

## A KÖZREND EURÓPAI (JOGI) FOGALMA

### I. Bevezetés – rendészettudomány és a jogász

Ebben a tanulmányban egy kutatási program alapjait kívánom lefektetni, amely kutatás – mögöttes célkitűzéseit tekintve – arra is alkalmas, hogy a „hagyományos” állam- és jogtudományi szemlélettel teremtsen eredményeket a rendészettudomány számára.

Finszter Géza fontos küldetést teljesít, amikor megpróbálja megfogalmazni, hogy mi lehet a jogászi attitűd („állam- és jogtudományi megközelítés”) a rendészettel kapcsolatosan.<sup>25</sup> Teszi ezt azért, mert az újonnan kialakuló rendészettudománynak – amíg nincs önálló rendészettudományi szocializációs modell – a kutatóit más tudományos területekről kell elhódítani, így szükségszerű, hogy a korábban más tudományos területet művelő kutató a rendészettudomány műveléséhez magával hozza eredeti kutatási profilja szerinti gondolkodásmódját és módszereit. Ezért vélem úgy (még mindig), hogy rendőrszakma tudományos kibontakozása a formálódó rendészettudomány bizonyos területein lehet csak „hangadó”, a tudomány elméleti alapvetéseire, esetleges alapkutatásaira nézve máshonnan kell várunk a kutatókat.

A tételes (normatív) jogtudományok művelésével a rendvédelem elvi megalapozása csak korlátozottan érhető el, így Finszter, mivel a jog a formákat kínálja, de keveset mond arról a gyakorlatról, ami az adott jogintézmény tényleges feladata. A rendészet joga tehát „mindazoknak a jogi normáknak a foglalata, amelyek meghatározzák a rendészeti intézkedést követelő, lehetővé tevő vagy megengedő tényállásokat és előírják a hatósági beavatkozás formáját is.”<sup>26</sup> A rendészettudomány felé közelítő jogász feladata tehát a rendészeti jog alkotmányos, nemzetközi (európai) követelményekkel való összhangjának, a más jogági szabályokkal való kapcsolatának és a belső jogi koherencia vizsgálata, ami módszereit és célkitűzéseit tekintve nem különbözhet a más jogági vizsgálatoktól. Ez nem rontja le a rendészettudomány önállóságát (vagy önállóságra törekvését), mivel – úgy tűnik – azt az egyéb társadalmi alrendszerektől elkülöníthető „rendőrség” (tevékenység, szervezet) már önmagában megteremti. Ez az önállóság nyilván viszonylagos, hiszen ha egy tudományág számos más meglevő tudományterületről kívánja a tudást integrálni, akkor – a fentiek miatt – szükségszerű a heterogenitás: egy empirikus szociológiai vizsgálat tudományos alapjai eltérőek lesznek a rendőrség szervezeti modelljeivel vagy éppen a jogos löfegyverhasználat alkotmányos alapjaival foglalkozó tanulmányokétól. De ettől még ez mind lehet rendészettudomány. Kicsit hasonlít ez az olyan tudomány-elnevezésekhez, mint az „élettudományok” vagy az „orvostudományok”.

---

<sup>25</sup> Finszter Géza: A rendészet elmélete. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003. 25. o.

<sup>26</sup> Finszter i.m. 26. o.

## II. Témaválasztás – a rendészettudomány Szent Grálja

E tanulmány témájaként a közrendet választottam, mivel úgy tűnik, hogy a közrend vagy annak fogalma a rendészettudomány „Szent Grálja”, azaz minden valamirevaló hazai szerző igyekszik ennek meghatározását adni munkájában.<sup>27</sup> Ehelyütt a Grál keresésére nem egy újabb definícióval indulok, hanem azt szeretném megvizsgálni, hogy van-e a közrendnek európai, vagy ha úgy tetszik államon kívüli vetülete, s ehhez tarozóan van-e olyan fogalmi ismérve, ami egy „európai közrend” létezését, akár csak elvi szinten is igazolja.

