív indok nélkül hátrányba kerülnek azokkal az uniós polgárokkal szemben, akik olyan tagállamban élnek, amelynek hatóságai büntetésként vagy mellékbüntetésként hoznak kiutasítási intézkedést.

96. A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdésével arra vár választ, hogy az uniós jog tartalmaz-e olyan rendelkezéseket, amelyek lehetővé teszik azon időpont meghatározását, „amikor felmerül a kiutasítás kérdése”,⁵⁸ amely annak az időpontnak felel meg, amikor az érintett személy helyzetére vonatkozó átfogó értékelést el kell végezni. Adott esetben a tagállamoknak kell az eljárási autonómia tiszteletben tartása mellett elfogadniuk az ezzel kapcsolatos eljárási szabályokat.

97. E negyedik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azon aggodalmához tér vissza, amelyet az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésében már felvetett. Úgy véli, hogy az eltérő döntéshozatali rendszerek lehetővé teszik a beilleszkedési kapcsolatok átfogó értékelése eredményeinek a kiutasítási határozat meghozatalának időpontja függvényében történő megváltoztatását. Azokban a rendszerekben, ahol a kiutasítási határozatot a büntetőeljárás keretén kívül hozzák meg, ha az illetékes hatóság az elítélést követően haladéktalanul meghozza a kiutasítási határozatot, a fogvatartás időtartama valószínűleg viszonylag rövid lesz. Ezzel ellentétben, ha ez a hatóság halogatja a kiutasítási határozat meghozatalát, mindez a szabadságvesztés meghosszabbodott időtartama miatt a beilleszkedési kapcsolatok megszakadásához vezethet.

98. Úgy vélem, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második és negyedik kérdés keretében előadott aggodalmak ugyanarra a kérdéskörre vonatkoznak. Való igaz, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által a második kérdésben kifejezett kétségek inkább a beilleszkedési kapcsolat átfogó értékelésének időbeli terjedelmére vonatkoznak, amikor e bíróság felteszi a kérdést, hogy ez az értékelés kiterjed-e a szabadságvesztés időtartamára, ezzel szemben a negyedik kérdésével ez a bíróság azt kívánja pontosítani, hogy mely időpont az irányadó a tényállás olyan értékelése szempontjából, amely annak megállapításához szükséges, hogy az érintett személy részesülhet-e a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti fokozott védelemben. Márpedig nem zárható ki, hogy ezen értékelés a szabadságvesztés-büntetés végrehajtását megelőző időpontra visszamenőlegesen elvégezhető, amely lehetővé teszi az e büntetés által a beilleszkedési kapcsolatokra kifejtett hatás figyelmen kívül hagyását és a nemzeti rendszerek eltéréséből eredő bonyodalmak elkerülését. Amennyiben ez történik, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdést hasonló elemzésnek lehet alávetni.

⁵⁸ E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság a fent hivatkozott 2010. november 23-i Tsakouridis ítéletre (C-145/09, EU:C:2010:708, 32. pont) és a 2014. január 16-i G. ítéletre (C-400/12, EU:C:2014:9, 35. pont) utalt.

99. Ennek megfelelően a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második és negyedik kérdésével lényegében arra vár választ, hogy az uniós jog szerint figyelembe kell-e venni a szabadságelvonnással járó büntetés időtartamát a beilleszkedési kapcsolatok átfogó értékelése során.

100. A kérdést előterjesztő bíróság szerint egy olyan rendszerben, mint amilyen az alapeljárásban szerepel, egy szabadságelvonnással járó büntetés végrehajtásának figyelembevétele azzal a hatással járhat, hogy a többi tagállam állampolgárai nem részesülhetnek a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában előírt kiutasítással szembeni fokozott védelemben, mivel a közigazgatási határozatot főszabály szerint az érintett személy fogvatartása alatt hozzák meg azután, hogy a szabadságelvonnással járó büntetés végrehajtása miatt a tartózkodás folyamatossága megszakadt.

