



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2018. szeptember 13.*

„Előzetes döntéshozatal – A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség – Határok, menekültügy és bevándorlás – Menekült jogállás vagy kiegészítő védelmi jogállás – 2011/95/EU irányelv – 17. cikk – A kiegészítő védelmi jogállás elismerésének kizárása – Okok – Súlyos bűncselekmény miatti elítélés – A súlyosságnak a nemzeti jog szerinti büntetési tétel alapján történő meghatározása – Megengedhetőség – Egyedi értékelés szükségessége”

A C-369/17. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Magyarország) a Bírósághoz 2017. június 16-án érkezett, 2017. május 29-i határozatával terjesztett elő a

Shajin Ahmed

és

a **Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: M. Ilešič tanácselnök, A. Rosas (előadó), C. Toader, A. Prechal és E. Jarašiūnas bírák,

főtanácsnok: P. Mengozzi,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- Shajin Ahmed képviseletében Győző G. ügyvéd,
- a magyar kormány képviseletében Fehér M. Z., Koós G. és Tátrai M. M., meghatalmazotti minőségben,
- a cseh kormány képviseletében M. Smolek, J. Vlácil és A. Brabcová, meghatalmazotti minőségben,
- a francia kormány képviseletében E. Armoët, E. de Moustier és D. Colas, meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: magyar.

- a holland kormány képviselőjében M. H. S. Gijzen és M. K. Bulterman, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviselőjében Tokár A. és M. Condou-Durande, meghatalmazotti minőségben,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2011. L 337., 9. o.; helyesbítés: HL 2017. L 167., 58. o.) 17. cikke (1) bekezdése b) pontjának az értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet az afgán állampolgárságú Shajin Ahmed és a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (korábban Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, Magyarország, a továbbiakban: Hivatal) között az S. Ahmed által benyújtott, nemzetközi védelem iránti kérelem e Hivatal általi elutasítása tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

A nemzetközi jog

- 3 A menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-án Genfben aláírt egyezmény (*Recueil des traités des Nations unies* [1954], 189. kötet, 150. o., 2545. sz.; kihirdette: az 1989. évi 15. tvr.) 1954. április 22-én lépett hatályba. Ezen egyezményt a menekültek helyzetére vonatkozó, 1967. január 31-i New York-i jegyzőkönyv (kihirdette: az 1989. évi 15. tvr.) kiegészítette és módosította, amely 1967. október 4-én lépett hatályba (a továbbiakban: Genfi Egyezmény).
- 4 Ezen egyezmény 1. cikke, miután az A. pontjában többek között meghatározza a „menekült” fogalmát, F. pontjában a következőket mondja ki:

„Az Egyezmény rendelkezései nem alkalmazhatók az olyan személyre, akiről alapos okkal feltételezhető, hogy

- a) Béke elleni, háborús vagy emberiség elleni, az ilyen bűncselekményekről rendelkező nemzetközi okmányokban meghatározott bűncselekményt követett el;
- b) A menedéket nyújtó országon kívül, az országba menekültként történő befogadását megelőzően súlyos, nem politikai bűncselekményt követett el;
- c) Az Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe ütköző cselekményekben bűnös.”

Az uniós jog

- 5 Az EUMSZ 78. cikk (1) és (2) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) Az [Európai] Unió közös menekültügyi, kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó politikát alakít azzal a céllal, hogy a nemzetközi védelmet igénylő harmadik országbeli állampolgárok mindegyike számára megfelelő jogállást kínáljon és biztosítsa a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartását. E politikának összhangban kell lennie a [Genfi Egyezményel], valamint az egyéb vonatkozó szerződésekkel.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltak céljából az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg egy közös európai menekültügyi rendszer létrehozása céljából, amely a következőket foglalja magában:

- a) az Unió egészén belül érvényes, egységes menekült jogállás a harmadik országok állampolgárai számára,
- b) egységes kiegészítő védelmet biztosító jogállás a harmadik országok azon állampolgárai számára, akiknek, anélkül hogy európai menekült jogállást kapnának, nemzetközi védelemre van szükségük,

[...]”

- 6 Az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésének a) és b) pontja alapján elfogadott 2011/95 irányelv hatályon kívül helyezte a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről [helyesen: feltételeire] és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelvet (HL 2004. L 304., 12. o.; magyar nyelvű kiadás, 19. fejezet, 7. kötet, 96. o.).

- 7 A 2011/95 irányelv (3), (4), (8), (9), (12), (23), (24), (33) és (39) preambulumbekzdése a következőképpen szól:

„(3) Az Európai Tanács 1999. október 15–16-i tamperei rendkívüli ülésén megállapodás született arról, hogy az Európai Tanács törekszik [a Genfi Egyezmény] teljes és mindenre kiterjedő alkalmazásán alapuló Közös Európai Menekültügyi Rendszer létrehozására [...].

(4) A [Genfi Egyezmény] a menekültek védelmét szolgáló nemzetközi jogi rendszer sarokkövét képezi.

[...]