A vizsgálat jogi megközelítésű, s amelynek eredményeképpen – ha van európai közrend vagy kialakítható a közrend európai fogalma – a közrendet védő hazai büntetőjogi és rendészeti jogi szabályozás is elemzésre kerülhet. Méghozzá azért, mert ha valóban van elkülöníthető európai közrend, s az (is) védelemre szorul, akkor nem lényegtelen, hogy a hazai jogszabályi környezet mennyiben védelmezi a közrend európai aspektusait.

## III. Kiindulópontok – a közrendre hivatkozás

A közrendi klauzula, az ordo public vagy éppen közrendi fenntartásnak elnevezett sajátos jogintézmény a „transznacionális jog” számos területén jelentkezik, olyankor, amikor a saját jogrend és valamely idegen (legyen az külföldi vagy szupranacionális) jog között kapcsolat keletkezik.<sup>28</sup>

Ez megjelenhet a nemzetközi magánjogban<sup>29</sup>, a nemzetközi közjogban, a nemzetközi büntetőjogban vagy akár a bűnügyi jogsegély jogában is. A felsorolás nem teljes, s az egyes jogterületeken kialakított közrendi klauzulák nyilván eltérő tartalommal is bírhatnak. Az azonban közös bennük, hogy a közrendre hivatkozás mindig az idegen vagy a szupranacionális norma alkalmazásának korlátozását jelenti olyankor, amikor egyébként a jogszabályi környezet főszabályként annak alkalmazását engedné. A másik típusú klauzula az idegen vagy szupranacionális bíróság (ítélkező hatóság) döntésének belső elismerését korlátozza olyan esetekben, amikor egyébként a jog általában véve az adott döntés követését írja elő. A közrendi fenntartás tehát mindig kivétel, amelynek magja az adott – azt alkalmazni kívánó – állam immanens értékeihez kötődik. Egy utólagos korrekciós eszköz<sup>30</sup>, amellyel az érintett állam ezt a belső értékrendet kívánja megőrizni akkor, ha az idegen „behatolás” nem elviselhető számára.

A közrendre való hivatkozásnak önálló dogmatikája van az egyes, különböző jogterületeken – attól függően, hogy milyen társadalmi viszonyt (jogterületet) érint az

<sup>27</sup> E definiálási „kényszer” vizsgálatáról és eredményeiről másutt számolok be.

<sup>28</sup> Ehelyütt nem foglalkozom a közrend belső jogi vetületével és fogalmával, annak fogalmi aspektusait, a védelmével összefüggő jogkövetkezményeket, valamint speciálisan a büntetőjogi védelemmel kapcsolatos ismérveit a kutatás során kívánom megvizsgálni.

<sup>29</sup> Kiváló elemzést ad Kecskés László – Nemessányi Zoltán: Magyar közrend – nemzetközi közrend – közösségi közrend. *Európai Jog* 2007/3. szám 21-38. o.

<sup>30</sup> Raffai Katalin: Az emberi jogok szerepe a közrend konkretizálásában. *Magyar Jog* 2007/3. szám 142. o.

idegen vagy szupranacionális jog, de funkcióját tekintve minden esetben a fenti általános megfogalmazásba illeszkedik.<sup>31</sup>

A közrendi záradék<sup>32</sup> fogalma vagy tartalma tehát a közös funkcion túlmenően kettős szorításban alakul ki: egyfelől egy adott jogterület társadalmi viszonyaiban megjelenő közrendi kérdések szükségképpen eltérőek egy másik jogterületen alkalmazott közrendi klauzula tartalmától (így például a nemzetközi magánjogban vagy éppen konkrétan a családjogi kollíziós normáknál más mozaikot rajzolnak ki a közrendből a klauzula alkalmazásának feltételei, mint mondjuk a bűnügyi jogsegély körében vagy éppen a büntető anyagi jogot érintően).

Ugyanakkor azt sem lehet vitatni, hogy egy országnak csak „egy” közrendje van, tehát bármelyik társadalmi alrendszeren keresztül is érvényesül a közrendi kivétel, a forrás ugyanaz az immanens értékrendszer.

A közrendi kivételek széleskörű elterjedése a fenti funkcióval azt az indokot hordozza, hogy mindkét esetben az alkalmazandó külföldi jog olyan magas fokú idegenségével társul<sup>33</sup>, ami már nem viselhető el az immanens értékelemek csorbulása nélkül, így azt nem lehet megengedni.