101. Ugyanakkor a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy azon irányadó időpont meghatározása, amikor felmerül a kiutasítás kérdése, nem tartozhat a nemzeti eljárásjogba, mivel az említett időpont meghatározásával sokkal inkább az uniós polgárt megillető anyagi jogi védelmi szintet lehet meghatározni. Ebből a feltételezésből kiindulva a kérdést előterjesztő bíróság, úgy tűnik, azon a véleményen van, hogy a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdése a) pontjának egységes alkalmazását biztosító irányadó időpont az az időpont, amikor az ügyben érdemben határozó bíróság határozatot hoz a kiutasításról.

102. A német kormány és az Egyesült Királyság kormánya úgy véli, hogy a közigazgatási bíróságok általi kiutasítás értékelése szempontjából irányadó időpont kérdése nemzeti jogi kérdés, míg a Bizottság, a kérdést előterjesztő bírósággal egyetértésben, úgy tekinti, hogy az uniós jogalkotónak az ezen értékelés szempontjából irányadó időpontot autonóm módon, a bírósági szervek által a kiutasítási határozatról szóló döntés elfogadásának időpontjaként kell meghatároznia.

b) A beilleszkedési kapcsolatok értékelése és a fogadó tagállam érdekeit fenyegető veszély ténylegessége közötti összhangról

103. Mindenekelőtt megjegyzem, hogy az uniós jog nem határozza meg, milyen rendszertípus keretében kell elfogadni a kiutasítási intézkedéseket, sem azt az időpontot, amikor a nemzeti hatóságoknak az ilyen intézkedéseket meg kell hozniuk. Márpedig a 2004/38 irányelv kifejezetten ezeket határozza meg az ilyen kiutasítási rendeletek érvényes meghozatalának feltételéül.

104. Az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően,⁵⁹ amelyet az uniós jogalkotó több alkalommal megerősített a 2004/38 irányelvben,⁶⁰ a kiutasítás tényleges indokának meglétére vonatkozó feltételnek a kiutasítás bekövetkezésekor kell megvalósulnia. Pontosabban akkor, amikor felmerül a kiutasítás kérdése, a 2004/38 irányelv 27. cikke (2) bekezdésének megfelelően meg kell vizsgálni e kiutasítás indokának tényleges és valós jellegét.

105. Ennélfogva, még ha igaz is, hogy a szabadságelvonnással járó büntetés végrehajtása főszabály szerint a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti elmúlt tízéves tartózkodás folyamatosságának megszakadásához vezethet azokban a rendszerekben, ahol a kiutasítási intézkedések a büntető elítélést követik, úgy vélem, hogy a szabadságvesztés végrehajtása folyamán a fogvatartott részéről a fogadó tagállam érdekeire irányuló fenyegetést főszabály szerint csökkenteni kell. A tagállamok jelenlegi büntetőpolitikája szerint a szabadságvesztés büntetőbíróságok általi kiszabása

59 1977. október 27-i Bouchereau ítélet (30/77, ECLI:EU:C:1977:172, 28. pont). Lásd még: 1980. május 22-i Santillo ítélet (131/79, EU:C:1980:131, 18. és 19. pont); 2004. április 29-i Orfanopoulos és Oliveri ítélet (C-482/01 és C-493/01, EU:C:2004:262, 78. és 79. pont).