(8) A 2008. október 15–16-án elfogadott Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktumban az Európai Tanács megjegyezte, hogy a tagállamok között továbbra is jelentős eltérések mutatkoznak a védelem megadása, illetve e védelem formái tekintetében, ezért a [z Európai Tanács által 2004. november 4-én elfogadott, a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének területén a 2005–2010-es időszakban megvalósítandó célok kitűzéséről szóló] hágai programban előírt Közös Európai Menekültügyi Rendszer létrehozásának befejezésére, és ezáltal magasabb szintű védelem biztosítására irányuló új kezdeményezéseket sürgetett.

(9) Az Európai Tanács a [2010-ben elfogadott] Stockholmi Programban ismételten hangsúlyozta, hogy az [EUMSZ 78. cikkel] összhangban elkötelezett a közös menekültügyi eljárásról és a nemzetközi védelemben részesülők egységes jogállásán alapuló közös és szolidáris védelmi terület legkésőbb 2012-ig történő létrehozása mellett.

(12) Ezen irányelv legfőbb célja egyrésztől annak biztosítása, hogy valamennyi tagállamban azonos feltételeket alkalmazzanak a nemzetközi védelemre valóban rászorulókat beazonosítására, másrésztől annak elősegítése, hogy e személyek valamennyi tagállamban hozzáférhessenek az ellátások egy minimális szintjéhez.

[...]

(23) Annak érdekében, hogy a tagállamok illetékes nemzeti hatóságai a [Genfi Egyezmény] alkalmazása során iránymutatást kapjanak, meg kell állapítani a menekült jogállás meghatározásának és tartalmának szabályait.

(24) Közös feltételeket kell elfogadni a menedékkérőknek a [Genfi Egyezmény] 1. cikke értelmében menekülteként történő elismerésére vonatkozóan.

[...]

(33) Meg kell állapítani a kiegészítő védelmi jogállás meghatározásának és tartalmának szabályait is. A kiegészítő védelem biztosítása a [Genfi Egyezményben] meghatározott menekültvédelmi rendszerhez képest kiegészítő és pótlólagos jellegű.

[...]

(39) A stockholmi program azon felhívásának eleget téve, miszerint egységes menekült-, vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállást kell létrehozni, valamint a szükséges és tényszerűen indokolt eltérések kivételével, a kiegészítő védelemben részesülők számára a menekülteket ezen irányelv szerint megillető jogokkal és ellátásokkal azonos jogokat és ellátásokat kell biztosítani, valamint azonos jogosultsági feltételek alkalmazandók rájuk.”

8 Ezen irányelv 2. cikke ekképp rendelkezik:

„Ezen irányelv alkalmazásában az alábbi fogalom meghatározások alkalmazandók:

a) »nemzetközi védelem«: az e) pont szerinti menekült jogállás, illetve a g) pont szerinti kiegészítő védelmi jogállás;

[...]

f) »kiegészítő védelemre jogosult személy«: olyan harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy, aki nem minősül menekültnek, de akivel kapcsolatban megalapozott okokból azt kell feltételezni, hogy származási országába, illetőleg hontalan személy esetében a korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országba való visszatérése esetén a 15. cikk szerinti súlyos sérelem elszívődése tényleges veszélyének lenne kitéve; valamint akire a 17. cikk (1) és (2) bekezdése nem vonatkozik, és nem tudja vagy az ilyen veszélytől való félelmében nem kívánja ezen ország védelmét igénybe venni;

g) »kiegészítő védelmi jogállás«: egy harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy valamely tagállam által kiegészítő védelemre jogosult személyként történő elismerése;

[...]”

- 9 Az említett irányelvnek „A menekültkénti elismerés feltételei” című III. fejezetében szereplő, „Kizáró okok” című 12. cikkének (2) és (3) bekezdése kimondja:

„(2) A harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy nem ismerhető el menekültként, amennyiben nyomós okkal feltételezhető, hogy az érintett személy:

- a) béke elleni, háborús vagy emberiség elleni, az ilyen bűncselekményekről rendelkező nemzetközi okmányokban meghatározott bűncselekményt követett el;
- b) a menedéket nyújtó országon kívül, az országba menekültként történő befogadását – vagyis a menekültként való elismerésen alapuló tartózkodási engedély kiállításának időpontját – megelőzően súlyos, nem politikai bűncselekményt követett el; a különösen kegyetlen cselekmények akkor is súlyos, nem politikai bűncselekménynek minősíthetők, ha azokat állítólagos politikai célból követték el;
- c) az Egyesült Nemzetek – az ENSZ [1945. június 26-án San Franciscóban aláírt Alapokmányának (kihirdette: az 1956. évi I. törvény)] preambulumban, illetve 1. és 2. cikkében meghatározott – céljaiba és elveibe ütköző cselekményekben bűnös.