A közrend is olyan „fogalom” mint például a büntetőjogban megjelenő „jogtárgy” vagy éppen az „arányosság” fogalmak. Ezek olyan kruciális jogi entitások, amelyek immanens tartalma egyszerűen nem ragadható meg a definiálás által. Ismérveiket nem lehet úgy megfogalmazni, hogy időtálló (értsd társadalmi és értékváltozásokat), kiegészítésre nem szoruló fogalmat alkossunk. Ahogy Miller is megfogalmazza: „precíz definíciók létrehozására történő kísérletek a társadalomtudományokban – sok várakozással ellentétben – legalább olyan gyakran korlátai, mint segítői a megértésnek; inkább kényszereket jelentenek ahelyett, hogy felszabadító vizsgálódást tennének lehetővé, és meglehetősen tudálékos szemantikai vitákhoz vezetnek.”<sup>34</sup>

A korlátozó közrend fogalma tehát nem feszes és nem bír dogmatikai pontossággal, s „a közrend fogalma körüli bizonytalanságok száma az idő előre haladtával sem csökken”<sup>35</sup>. A közrend az egyes jogrendszerek anyagi értéktételezéseinek minősítésére szolgáló eszköz,<sup>36</sup> a jogrendszer „kemény magja”, amely arra hivatott, hogy a rendszer gazdasági, politikai és erkölcsi alapjait közvetlenül védje és az alapvető értékrendet kifejezésre juttassa (legtöbbször alkotmányos elvek formájában).<sup>37</sup> Az értékek relatív, térben és időben változó kategóriák, s az adott jogrendszer össztársadalmi céljai

<sup>31</sup> Lásd Völker, Christian: Zur Dogmatik des ordre public: Die Vorbehaltsklauseln bei der Anerkennung fremder gerichtlicher Entscheidungen und ihr Verhältnis zum ordre public des Kollisionsrechts. Duncker&Humblot, 1998. 285-286. o.

<sup>32</sup> Ehelyütt nem foglalkozom a közrend „pozitív” jellegű védelmét ellátó ún. imperatív (feltétlen alkalmazást kívánó) normákkal, amelyek a közrend belső jogi védelmének alapvető eszközei s amelyek – értelemszerűen – a jogrendszer egészében jelen vannak, hanem csak a védelem „negatív” oldalát megtestesítő korlátozó közrendi záradékkal. Az előzőekről lásd bővebben például Mádl Ferenc – Vékás Lajos: Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga. Nemzeti Tankönyvkiadó. Budapest, 2004. 119-122. o.

<sup>33</sup> Neuhaus. Paul Heinrich: Die Grundbegriffe des Internationalen Privatrechts. Mohr, Tübingen, 1962. 258. o. Neuhaus idézi Raffai i.m. 142. o.

<sup>34</sup> Daniel Miller: A fogyasztás mítoszai. Replika 51-52. szám (2005. november) 250. o.

<sup>35</sup> Raffai i.m. 143. o.

<sup>36</sup> Vékás Lajos: A nemzetközi magánjog elméleti alapjai. Tankönyvkiadó, Budapest. 1986. 19. o.

<sup>37</sup> Mádl Ferenc – Vékás Lajos: Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga. Nemzeti Tankönyvkiadó. Budapest, 2004. 119. o.

fogalmazódnak meg bennük.<sup>38</sup> A közrend tartalmában változó kategória,<sup>39</sup> s jelentősen befolyásolja az adott jogrendszer politikai alapállása.<sup>40</sup>

#### IV. A közrend és Európa

Az európai jogi integrációban is pontosan ilyen sokarcú jelenség a közrendre történő hivatkozás, az áruk szabad mozgásának korlátozását engedő normák alkalmazási területe nem teljesen ugyanaz lesz, mint például a véleményszabadság korlátozásának lehetősége esetén.

Európában két aspektust teszek a vizsgálat tárgyává: egyfelől az emberi jogi védelem közrendi fenntartásait, másfelől pedig az uniós jog hasonló tartalmú klauzuláit.