60 Lásd ebben az értelemben: a Petrea ügyre vonatkozó indítványom (C-184/16, EU:C:2017:324, 57. és 58. pont).

nemcsak a jogellenes magatartás szankcionálására alkalmas, hanem egyrésről az elítéltnak azon időpontig történő elkülönítésére is szolgál, amíg már nem jelent fenyegetést a társadalomra, másfelől a reszocializációjára is alkalmas annak érdekében, hogy társadalmilag felelős életvitelt folytasson, anélkül hogy a szabadságvesztése letöltését követően bűncselekményt követne el.⁶¹

106. Ezzel szemben azokban a rendszerekben, amelyekben a kiutasítási intézkedéseket a büntetőbíróságok rendelik el büntetésként vagy szabadságvesztés-büntetés mellékbüntetéseként, nem válik kétséggé a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti elmúlt tízéves tartózkodás folyamatossága. Ugyanakkor a tagállam érdekeit fenyegető veszély szintjét a szabadságvesztést megelőzően, vagyis azon időpontban fennálló körülmények alapján kell értékelni, amikor a fenyegetés elérte a legmagasabb szintjét. E fenyegetés legnyilvánvalóbb megtestesülése a bűncselekmény elkövetésének időpontja.

107. Így következtetni lenne, hogy azokban a rendszerekben, amelyekben a kiutasítási intézkedéseket közigazgatási határozatok formájában hozzák meg, a fogadó tagállam érdekeit fenyegető veszély ténylegességét a kiutasítási intézkedés elfogadásának időpontjában fennálló körülmények alapján kell értékelni, míg a korábbi időpontra visszamenőlegesen kell értékelni a beilleszkedés mértékét, amely meghatározza a kiutasítással szembeni védelem szintjét.

c) A szabadságvesztés-büntetés szerepe

108. Ami a kérdést előterjesztő bíróság azon aggodalmát illeti, mely szerint egy olyan rendszerben, mint amilyen az alapügyben szerepel, a többi tagállam állampolgárai nem részesülhetnek a kiutasítással szembeni védelemben, mivel a beilleszkedési kapcsolatokat a szabadságvesztés idején fennálló körülmények alapján értékeli, úgy vélem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság a kétségei megfogalmazásával abból az előfeltevésből indul ki, mely szerint a fogvatartás kivétel nélkül a fogadó tagállammal fennálló beilleszkedési kapcsolatok megszakadásával, és ennek következtében a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti tartózkodás folyamatosságának megszakadásával jár.

109. Márpedig véleményem szerint teljes mértékben valószínű annak elfogadása, hogy az a személy, aki legalább ötéves szabadságvesztés-büntetését letöltötte, a családi kapcsolatainak a fogvatartása idején történő fenntartásával megőrzi a fogadó tagállammal fennálló kapcsolatait.

110. Egyébként a szabadságvesztés időtartamának az ilyen átfogó értékelésből való kizárása ellentétes a tagállamok jelenlegi büntetőpolitikájával, amely szerint a büntetés alapvető feladata az elítélt reszocializációja, amely lehetővé teszi számára, hogy a szabadságvesztését követően ismét elfoglalja a helyét a társadalomban. Amennyiben kivételt nem tűrő feltételként elfogadnánk, hogy a szabadságvesztés megszakítja a fogadó tagállammal fennálló kapcsolatokat, semmi sem ösztönözné az egyént a reszocializációjáért felelős büntetés-végrehajtási rendszerrel való együttműködésre. Ezzel szemben azon körülmények révén, amelyek a szabadságvesztés időtartama alatt állnak fenn, figyelembe lehet venni a fogvatartott reszocializációjának alakulását, és így ez utóbbi erőfeszítései meggátolhatják a fogadó tagállammal fennálló beilleszkedési kapcsolatok utólagos leépülését, míg elzárkózása éppen ellenkező hatással lehet ezekre a kapcsolatokra.

d) A beilleszkedési kapcsolatok kétszeres értékeléséről

111. Annak kérdése, hogy teljesül-e a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában előírt feltétel, vagyis az érintett személy az elmúlt tíz évben a fogadó tagállamban tartózkodott-e, akkor merül fel, amikor az illetékes hatóság úgy dönt, hogy kiutasítási intézkedést alkalmaz.