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

- 10 Ugyanezen irányelvnek „A menekült jogállás visszavonása, megszüntetése, illetve megújításának megtagadása” című 14. cikke, amely a IV. fejezetben szerepel, a következőképpen rendelkezik a (4) bekezdésében:

„A tagállamok visszavonhatják, illetve megszüntethetik a menekült valamely kormányzati, közigazgatási, bírósági vagy kvázibírósági szerv által elismert jogállását, illetve megtagadhatják annak megújítását, amennyiben:

- a) alaposan feltehető, hogy veszélyt jelent a tartózkodási helye szerinti tagállam biztonságára;
- b) különösen súlyos bűncselekményért való jogerős elítéléséből fakadóan veszélyt jelent az érintett tagállam társadalmára.”

- 11 A 2011/95 irányelvnek „A kiegészítő védelemre való jogosultság feltételei” című V. fejezetében szerepel a „Kizáró okok” című 17. cikk, amelynek értelmében:

„(1) A harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy nem ismerhető el kiegészítő védelemre jogosultként, amennyiben nyomós okkal feltételezhető, hogy az érintett személy:

- a) béke elleni, háborús vagy emberiség elleni, az ilyen bűncselekményekről rendelkező nemzetközi okmányokban meghatározott bűncselekményt követett el;
- b) súlyos bűncselekményt követett el;
- c) az Egyesült Nemzetek – az ENSZ Alapokmányának preambulumban, illetve 1. és 2. cikkében meghatározott – céljaiba és elveibe ütköző cselekményekben bűnös;
- d) veszélyt jelent a tartózkodási helye szerinti tagállam társadalmára vagy biztonságára.

(2) A (1) bekezdés rendelkezéseit az abban említett bűncselekmények vagy cselekmények felbujtóira, illetve az azok elkövetésében bármilyen módon részt vevő személyekre is alkalmazni kell.

(3) A tagállamok kizárhatják a harmadik ország állampolgárát, illetve a hontalan személyt a kiegészítő védelemre jogosultak köréből, amennyiben az érintett személy az érintett tagállamba történő befogadását megelőzően egy vagy több, az (1) bekezdés hatálya alá nem tartozó olyan bűncselekményt követett el, amely az érintett tagállamban történő elkövetés esetén szabadságvesztéssel lenne büntetendő, és amennyiben a kérelmező csak az e bűncselekmény elkövetésével járó büntetés elkerülése érdekében hagyta el származási országát.”

A magyar jog

- 12 A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a *Magyar Közlöny* 2007. évi 83. száma, a továbbiakban: a menedékjogról szóló törvény) 8. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) Nem lehet menekültként elismerni azt a külföldit, akire nézve a Genfi Egyezmény 1. cikk D., E. vagy F. pontjában szereplő kizáró okok valamelyike fennáll.

(2) A Genfi Egyezmény 1. cikk F. pont b) alpontjának alkalmazása során súlyos, nem politikai bűncselekménynek minősül az a cselekmény, amelynek elkövetésénél – figyelemmel az összes körülményre, így a bűncselekmény által elérni kívánt célra, a bűncselekmény indítékára, az elkövetés módjára, a felhasznált vagy felhasználni kívánt eszközre – a bűncselekmény köztörvényi jellege túlnyomó a politikai jelleghez képest, és amelyre a magyar jog ötévi vagy azt meghaladó szabadságvesztés büntetés kiszabását rendeli.”

- 13 E törvény 11. §-ának (3) bekezdése így rendelkezik:

„A menekültügyi hatóság az elismerést visszavonja, ha a menekültet bíróság jogerős határozatában olyan bűncselekmény elkövetése miatt ítéli el, amelyre a törvény ötévi vagy azt meghaladó szabadságvesztés büntetést rendel.”

- 14 Az említett törvény 15. §-a, amely az oltalmazottkénti elismerést kizáró okokat szabályozza, kimondja:

„Nem lehet oltalmazottként elismerni azt a külföldit,

- a) akiről megalapozottan feltételezhető, hogy
 - aa) nemzetközi dokumentumokban meghatározott béke elleni, háborús vagy emberiség elleni bűncselekményt követett el;
 - ab) olyan bűncselekményt követett el, amelyre a magyar jog ötévi vagy azt meghaladó szabadságvesztés büntetés kiszabását rendeli;
 - ac) az Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe ütköző bűncselekményt követett el;
- b) akinek Magyarország területén való tartózkodása a nemzetbiztonságot sérti.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

- 15 S. Ahmedet 2000. október 13-án kelt határozatával menekültként ismerte el a Hivatal, azzal az indokkal, hogy a származási országában üldöztetésnek volt kitéve, mivel édesapja a Najibullah-rendszer magas rangú katonatisztje volt.
- 16 Később büntetőeljárás indult S. Ahmed ellen Magyarországon, amelynek során S. Ahmed kérte az Afganisztáni Iszlám Köztársaság Konzulátusa teljes körű tájékoztatását helyzetéről.