##### IV. 1. Uniós / közösségi jog

Az uniós alapszabadságok érvényesítése körében is vannak közrendi klauzulák, amelyek az alapszabadságok általános érvényesülésének korlátozását engedik.<sup>41</sup>

#### Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ)

Áruk szabad mozgása	<p>34. cikk A tagállamok között tilos a behozatalra vonatkozó minden mennyiségi korlátozás és azzal azonos hatású intézkedés.</p> <p>35. cikk A tagállamok között tilos a kivitelre vonatkozó minden mennyiségi korlátozás és azzal azonos hatású intézkedés.</p> <p>36. cikk (az EK Sz. korábbi 30. cikke)</p> <p>A 34. és a 35. cikk rendelkezései nem zárják ki a behozatalra, a kivitelre vagy a tranzitárakra vonatkozó olyan tilalmakat vagy korlátozásokat, amelyeket a közkerkölc, a közrend, a közbiztonság, az emberek, az állatok és növények egészségének és életének védelme, a művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsek védelme vagy az ipari és kereskedelmi tulajdon védelme indokol. Ezek a tilalmak és korlátozások azonban nem lehetnek önkényes megkülönböztetés vagy a tagállamok közötti kereskedelem rejtett korlátozásának eszközei.</p>
munkavállalók szabad mozgása	<p>45. cikk (az EK Sz. korábbi 39. cikke)</p> <p>(1) Az Unión belül biztosítani kell a munkavállalók szabad mozgását.</p> <p>(2) A munkavállalók szabad mozgása magában foglalja az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés megszüntetését a tagállamok munkavállalói között a</p>

<sup>38</sup> Raffai i.m. 143. o.

<sup>39</sup> Mádl – Vékás i.m. 119. o.

<sup>40</sup> Mádl – Vékás i.m. 120. o.

<sup>41</sup> „A közrend nem önmagában, elszigetelt fogalomként jelenik meg ezekben a rendelkezésekben, hanem összekapcsolódva más fogalmakkal, olyanokkal, amelyek szintén erős közérdek tartalommal rendelkeznek és kiegészítik, súlypontosítják, tematizálják a közrend védelmét. Az Európai Bíróság gondolkodási stílusára amúgy általában jellemző érdekkutató, érdekelemző szemlélet ezen a területen különösen erőteljesen megmutatkozik.” Kecskés és Nemessányi i.m. 37. o.

foglalkoztatás, a javadalmazás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében.

(3) A közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okok alapján indokolt korlátozásokra is figyelemmel, a munkavállalók szabad mozgása jogot biztosít a munkavállalónak arra, hogy:

- a) tényleges állásajánlatokra jelentkezzen;
- b) e célból a tagállamok területén szabadon mozogjon;
- c) munkavállalás céljából valamely tagállamban tartózkodjon az adott tagállam állampolgárainak foglalkoztatására vonatkozó törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseknek megfelelően;
- d) egy tagállamban történő alkalmazását követően a Bizottság által rendeletekben meghatározott feltételek mellett az adott tagállam területén maradjon.

(4) E cikk rendelkezései nem vonatkoznak a közszolgálatban történő foglalkoztatásra.

letelepedés szabadsága	<p>52. cikk (az EK Sz. korábbi 46. cikke)</p> <p>(1) E fejezet rendelkezései és az azok alapján hozott intézkedések nem érintik azoknak a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseknek az alkalmazhatóságát, amelyek közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból különleges elbánást írnak elő a külföldi állampolgárokra nézve.</p> <p>(2) Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében irányelveket bocsát ki a fent említett rendelkezések összehangolása céljából.</p>
szolgáltatások szabad mozgása	<p>62. cikk (az EK Sz. korábbi 55. cikke)</p> <p>Az 51–54. cikk rendelkezéseit az e fejezet által szabályozott kérdésekre is alkalmazni kell. [közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból]</p>
tőke szabad mozgása	<p>65. cikk (az EK Sz. korábbi 58. cikke)</p> <p>(1) A 63. cikk rendelkezései nem érintik a tagállamoknak azt a jogát, hogy:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) alkalmazzák adójoguk azon vonatkozó rendelkezéseit, amelyek a lakóhely vagy a tőkebefektetés helye alapján az adózók között különbséget tesznek;</li> <li>b) meghozzák a szükséges intézkedéseket a nemzeti törvények és rendeletek megsértésének megakadályozására, különösen az adózás és a pénzügyi szervezetek prudenciális felügyelete terén, vagy hogy eljárásokat alakítsanak ki a tőke mozgások igazgatási vagy statisztikai célú bejelentésére, illetve hogy a közrend vagy a közbiztonság által indokolt intézkedéseket hozzanak.</li> </ol>