⁶¹ E tekintetben lásd: Bot főtanácsnok Tsakouridis ügyre vonatkozó indítványának (C-145/09, EU:C:2010:322) 48–50. pontja. Lásd még: Bot főtanácsnok által a Mantello ügyre vonatkozó indítvány (C-261/09, EU:C:2010:501) 29. pontjában tett észrevételek.

112. A Bíróság által az I. ítéletben végzett elemzés szerint a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésében szabályozott helyzetekben az ezen irányelv 28. cikkének (1) bekezdésében előírt vizsgálatot is el kell végezni.⁶² Ez utóbbi rendelkezés értelmében a fogadó tagállam a közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott kiutasítási határozat meghozatala előtt a fogadó tagállam az érintett személy területén való tartózkodásának időtartama, életkora, egészségi állapota, családi és gazdasági helyzete mellett figyelembe veszi a társadalmi és kulturális integrációját ebben a tagállamban. Ebből következik, hogy a 2004/38 irányelv 28. cikke (1) bekezdésének az ezen irányelv (23) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett szövege szerint a fent említett tényezőket, amelyek az idő múlásával változhatnak, és amelyeket a kiutasítási határozat elfogadása előtt figyelembe kell venni, a kiutasítás kérdésének felmerülésekor fennálló körülmények alapján, az arányosság elvének tiszteletben tartásával kell értékelni.

113. Márpedig a kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy az érintett személy beilleszkedési kapcsolatait önállóan, egyfelől a 2004/38 irányelv 28. cikke (1) bekezdésének megfelelően a kiutasítási határozatok meghozatala előtt, másfelől az ezen irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti elmúlt tízéves tartózkodás folyamatossága fennállásának megállapítására szolgáló átfogó értékelés során kell értékelni. Ennélfogva a kérdést előterjesztő bíróság szerint a beilleszkedés fokát a kiutasítási határozat keretében kétszeresen lehet értékelni, ami ellentétes a 2004/38 irányelv célkitűzéseivel.

114. Mindenekelőtt megjegyzem, hogy ha megállapításra kerül, hogy „kényszerítő közbiztonsági okok” indokolják egy adott személy kiutasítását, nincs jelentősége annak a ténynek, hogy eltöltötte-e vagy sem a fogadó tagállamban a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti tíz évet, mivel az e rendelkezésben biztosított védelem nem illeti meg ezt az egyént az ezen okokon alapuló kiutasítással szemben. Ennek következtében ilyen helyzetben el kell végezni a 2004/38 irányelv 28. cikke (1) bekezdésében foglalt vizsgálatot. Ebben a szakaszban kiderülhet, hogy nem lehet alkalmazni a kiutasítási intézkedést. Ebből következően a beilleszkedés fokát csak egyszer, a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja keretében kell értékelni.

115. Egyébiránt a 2004/38 irányelv 28. cikkének (2) bekezdése szerinti „súlyos közrendi vagy közbiztonsági okok” fennállása esetén azt kell értékelni, hogy az egyén a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjának megfelelően az elmúlt tíz évben a fogadó tagállam területén tartózkodott-e. Amennyiben ez történt, a kiutasítást nem lehet elrendelni, egyébként a 2004/38 irányelv 28. cikke (1) bekezdésében előírt vizsgálatot kell elvégezni.

116. Igaz, ebben az esetben úgy tűnik, hogy a beilleszkedési kapcsolatokat kétszer értékelik. Ugyanakkor nem vagyok meggyőződve arról, hogy a beilleszkedési kapcsolatok kétszeres értékelése ellentétes lenne a 2004/38 irányelv célkitűzéseivel.