- 17 A Hivatal – mivel úgy ítélte meg, hogy a védelem iránti kérelemből, amelyet S. Ahmed önkéntesen intézett a származási országához, arra lehet következtetni, hogy az üldöztetés veszélye megszűnt – 2014-ben hivatalból eljárást indított S. Ahmed menekült jogállásának felülvizsgálata iránt.
- 18 2014. május 21-i jogerős ítéletével a Fővárosi Ítéltábla (Magyarország) emberölés büntettének kísérlete miatt két év szabadságvesztés-büntetésre és négy év közügyektől eltiltásra ítélte S. Ahmedet. 2014. július 14-i jogerős ítéletével a Budapest Környéki Törvényszék (Magyarország) pedig zsarolás büntettének kísérlete miatt négy év szabadságvesztés-büntetésre és három év közügyektől eltiltásra ítélte.
- 19 2014. november 4-i határozatával a Hivatal a menedékjogról szóló törvény 11. §-ának (3) bekezdése alapján visszavonta S. Ahmedtől a menekültstátuszt.
- 20 2015. június 30-án S. Ahmed újabb kérelmet nyújtott be a menekült jogállás és a kiegészítő védelem elismerése iránt, amelyet a Hivatal 2015. december 9-i határozatával elutasított.
- 21 S. Ahmed e határozat ellen felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz (Magyarország). E bíróság helyt adott e kérelemnek, és új közigazgatási eljárás lefolytatására kötelezte a Hivatalt.
- 22 Ezen új eljárásban a Hivatal 2016. október 10-i határozatával S. Ahmed kérelmét mind a menekültkénti, mind a kiegészítő védelem elismerése tekintetében elutasította, a visszaküldés tilalma fennállásának megállapítása mellett. A Hivatal megítélése szerint a kiegészítő védelem a menedékjogról szóló törvény szerinti kizáró ok fennállása miatt nem ismerhető el S. Ahmed számára, mivel ez utóbbi olyan bűncselekményt követett el, amelyre a magyar jog ötévi vagy azt meghaladó szabadságvesztés-büntetés kiszabását rendeli. A Hivatal e tekintetben az S. Ahmeddel szemben kiszabott, a jelen ítélet 18. pontjában említett ítéletekből következő büntetéseket vette figyelembe.
- 23 S. Ahmed felülvizsgálati kérelmet intézett e határozat ellen a kérdést előterjesztő bírósághoz, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, amennyiben a Hivatal e határozattal elutasította a kiegészítő védelmi jogállás elismerése iránti kérelmét.
- 24 S. Ahmed szerint a nemzeti szabályozás – azáltal, hogy e jogállás elismerésének kizáró okaként a magyar jog szerint öt év szabadságvesztés-büntetéssel büntetendő bűncselekmény elkövetését állapítja meg – a mérlegelés lehetőségét vonja el a kérelmét elbíráló közigazgatási szervektől, valamint az e szervek határozatai törvényességének felülvizsgálatát végző bíróságoktól. Márpedig a „súlyos bűncselekményt követett el” kifejezés, amely a 2011/95 irányelvnek az említett jogállás elismerését kizáró okokra vonatkozó 17. cikke (1) bekezdésének b) pontjában szerepel, a szóban forgó egyedi ügy összes körülménye mérlegelésének kötelezettségét jelenti.
- 25 A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy a magyar szabályozás azonos kritériumot – nevezetesen „olyan bűncselekményt követett el, amelyre a magyar jog ötévi vagy azt meghaladó szabadságvesztés-büntetés kiszabását rendeli” – alkalmaz mind a menekült jogállás visszavonásának alapjául, amint azt a menedékjogról szóló törvény 11. §-ának (3) bekezdése előírja, mind a kiegészítő védelem elismerése kizárásának alapjául, amint az e törvény 15. §-a a) pontjának ab) alpontjából következik. A 2011/95 irányelv ellenben különböző kritériumokat ír elő attól függően, hogy a menekült jogállás visszavonásáról vagy a kiegészítő védelmi jogállás elismerésének kizárásáról van-e szó.
- 26 A menekült jogállás visszavonását illetően a kérdést előterjesztő bíróság ezzel kapcsolatban kiemeli, hogy a 2011/95 irányelv 14. cikke (4) bekezdésének b) pontja kritériumként az érintett „különösen súlyos” bűncselekményért való elítélését jelöli meg, ami azt jelenti, hogy az elítélt kifejezetten veszélyt

jelent az érintett tagállam társadalmára, míg ezen irányelv 17. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerint a kiegészítő védelem kizárásának „súlyos bűncselekmény” elkövetésén kell alapulnia, ami az említett irányelv 14. cikke (4) bekezdésének b) pontjában szereplőknél enyhébb elkövetési magatartást feltételez.