E korlátozások közös eredője a (tagállami) közrend, illetve annak valamely aspektusának védelme, amely igazolhatja a közösségi jog által garantált alapszabadságok

korlátozását. Az áruk szabad mozgása esetén közkerölcs, közrend, közbiztonság, a személyek és a szolgáltatások szabad mozgásánál a közrend, közbiztonság, közegészség, míg a tőke szabad áramlásánál a közrend és a közbiztonság nyertek külön kiemelészt az EUMSZ szövegében. Mint látható a közrendet és a közbiztonságot mind a négy alapszabadság esetén feltüntették, míg a közkerölcs és a közegészség csak egyes alapszabadságoknál szerepel. A tagállam e lehetőségek ellenére sem kap korlátlan hatalmat az alapszabadságok korlátozására: ezekben az esetekben számára csupán tágabb szabályozási mozgástér nyílik, amelyben továbbra is a közösségi jognak megfelelően kell eljárnia, amit az Európai Bíróság ellenőriz.

A közrend és hasonló kimentési okok elismerése azt teszi lehetővé, hogy a garantált alapszabadságokat a tagállam korlátozza. Ahogyan Király Miklós fogalmaz: „*az integráció joga (...) a tagállamok jogalkotási, jogalkalmazási szuverenitásának húsába vág, amit a kivételek bőkezű felsorolásával némiképp ellensúlyoz. Ebben a helyzetben nagyon sok múlik a bírói gyakorlaton, hogy milyen tartalommal tölti meg a közrend bizonytalan jogfogalmát, s ezzel a nemzeti vagy az integrációs érdekeknek ad elsőbbséget*”.<sup>42</sup> Ennek ellenére nem szerencsés, hogy értelmezésük tagállamról tagállamra változhat, a közösségi jog hatálya alá tartozó területen többé-kevésbé egységes tartalommal kell bírniuk, ellenkező esetben a korlátozások tartalma is tagállamonként eltérő lenne, ami nem felel meg a közösségi jognak.<sup>43</sup> Nagyon nehéz lenne ugyanakkor a közrend fogalma mögött érvényesülő, a tagállamokban sokszor annyira különböző értékítéleteket közös nevezőre hozni, erre az Európai Bíróság sem vállalkozott még egyértelműen.<sup>44</sup> A joggyakorlatból azonban kivehetők a következő tételek: bár a tagállamok szabadságot élveznek a közrend követelte intézkedések megállapításában, a közrend fogalmát szigorúan kell értelmezni, s ezt a Unió intézményei ellenőrzik<sup>45</sup>; az alapszabadságok korlátozása nem vezethet megkülönböztetéshez; a többi tagállam polgáraival szemben csak akkor lehet korlátozást alkalmazni, ha az adott személy jelenléte vagy magatartása valódi és kellően komoly fenyegetést jelent a közrendre<sup>46</sup>; végezetül a közrendi kivételeket megengedő korlátozásokat az emberi jogok garanciáival összhangban kell értelmezni.<sup>47</sup>

S bár a közösségi jog nem tekinthető idegen jognak, szupranacionális mivolta miatt és amiatt, hogy az alapszabadságoknak nemzeti jogi közegben is érvényesülniük kell, a közrendi klauzulák a tagállamok társadalmi rendjének immanens magját védik még ebben a közegben is.<sup>48</sup>

<sup>42</sup> Király Miklós: A diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság joggyakorlatában. Budapest, 1998. 208. o.

<sup>43</sup> Vö. 36/75 sz. ügy, Roland Rutili / Ministre de l'intérieur, 1975. október 28.; 27., 32. pont.