117. Egyrészt, míg az átfogó értékelés célja annak megállapítása, hogy az elmúlt tízéves tartózkodás megszakadt-e, a 2004/38 irányelv 28. cikke (1) bekezdése alapján végzett vizsgálat arra a kérdésre irányul, hogy a kiutasítás arányos lesz-e a kiutasítás kérdésének felmerülésekor fennálló körülményekkel. Így az a tény, hogy az érintett személy újra kapcsolatokat tud kiépíteni a fogadó tagállammal azután, hogy e kapcsolatok az elmúlt tíz évben megszakadtak, módosíthatja a 2004/38 irányelv 27. cikke (2) bekezdésének értelmében végzett vizsgálat eredményét. Ugyanakkor ez nem teheti kétséggé a tartózkodás folyamatosságának megszakadását, így nem nyújtható az ezen irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában szereplő fokozott védelem.

⁶² 2012. május 22-i ítélet (C-348/09, EU:C:2012:300, 32 és 34. pont).

118. Másrészt előfordulhat, hogy a beilleszkedés foka nem elég magas szintű ahhoz, hogy biztosítsa a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti tartózkodás folyamatosságát, ugyanakkor elegendőnek minősülhet ahhoz, hogy az arányosság elvének megfelelően megakadályozza a kiutasítást. Ezzel szemben, ha a beilleszkedési kapcsolatot csak egyszer értékelik, a kiutasítási intézkedéssel fenyegetett személy számára semmilyen előnyt nem jelenthet a fogadó tagállamba történő társadalmi és kulturális beilleszkedése.

119. Ennélfogva nem látok olyan okot, amely indokolhatná a bűncselekmény elkövetése miatt kiszabott szabadságvesztés-büntetésnek a tartózkodás folyamatosságának megállapítására irányuló átfogó vizsgálat keretében történő figyelmen kívül hagyását.

120. E megfontolások fényében véleményem szerint a beilleszkedési kapcsolatokra vonatkozóan a 2004/38 irányelv keretében végzett átfogó vizsgálat szempontjából irányadó időpontnak meg kell egyeznie azzal az időponttal, amikor a hatóságok rendelkeznek a kiutasítási határozatról.

3. Azon releváns tényezőkről, amelyek alapján az átfogó értékelésben megállapítható, hogy a kiutasítás indokául szolgáló bűncselekmény miatt kiszabott szabadságelvonással járó büntetés végrehajtása miatt megszakadtak-e a beilleszkedési kapcsolatok

121. A kérdést előterjesztő bíróság a C-316/16. sz. ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésével azt kérdezi, melyek azok a releváns tényezők, amelyek alapján megállapítható, hogy a szabadságvesztés időszaka ellenére fennmaradtak-e a beilleszkedési kapcsolatok, és így a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában szereplő fokozott védelem alkalmazható-e.

122. Mindenekelőtt, amint azt a jelen indítvány 110. pontjában már kifejtettem, a szabadságvesztés időtartama alatt bekövetkező körülmények értékelésének kizárása ellentétes a tagállamok jelenlegi büntetőpolitikájával, és gyengíti a szabadságvesztés-büntetés elsődleges feladatát.

123. Ezzel kapcsolatban a kérdést előterjesztő bíróság megerősíti, hogy a német jogban a szabadságelvonással járó büntetés célja, hogy elősegítse az uniós polgár visszailleszkedését a társadalomba, és lehetővé tegyen számára egy bűncselekmények elkövetése nélküli, társadalmilag felelős életvitelt. Ebből az előfeltevésből kiindulva a kérdést előterjesztő bíróság a következő szempontok figyelembevételét javasolja az átfogó értékelés során: a büntetés végrehajtásának módja, a bűncselekménnyel való szembesülés és annak feldolgozása, általános magatartás a végrehajtás során, a büntetés-végrehajtási intézet által javasolt terápiás ajánlatok elfogadása és e terápiák elvégzése, munkavégzés, iskolai oktatási, valamint szakmai képzési és továbbképzési tevékenységekben való részvétel, közreműködés a végrehajtásban, továbbá a személyes és családi kapcsolatok fenntartása a fogadó tagállamban.

124. Úgy vélem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által meghatározott szempontok hasznosak lehetnek egy fogvatartott személy beilleszkedési kapcsolatainak értékeléséhez.