- 27 A kérdést előterjesztő bíróság szerint a magyar jogban szereplő, a büntetési tétel időtartamának figyelembevételéből álló kritérium alkalmatlan a ténylegesen elkövetett bűncselekmény súlyosságának értékelésére.
- 28 A „súlyos bűncselekmény” fogalmának kizárólag a büntetési tétel alapján történő meghatározása ugyanis ahhoz vezet, hogy automatikusan súlyosnak tekintendő minden bűncselekmény, amely a magyar jog értelmében öt év vagy azt meghaladó szabadságvesztés-büntetéssel büntetendő, ideértve az olyan bűncselekményeket is, amelyekre a kiszabható szabadságvesztés-büntetés maximálisan öt év terjedelmű. Mindezeket túl a büntetési tételhez igazodó kizárási ok nincs arra sem tekintettel, hogy a büntetés végrehajtását felfüggeszthetik.
- 29 Márpedig a kérdést előterjesztő bíróság szerint a 2011/95 irányelv 14. cikkének (4) bekezdésében és 17. cikkének (1) bekezdésében használt kifejezések az adott eset összes körülményének, valamint a büntető bíróság ítéletének gondos mérlegelését jelentik.
- 30 A kérdést előterjesztő bíróság ezért szükségesnek tartja a 2011/95 irányelv kiegészítő védelmi jogállás elismerésének kizárására vonatkozó 17. cikke (1) bekezdése b) pontja értelmének tisztázását, különösen a 2004/83 irányelv menekült jogállás kizárására vonatkozó 12. cikke (2) bekezdése b) és c) pontjának (jelenleg a 2011/95 irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontja) a Bíróság által a 2010. november 9-i B és D ítéletben (C-57/09 és C-101/09, EU:C:2010:661, 87. pont) adott értelmezésére tekintettel, amely szerint az érintett tagállam illetékes hatósága csak azt követően alkalmazhatja e rendelkezést, hogy minden egyes esetben értékelte a tudomására jutott konkrét tényeket annak meghatározása érdekében, hogy van-e nyomós ok annak feltételezésére, hogy az érdekelt személy – aki egyebekben megfelel a menekült jogállás megszerzésére vonatkozó szempontoknak – által elkövetett cselekmények az említett rendelkezésben foglalt két kizáró ok valamelyikének hatálya alá tartoznak.
- 31 E körülmények között a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„A [2011/95 irányelv] 17. cikk[e] (1) bekezdés[ének] b) pontjában foglalt[,] »súlyos bűncselekményt követett el« meghatározásból következik-e, hogy kizárólag az adott bűncselekmény adott tagállam joga szerint meghatározott büntetési tétele alapján kerülhet meghatározásra az, hogy az elismerését kérő személy olyan bűncselekményt követett-e el, amely alapján a kiegészítő védelemre való jogosultságból kizárható?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

- 32 A kérdést előterjesztő bíróság kérdése lényegében arra irányul, hogy a 2011/95 irányelv 17. cikke (1) bekezdésének b) pontját úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes azon tagállami jogszabály, amelynek értelmében kizárólag az adott bűncselekmény e tagállam joga szerint meghatározott büntetési tétele alapján úgy kell tekinteni, hogy a kiegészítő védelmet kérelmező személy „súlyos bűncselekményt követett el”, ami kizárhatja, hogy e védelemben részesüljön.
- 33 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a „súlyos bűncselekmény” 2011/95 irányelv 17. cikke (1) bekezdésének b) pontjában szereplő fogalmát nem határozza meg ezen irányelv, és kifejezett utalást sem tartalmaz a nemzeti jogra e fogalom értelmének és terjedelmének meghatározásához.