<sup>44</sup> Az Európai Bíróság kimentési okokkal kapcsolatos joggyakorlatára a hazai irodalomból lásd pl. Király i.m.203-219.p.; e körben fontosabb korábbi határozatok: 67/74 sz. ügy, Carmelo Angelo Bonsignore / Oberstadtdirektor der Stadt Köln, 1975. február 26.; 41/74 sz. ügy, Yvonne Van Duyn / Home Office, 1974. december 4.; 36/75 sz. ügy, Roland Rutili / Ministre de l'intérieur, 1975. október 28.; 30/77 sz. ügy, Pierre Bouchereau elleni büntető eljárás, 1977. október 27.; 34/79 sz. ügy, Maurice Donald Henn és John Frederick Ernest Darby elleni büntető eljárás, 1979. december 14.; 115-116/81 sz. ügy, Rezuia Adoui / Belgium és Lüttich városa; Dominique Cornuaille / Belgium, 1982. május 18.; 121/85 sz. ügy, Conegate Ltd. / H. M. Customs and Excise, 1986. március 11.

<sup>45</sup> 41/74 sz. ügy, Yvonne Van Duyn / Home Office, 1974. december 4.

<sup>46</sup> 30/77 sz. ügy, Pierre Bouchereau elleni büntető eljárás, 1977. október 27.

<sup>47</sup> 36/75 sz. ügy, Roland Rutili / Ministre de l'intérieur, 1975. október 28. A közrendi kimentési okokról és a büntetőjog kapcsolatáról lásd Karsai Krisztina: Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései. KJK-Kerszöv, 2004. Budapest. 204-208. o.

<sup>48</sup> Részletesen lásd Catherine Kessedjian: Public order in European law. Erasmus Law Review 2007/1 25-36. o.

#### IV. 2. Emberi jogok védelme Európában

Az európai emberi jogvédelem körében az Emberi Jogok Európai Egyezménye és annak jegyzőkönyvei a védelmezett alapjogok egy részének korlátozását megengedi a közrendre vagy más hasonló érdekekre való hivatkozással. Azaz az adott alapjog érvényesülését főszabály szerint előírja, de kivételként megengedi a megszorítást. Az alábbi táblázatban összefoglaltam azon rendelkezéseket, amelyeknél van közrendi kivétel. A vizsgálatomat kiterjesztem az „erkölcsök védelme” hivatkozási alapra is, mivel – hipotézisem szerint – a közrendi és az erkölcsi hivatkozások többször esnek egybe, mint nem.

Emberi Jogok Európai Egyezménye	
6. cikk - Tisztességes tárgyaláshoz való jog	1. Mindenkinnek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. Az ítéletet nyilvánosan kell kihirdetni, a tárgyalóterembe történő belépést azonban meg lehet tiltani a sajtónak és a közönségnek a tárgyalás teljes időtartamára vagy egy részére annyiban, amennyiben egy demokratikus társadalomban ez az erkölcsök, a közrend, illetőleg a nemzetbiztonság érdekében szükséges, ha e korlátozás kiskorúak érdekei, vagy az eljárásban résztvevő felek magánéletének védelme szempontjából szükséges, illetőleg annyiban, amennyiben ezt a bíróság feltétlenül szükségesnek tartja, mert úgy ítéli meg, hogy az adott ügyben olyan különleges körülmények állnak fenn, melyek folytán a nyilvánosság az igazságszolgáltatás érdekeit veszélyeztetné. (...)
8. cikk - Magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog	1. Mindenkinnek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák. 2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges
9. cikk - Gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság	1. Mindenkinnek joga van a gondolat-, a lelkiismeret- és vallásszabadsághoz; ez a jog magában foglalja a vallás vagy meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben istentisztelet, oktatás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatásának jogát. 2. A vallás vagy meggyőződés kifejezésre juttatásának szabadságát

csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a közbiztonság, a közrend, közegészség vagy az erkölcsök, illetőleg mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükségesek.