125. Egyébiránt, a jelen indítvány 74. pontjában szereplő észrevételeimből az következik, hogy beilleszkedési kapcsolatok értékelése szempontjából a szabadságelvonással járó büntetés kiszabásához és végrehajtásához vezető bűncselekmény, valamint e bűncselekmény elkövetésének körülményei relevánsak.

126. Végezetül néhány olyan szempont is releváns, amely nem áll közvetlen kapcsolatban a szabadságvesztés-büntetéssel. A G. ítéletből kiderül, hogy a beilleszkedési kapcsolatok során figyelembe lehet venni a szabadságvesztést megelőzően a fogadó tagállamban töltött tartózkodás időtartamát is.⁶³ Ennek megfelelően úgy vélem, hogy minél erősebbek a beilleszkedési kapcsolatok, amit többek között

⁶³ 2014. január 16-i ítélet (C-400/12, EU:C:2014:9, 37. pont).

a szabadságvesztést megelőző körülmények alapján lehet megállapítani, a tartózkodás folyamatosságát megszakító időszaknak annál rombolóbb jellegűnek kell lennie ahhoz, hogy az érintett személy ne részesülhessen a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában biztosított kiutasítással szembeni fokozott védelemben.

127. Ebből következik, hogy a kiutasítás kérdésének felmerülése időpontjában, annak meghatározása érdekében, hogy egy szabadságvesztés-büntetés időszaka megszakította-e a fogadó tagállammal korábban kialakított beilleszkedési kapcsolatokat, és így nyújtható-e a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti kiutasítással szembeni fokozott védelem, az adott ügyre vonatkozó átfogó értékelést kell végezni, amely minden egyes esetben figyelembe veszi a tagállam területén való jelenlét valamennyi, köztük a szabadságvesztés időszakaira vonatkozó releváns körülményeinek összességét.

VI. Véggöveztetések

128. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (baden-württembergi közigazgatási felsőbíróság, Németország) és a Supreme Court of the United Kingdom (az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága) által előzetes döntéshozatal céljából előterjesztett kérdéseket az alábbiak szerint válaszolja meg:

A C-424/16. sz. ügyben:

- 1) A 2011. április 5-i 492/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel (helyesbítés: HL 2009. L 229., 35. o.) módosított, 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 hatályaon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 28. cikke (3) bekezdése a) pontjának megfelelően az ugyanezen irányelv 16. cikke szerinti huzamos tartózkodás jogának megszerzése az előfeltétele a fokozott védelem igénybevételének.
- 2) Az ezen 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában szereplő „elmúlt tíz év” kifejezést úgy kell értelmezni, hogy az egy megszakítás nélküli időtartamra vonatkozik, amelyet azon pontos időponttól visszafelé kell számítani, amikor a kiutasítás kérdése felmerült, esetlegesen ideszámítva a távollét vagy szabadságvesztés időtartamait, feltéve, hogy ezen távolléti vagy szabadságvesztéssel töltött időszakok nem szakították meg a fogadó tagállammal fennálló beilleszkedési kapcsolatokat.

A C-316/16. sz. ügyben:

A kiutasítás kérdésének felmerülése időpontjában annak meghatározása érdekében, hogy egy szabadságvesztés-büntetés következtében nyújtható-e a 492/2011 rendelettel módosított 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti kiutasítással szembeni fokozott védelem, az adott ügyre vonatkozó átfogó értékelést kell végezni, amely minden egyes esetben figyelembe veszi a tagállam területén való jelenlét valamennyi, köztük a szabadságvesztés időszakaira is vonatkozó releváns körülményét, hogy ezáltal megállapítható legyen, hogy egy szabadságvesztés-büntetés időszaka megszakította-e a fogadó tagállammal az elmúlt tíz évben kialakított beilleszkedési kapcsolatokat.