- 34 Ugyanez érvényes a „különösen súlyos bűncselekmény” fogalmára, amely a 2011/95 irányelvnek a menekült jogállás visszavonására vonatkozó 14. cikke (4) bekezdésének b) pontjában szerepel, és a „súlyos, nem politikai bűncselekmény” fogalmára, amely ezen irányelvnek a menekült jogállásból való kizárásra vonatkozó 12. cikke (2) bekezdésének b) pontjában szerepel.
- 35 A cseh és a magyar kormány szerint, mivel az uniós jogalkotó nem határozta meg a „súlyos bűncselekmény” fogalmát a nemzetközi védelem iránti kérelmek vonatkozásában, a tagállami jogalkotó feladata e fogalom meghatározása. S. Ahmed, a francia és a holland kormány, valamint az Európai Bizottság viszont azt állítja, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmek vonatkozásában az említett fogalmat az uniós jog menekültekre alkalmazandó célkitűzéseinek és alapelveinek figyelembevételével kell meghatározni, és hogy a 2011/95 irányelv 17. cikke (1) bekezdésének b) pontját ezért a Genfi Egyezményvel, különösen az 1. cikke F. pontjának b) alpontjával, és ezen irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) pontjával összhangban kell értelmezni, amely lényegében megismétli az utóbbi rendelkezés tartalmát.
- 36 E tekintetben legelőször is emlékeztetni kell arra, hogy – mind az uniós jog egységes alkalmazása, mind pedig az egyenlőség elve követelményének megfelelően – a jelentésének és hatályának meghatározása érdekében a tagállami jogokra kifejezett utalást nem tartalmazó uniós jogi rendelkezés fogalmait rendes körülmények között az Unió egészében önállóan és egységesen kell értelmezni, figyelembe véve többek között e rendelkezés összefüggéseit, valamint azon szabályozás célját, amelynek részét képezi (lásd ebben az értelemben: 2016. július 28-i JZ ítélet, C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, 35–37. pont; 2017. július 26-i Ouhrami ítélet, C-225/16, EU:C:2017:590, 38. pont; 2018. április 12-i A és S ítélet, C-550/16, EU:C:2018:248, 41. pont).
- 37 Márpedig a 2011/95 irányelv (12) preambulumbekkezdéséből következik, hogy annak egyik legfőbb célja annak biztosítása, hogy valamennyi tagállamban azonos feltételeket alkalmazzanak a nemzetközi védelemre valóban rászoruló beazonosítására. Az EUMSZ 78. cikk (1) bekezdéséből egyébiránt az következik, hogy az Unió által a közös menekültügyi, kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtása területén kialakított politikának, amelynek célja, hogy a nemzetközi védelmet igénylő harmadik országbeli állampolgárok mindegyike számára megfelelő jogállást kínáljon és biztosítsa a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartását, összhangban kell állnia a Genfi Egyezményvel.
- 38 Ezzel összefüggésben ki kell emelni, hogy a 2011/95 irányelv – a 2004/83 irányelvhez hasonlóan – a „nemzetközi védelem” fogalmi keretében két különböző védelmi rendszert szabályoz: egyfelől a menekült jogállást, másfelől a kiegészítő védelmi jogállást (a 2004/83 irányelvre vonatkozóan lásd: 2014. május 8-i N. ítélet, C-604/12, EU:C:2014:302, 26. pont).
- 39 Amint a 2011/95 irányelv (6) és (33) preambulumbekkezdéséből kitűnik, a kiegészítő védelem célja, hogy kiegészítse a menekültek számára a Genfi Egyezményben biztosított védelmet (2016. március 1-jei Alo és Osso ítélet, C-443/14 és C-444/14, EU:C:2016:127, 31. pont).
- 40 A 2011/95 irányelv (4), (23) és (24) preambulumbekkezdéséből kitűnik, hogy a Genfi Egyezmény a menekültek védelmét szolgáló nemzetközi jogi rendszer sarokköve, és azért fogadták el az irányelvnek a menekült jogállás nyújtásának feltételeire, valamint e jogállás tartalmára vonatkozó rendelkezéseit, hogy közös fogalmakra és feltételekre támaszkodva segítsék a tagállamok illetékes hatóságait ezen egyezmény alkalmazása során (2016. március 1-jei Alo és Osso ítélet, C-443/14 és C-444/14, EU:C:2016:127, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 41 A Bíróság többször is kimondta, hogy ezen irányelv rendelkezéseit – a 2004/83 irányelv rendelkezéseire hasonlóan – tehát az irányelv általános rendszerének és céljának fényében kell értelmezni, tiszteletben tartva a Genfi Egyezményt és az EUMSZ 78. cikk (1) bekezdésében említett egyéb vonatkozó szerződéseket (2010. november 9-i B és D ítélet, C-57/09 és C-101/09, EU:C:2010:661, 78. pont; 2016. március 1-jei Alo és Osso ítélet, C-443/14 és C-444/14, EU:C:2016:127, 29. pont; 2017. január 31-i Lounani ítélet, C-573/14, EU:C:2017:71, 42. pont).