10. cikk – Véleménynyilvánítás szabadsága
1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Ez a cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgókép vállalatok működését engedélyezéshez kössék.
2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együttjáró szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.
11. cikk – Gyülekezés és egyesülés szabadsága
1. Mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához, beleértve érdekei védelmében a szakszervezetek alapítását és az azokhoz való csatlakozásnak a jogát.
2. E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. Ez a cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza.

Negyedik kiegészítő jegyzőkönyv az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez az Egyezményben és első kiegészítő jegyzőkönyvben már benne foglaltakon felüli egyes jogok és szabadságok biztosításáról

2. cikk – Mozgásszabadság
1. Mindazokat, akik jogszerűen tartózkodnak egy állam területén, megilleti a mozgás szabadsága és a lakhely szabad megválasztásának joga.
2. Mindenki szabadon elhagyhat minden országot, beleértve a saját országát is.
3. E jogokat kizárólag csak olyan, a törvényekkel összhangban lévő korlátozásoknak lehet alávetni, melyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy a közbiztonsága érdekében,

a közrend fenntartásához, a bűnmegelőzéshez, a közegészség vagy az erkölcsök védelméhez, illetőleg mások jogainak és szabadságainak megóvásához szükségesek.

4. Az 1. bekezdésben elismert jogokat bizonyos, meghatározott körzetekben alá lehet vetni olyan, a törvény által elrendelt korlátozásoknak is, melyeket egy demokratikus társadalomban a köz érdekei igazolnak.

A tudományos érdeklődésemet elsősorban az emberi jogok érvényesülésének „legális” európai korlátját jelentő közrendi klauzulák keltették fel. Azaz hogy amennyiben egy tagállami büntetőeljárásban valamely eljárási esemény vagy cselekmény miatt emberi jogi kétségek merülnek fel, milyen tartalmi körben hivatkozhat a tagállam a közrendi „kimentésre”? Ez ugyanis bizonyosan nem csupán a többször is említett tagállami immánens értékektől függ, mivel az emberi jogok védelmének szintjét az Egyezmény hatálya alatt közös standardok alakítják.

Az EJEB sem határozza meg, hogy pontosan mit is kell a közrend alatt érteni, így minden konkrét esetben külön megvizsgálja az adott tagállami korlátozás hatását, s csak a klauzula alkalmazási korlátait<sup>49</sup> állítja fel. Az EJEB alkalmazási gyakorlata közvetett módon visszahat a nemzeti közrendek tartalmára és a szerződő államok bíróságai saját belső közrendjük alakítása során közvetlenül is hivatkoznak az EJEB gyakorlatára.<sup>50</sup> Ez a farkába harapó kígyó biztos védelmi szint kialakítására alkalmasnak tűnik, de meg kell említeni, hogy az európai emberi jogok védelme körében az EJEB által kialakított „mérlegelési hatalom” (*margin of appreciation*) doktrínát sokszor elvtelenül alkalmazza a Bíróság. Teszi ezt leginkább annak érdekében, hogy nagyobb – politikai – jelentőségű ügyekben ne kelljen „végletes konfrontációba” keverednie a tagállamokkal.<sup>51</sup>

## V. „Konklúzió” – egy vizsgálat elé

Nem kétséges, hogy az európai integráció új közrendi játszótérrel nyitott, mind az alapszabadságok, mind az emberi jogok védelme körében.

Ezek (mind az alapszabadságok, mind pedig az európai emberi jogok) érvényesítését vagy érvényesülését szupranacionális szervek és ítélkező entitások biztosítják, amelyeknek nem az a feladatuk, hogy az egyes tagállami közrendi mércéket alkalmazzák, hanem az, hogy a tagállami korlátozások jogszerűségének megítélésénél az államok által, a korlátozások kimentésére alkalmazott közrendi hivatkozásokról azt megállapítsák, hogy valóban legitimitást adhatnak-e...

Ezt pedig – mégha a tagállami közrend-felfogásban gyökerezik is – szükségképpen közös nevezőre kell hozni, azaz európai fogalmat (vagy ahogy az előbb említettem, az európai szinten érvényesülő korlátokat kell felállítani) kell kidolgozni.