- 42 Mivel e megfontolások a Genfi Egyezményvel kapcsolatosak, azok főszabály szerint kizárólag a menekült jogállás elismerésének feltételei és e jogállás tartalma tekintetében relevánsak, amennyiben az említett egyezményvel létrehozott rendszer kizárólag a menekültekre alkalmazandó, a kiegészítő védelemben részesülő személyekre viszont nem, a 2011/95 irányelv (8), (9) és (39) preambulumbekzdéséből mindazonáltal az következik, hogy az uniós jogalkotó egységes jogállást kívánt létrehozni a nemzetközi védelemben részesülő valamennyi személy részére (lásd ebben az értelemben: 2016. március 1-jei Alo és Osso ítélet, C-443/14 és C-444/14, EU:C:2016:127, 31. pont).
- 43 Ami a kiegészítő védelmi jogállás elismerését kizáró okokat illeti, rá kell mutatni, hogy az uniós jogalkotó a menekültekre irányadó szabályokat vette alapul annak érdekében, hogy a lehető legnagyobb mértékben kiterjessze azokat a kiegészítő védelemre jogosult személyekre.
- 44 A 2011/95 irányelvnek a kiegészítő védelem nyújtásának kizárására vonatkozó 17. cikke (1) bekezdése a)-c) pontjának tartalma és szerkezete ugyanis hasonlóságokat mutat ezen irányelvnek a menekültkénti elismerés kizárására vonatkozó 12. cikke (2) bekezdésének a)-c) pontjával, amely lényegében megismétli a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának a)-c) alpontjában szereplő rendelkezések tartalmát.
- 45 A 2011/95 irányelv, és hasonlóképpen a 2004/83 irányelv előkészítő munkálataiból (lásd a Bizottság által 2001. október 30-án előterjesztett, irányelvre irányuló javaslat [COM(2001) 510 végleges, HL 2002. C 51 E, 325. o.] indokolásának 4.5. és 7. pontját, valamint a Bizottság által 2009. október 21-én előterjesztett, irányelvre irányuló javaslatot [COM(2009) 551 végleges]) egyébiránt kiderül, hogy a 2011/95 irányelv 17. cikke (1) bekezdésének a)-c) pontja az uniós jogalkotó azon szándékából fakad, hogy a menekültekre alkalmazandó kizáró okokhoz hasonló kizáró okokat vezessen be a kiegészítő védelem tekintetében is.
- 46 Ugyanakkor, jóllehet e kizáró okok a „súlyos bűncselekmény” fogalma köré rendeződnek, a 2011/95 irányelv 17. cikke (1) bekezdésének b) pontjában meghatározott kizáró ok hatálya szélesebb, mint a Genfi Egyezmény 1. cikke F. pontjának b) alpontjában és a 2011/95 irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) pontjában meghatározott, a menekültkénti elismerést kizáró ok hatálya.
- 47 Ugyanis, míg az ez utóbbi rendelkezésben szereplő, a menekültkénti elismerést kizáró ok olyan súlyos, köztörvényi (nem politikai) jellegű bűncselekményre irányul, amelyet a menedéket nyújtó országon kívül, az érintettnek az országba menekültként történő befogadását megelőzően követtek el, a 2011/95 irányelv 17. cikke (1) bekezdésének b) pontjában meghatározott, a kiegészítő védelem nyújtását kizáró ok ennél általánosabban egy súlyos bűncselekményre vonatkozik, és így sem földrajzilag, sem időben, sem pedig a szóban forgó bűncselekmények jellegét illetően nem behatárolt.
- 48 Emlékeztetni kell arra, hogy a 2010. november 9-i B és D ítéletben (C-57/09 és C-101/09, EU:C:2010:661, 87. pont) a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a 2004/83 irányelv 12. cikke (2) bekezdése b) és c) pontjának (jelenleg a 2011/95 irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontja) szövegéből kiderül, hogy az érintett tagállam illetékes hatósága csak azt követően alkalmazhatja e rendelkezést, hogy minden egyes esetben értékelte a tudomására jutott konkrét tényeket annak meghatározása érdekében, hogy van-e nyomós ok annak feltételezésére, hogy az érdekelt személy – aki egyebekben megfelel a menekült jogállás megszerzésére vonatkozó szempontoknak – által elkövetett cselekmények az említett rendelkezésben foglalt két kizáró ok valamelyikének hatálya alá tartoznak.
- 49 Ebből következik, hogy a valamely személy menekültként való elismerésének kizárására vonatkozó határozatot az egyedi ügyére jellemző, valamennyi sajátos körülmény teljes körű vizsgálatának kell megelőznie, és az nem hozható meg automatikusan (lásd ebben az értelemben: 2010. november 9-i B és D ítélet, C-57/09 és C-101/09, EU:C:2010:661, 91. és 93. pont).
- 50 E követelménynek a kiegészítő védelmi jogállás elismerésének kizárására vonatkozó határozatokra is alkalmazhatónak kell lennie.