Ha ez nem lenne, akkor szabadjára engednénk az államok közrendre való hivatkozásának értelmezését, így önálló, autonóm és egymástól is független közrendek

<sup>49</sup> Nagy Adrienn: A közrend tartalmáról – az Európai Bíróság esetjogán keresztül. De iurisprudentia et iure publico 2011/2. szám 9. o.

<sup>50</sup> Hasonlóan Raffai i.m. 149. o.

<sup>51</sup> Masenkó-Mavi Viktor: A mérlegelési hatalom problematikája az emberi jogok védelme terén. Acta Humana 2008/1-2. szám 3. o.

léteznének, ha bármelyik állam szabad belátása és értelmezése alapján hivatkozhatna a közrendre, bizonyosan nem lenne biztosítva a közös értékek (alapszabadságok, emberi jogok) azonos, de legalább hasonló szintű érvényesítése.

A két védelmi rendszer eltérő jogi szabályozással és eltérő célkitűzésekkel működik, ez azonban még nem akadályozza meg a kérdés feltevését: létezik-e tartalmi átfedés a közrendre való tagállami hivatkozás elfogadhatóságában?

Annyi bizonyos, hogy a közösségi jogi fejlődésben az Európai Bíróság gyakorlata alapján – úgy tűnik – van valamiféle európai közrend, ami egyébként az EJEB alapjogi princípiumai köré szerveződik és a közös nemzeti értékekre való utalással a nemzeti közrendek magasabb szintű integrálását<sup>52</sup> célozza. Ahogy a közös alapvető jogok beépülnek a közrend közösségi jogi fogalmába, úgy el fog tűnni a „közrendek diverzitása”<sup>53</sup>. Az alapjogok mentén kialakuló európai közrend betüremkedik a nemzeti értéktartományokba és a nemzeti közrendek az alapjogok védelme során ugyanúgy védik az európai közrendet is.<sup>54</sup> Ha pedig ez így van, akkor azon sem lehet csodálkozni, hogy az EJEB is hivatkozott már az „európai közrendre”,<sup>55</sup> így aztán kézenfekvő ennek közelebbi vizsgálata: valóban visszatérő formula-e, s vannak-e tartalmi ismérvei? Meg persze az is, hogy van-e ennek határterülete az Európai Bíróság által alakított „európai közrenddel”?

Egy ilyen jellegű komplex vizsgálatnál nem hagyható figyelmen kívül, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Bíróság teljesen eltérő alapállásban és filozófiai háttérrel közelít a „közrendi” kérdésekhez. Míg az Európai Bíróság számára a közösségi jog szupremációjának és egységes érvényesülésének ideája – általában – nehéz (értsd politikai színezetű) kérdésekben is legitimitást nyújt a tagállami mozgástér korlátozására, még akár a közrendi ügyekben is, az Emberi Jogok Európai Bírósága ezt inkább elkerüli. Persze nem minden esetben, de ettől az „erkölcsi, jogi és történelmi relativizmustól”<sup>56</sup> végső soron az emberi jogok védelme is relativizálódhat.

Ha tehát képesek vagyunk a közrend európai fogalmát annak határaival leírni, s a fogalom értékhorizonton való kiterjedését megragadni, azaz egyfelől a tagállami közrendi hivatkozások kétféle európai mércéjét megadni, másrésztől e kettős zsinórmérték közös nevezőjét behatárolni, akkor talán nem is szükséges a fogalmat definiálni a szó dogmatikai értelmében. Meggyőződésem, hogy ez azt is kiválthatja, hogy a közrend politikai kötődésének számai felfeslenek s a közrend az alapjogi vívmányok rendszeréhez (és filozófiájához) közelíthet.

Mindezek által pedig olyan elméleti alapot lehet építeni, ami a hazai közrendi gondolkodás gazdagításához hozzájárul.

---

<sup>52</sup> Raffai i.m. 149. o.

<sup>53</sup> Raffai i.m. 149. o.

<sup>54</sup> Raffai i.m. 149. o.

<sup>55</sup> Loizidou kontra Törökország (15318/89. sz. kérelem), 1995. március 23-án kelt ítélet. Series A. No. 310.

<sup>56</sup> Masenkó-Mavi i.m. 6. o.