- 51 A kiegészítő védelmi jogállás elismerését kizáró okoknak – a menekültkénti elismerést kizáró okokhoz hasonlóan – ugyanis az a céljuk, hogy ne ismerjék el a jogállást az ehhez kapcsolódó védelemre érdemtelennek ítélt személyek esetében, és megőrizték a közös európai menekültügyi rendszer hitelességét, amely magában foglalja mind a menekültkénti elismerésre és a menekült jogállás tartalmára vonatkozó szabályok közelítését, mind pedig a védelem kiegészítő formáival kapcsolatos intézkedéseket, amelyek valamennyi ilyen védelmet igénylő személy részére megfelelő jogállást kínálnak (a 2004/83 irányelvre és a menekült jogállásra vonatkozóan lásd ebben az értelemben: 2010. november 9-i B és D ítélet, C-57/09 és C-101/09, EU:C:2010:661, 104. és 115. pont).
- 52 Rá kell mutatni, hogy a 2011/95 irányelv 17. cikke (1) bekezdésének b) pontja csak akkor teszi lehetővé a kiegészítő védelmi jogállás valamely személy számára való elismerésének kizárását, amennyiben „nyomós okkal feltételezhető”, hogy súlyos bűncselekményt követett el. E rendelkezés olyan kizáró okot állapít meg, amely a 2011/95 irányelv 18. cikkében kimondott általános szabály alóli kivételnek minősül, és ezért szigorúan kell értelmezni.
- 53 A kérdést előterjesztő bíróság szerint a menedéjogról szóló törvény azonban automatikusan súlyos bűncselekménynek minősít minden bűncselekményt, amely a magyar jog értelmében öt év vagy azt meghaladó szabadságvesztés-büntetéssel büntetendő.
- 54 A Bizottság jogosan jegyzi meg, hogy e minősítés változó súlyosságú magatartások széles körét foglalhatja magában. Márpedig a Bizottság szerint szükséges, hogy a kiegészítő védelem iránti kérelmet elbíráló illetékes nemzeti hatóság vagy bíróság a büntetési tételtől eltérő, további kritériumok alapján vizsgálhassa meg, hogy a kérelmező – aki egyébként eleget tesz a kiegészítő védelmi jogállás megszerzéséhez szükséges feltételeknek – által elkövetett bűncselekmény olyan súlyos-e, hogy annak a nemzetközi védelem iránti kérelmének elutasítását kell eredményeznie.
- 55 E tekintetben ki kell emelni, hogy még ha az érintett tagállam büntetőjogi jogszabályai szerint meghatározott büntetési tétel kritériuma különös fontossággal is bír a kiegészítő védelem elismerésének a 2011/95 irányelv 17. cikke (1) bekezdésének b) pontja alapján való kizárását igazoló bűncselekmény súlyosságának megítélése tekintetében, az érintett tagállam illetékes hatósága csak azt követően hivatkozhat az e rendelkezésben foglalt kizáró okra, hogy minden egyes esetben értékelte a tudomására jutott konkrét tényeket annak meghatározása érdekében, hogy van-e nyomós ok annak feltételezésére, hogy az érdekelt személy – aki egyebekben megfelel a kért jogállás megszerzésére vonatkozó szempontoknak – által elkövetett cselekmények e kizáró ok valamelyikének hatálya alá tartoznak (lásd analógia útján: 2010. november 9-i B és D ítélet, C-57/09 és C-101/09, EU:C:2010:661, 87. pont; 2017. január 31-i Lounani ítélet, C-573/14, EU:C:2017:71, 72. pont).
- 56 Ezen értelmezést megerősíti az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO) „Exclusion: articles 12 et 17 de la directive Qualification (2011/95/UE)” [Kizárás: az elismerési irányelv (2011/95/EU) 12. és 17. cikke] című, 2016. januári jelentése, amely a 2011/95 irányelv 17. cikke (1) bekezdésének b) pontjára vonatkozó 3.2.2. pontjában azt javasolja, hogy azon bűncselekmény súlyosságát, amelynek alapján valamely személy kiegészítő védelemre való jogosultsága kizárható, számos kitételre, így különösen a szóban forgó cselekmény jellegére, az okozott kárra, az ilyen bűncselekmény üldözését szolgáló eljárás típusára, a büntetési tétel jellegére és azon kérdésre tekintettel kell értékelni, hogy a jogrendszerek többsége a szóban forgó cselekményt szintén súlyos bűncselekménynek minősíti-e. Az EASO e tekintetben a tagállamok legfelsőbb bíróságai által hozott néhány határozatra hivatkozik.
- 57 Hasonló ajánlásokat tartalmaz egyébként a menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. évi egyezményen és 1967. évi jegyzőkönyvön alapuló menekültstátusz meghatározására szolgáló eljárásról és az azzal kapcsolatos követelményekről szóló kézikönyv (az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztossága [HCR], 1992, 155–157. pont).

- 58 A fenti megfontolásokra tekintettel az előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2011/95 irányelv 17. cikke (1) bekezdésének b) pontját úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes azon tagállami jogszabály, amelynek értelmében kizárólag az adott bűncselekmény e tagállam joga szerint meghatározott büntetési tétele alapján úgy kell tekinteni, hogy a kiegészítő védelmet kérelmező személy e rendelkezés értelmében „súlyos bűncselekményt követett el”, ami kizárhatja, hogy e védelemben részesüljön. A kiegészítő védelem iránti kérelmet elbíráló illetékes nemzeti hatóság vagy bíróság feladata, hogy a szóban forgó egyedi ügy valamennyi sajátos körülményének teljes körű vizsgálatát követően értékelje a szóban forgó bűncselekmény súlyosságát.

A költségekről

- 59 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (második tanács) a következőképpen határozott:

A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 17. cikke (1) bekezdésének b) pontját úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes azon tagállami jogszabály, amelynek értelmében kizárólag az adott bűncselekmény e tagállam joga szerint meghatározott büntetési tétele alapján úgy kell tekinteni, hogy a kiegészítő védelmet kérelmező személy e rendelkezés értelmében „súlyos bűncselekményt követett el”, ami kizárhatja, hogy e védelemben részesüljön. A kiegészítő védelem iránti kérelmet elbíráló illetékes nemzeti hatóság vagy bíróság feladata, hogy a szóban forgó egyedi ügy valamennyi sajátos körülményének teljes körű vizsgálatát követően értékelje a szóban forgó bűncselekmény súlyosságát.

Ilešič

Rosas

Toader

Prechal

Jarašiūnas

Kihirdetve Luxembourgban, a 2018. szeptember 13-i nyilvános ülésen.

A. Calot Escobar
hivatalvezető

M. Ilešič
a második tanács elnöke