

## A KÖZRENDRE, KÖZBIZTONSÁGRA VESZÉLYESSÉG UNIÓS SZABÁLYOZÁSA A LEGÁLIS MIGRÁCIÓ TERÜLETÉN

### 1. Bevezetés

Az Európai Közösségek alapító atyái tudták, hogy a tagállamok eltérő társadalmi rendszerekkel rendelkeznek, és különböző értékeket szorgalmaznak, amelyek alapján különbözőképpen ítélnék meg egyes cselekedeteket. Következésképpen a tagállamok számára már a kezdetektől biztosított volt a saját közrendi, közbiztonsági szabályaik használata, ha az a belső piac szabályaiba ütközött.<sup>547</sup> A közrend lényege tehát, hogy annak fogalmába tartozó intézményeket és elveket a jog minden esetben meg kívánja védeni és érvényre akarja juttatni.<sup>548</sup> Ez az érvényre juttatás az uniós jog alkalmazása esetében azt eredményezi, hogy még az összes feltétel teljesülésekor is biztosít a közrendre, közbiztonságra veszélyesség egy kibúvót az alól, hogy az adott külföldi számára tartózkodási jogot kelljen biztosítani.

Karsai Krisztina szerint a közrend vagy annak fogalma a rendészettudomány „Szent Grálja”, mivel minden valamirevaló hazai szerző igyekszik e fogalmat meghatározni.<sup>549</sup> Minden jogrendszernek van egy kemény magja, amely arra hivatott, hogy az illető rendszer gazdasági, társadalmi, politikai, erkölcsi alapjait közvetlenül védje, és egyúttal az adott társadalmi-jogi berendezkedés alapvető értékrendjét kifejezésre juttassa.<sup>550</sup> A tagállamok azonban akár meg is változtathatják a közrendi, közbiztonsági felfogásának tartalmát, ha azt az adott társadalom tagjai és cselekedetei úgy indokolják. Mondhatjuk tehát azt, hogy nemcsak térben, de időben is eltérnek az egyes társadalmak közrendi, közbiztonsági koncepciói.<sup>551</sup>

A tagállamok csak a legalapvetőbb értékeiket védhetik, amik a rendszerük magját képezik, és azt is megszorító értelemben alkalmazva.<sup>552</sup> A közrend, közbiztonság védelmére való hivatkozás tehát korántsem feltétlen és korlátlan. A tanulmány azt vizsgálja, hogy a legális migráció uniós – elsődleges és másodlagos – szabályozásában hogyan kerül ez a tagállami kibúvó lefektetésre, az egyes migráns csoportok esetében találunk-e eltérést a szabályozási koncepcióban. Végül az Európai Bíróság esetjoga lesz segítségünkre abban, hogy gyakorlati oldalról is megvizsgáljuk a közrendi, közbiztonsági klauzula alkalmazását.

---

<sup>547</sup> Catherine Kessedjian: Public order in European law, 28. o.

<sup>548</sup> Mádl Ferenc – Vékás Lajos: Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga, Budapest 1997., 119. o.

<sup>549</sup> Karsai Krisztina: A közrend európai (jogi) fogalma. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII., Pécs, 2011. 30. o.

<sup>550</sup> Mádl – Vékás: i. m. 117. o.

<sup>551</sup> Kessedjian: i. m. 28. o.

<sup>552</sup> Kessedjian: i. m. 31. o.

## 2. A legális migrációt érintő közrendi, közbiztonsági klauzula szabályozása az Unió jogában

### 2.1. Az elsődleges uniós jog

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ.) mind a személyek szabad mozgása, mind a harmadik országbeli állampolgárok beutazás és tartózkodása vonatkozásában tartalmaz közrendi, közbiztonsági korlátokat.

Az EUMSZ. 45. cikk (3) bekezdés szerint „a közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okok alapján indokolt korlátozásokra is figyelemmel” biztosít meghatározott jogokat a munkavállalók szabad mozgása az uniós munkavállalók számára.<sup>553</sup> A letelepedési jog tekintetében az 52. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy „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.”

Az EUMSZ. V. cím a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség rendelkezésein belül rögzíti a szabad mozgás és tartózkodás jogával nem rendelkező harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó rendelkezések elsődleges uniós szabályait. Már e cím 1. fejezete általánosságban lefekteti azt az általános rendelkezést, hogy „e cím nem érinti a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását”.<sup>554</sup>

Az elsődleges uniós jog tehát bár különböző fejezetekben, de hasonló terjedelemben rögzíti a közrendi, közbiztonsági klauzulákat mind a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező uniós polgárok és családtagjaik, mind e joggal nem rendelkező harmadik országbeli állampolgárok tartózkodási jogának vonatkozásában, bár tény, hogy a megfogalmazásban már itt is megfigyelhető bizonyos mértékű eltérés, hiszen míg az előbbi csoport esetében a közbiztonsági ok a korlátozás alapja, addig az utóbbi csoport vonatkozásában a belső biztonság fogalmát használja a Szerződés.<sup>555</sup>

### 2.2. A másodlagos uniós jog

A legális migrációt szabályozó irányelvek – az EUMSZ. általi szerkezeti elkülönítést követve – külön-külön rögzítik az uniós polgárok és családtagjaik, azaz a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyekre vonatkozó szabályrendszert az e joggal nem rendelkező harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó tartózkodási szabályoktól. A kérdés, hogy a szabályozás tartalmát tekintve is találunk-e különbséget az irányelvek szintjén a közrendi, közbiztonsági klauzulákhoz kapcsolódóan.

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

<sup>553</sup> EUMSZ. Harmadik rész. Az Unió belső politikái és tevékenységei, IV. Cím: A személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása, 1. fejezet: Munkavállalók

<sup>554</sup> EUMSZ. 72. cikk

<sup>555</sup> Az EUMSZ. angol nyelvű változatában nemcsak a közbiztonság és a belső biztonság megfogalmazása tér el, hanem a közrend megfogalmazása is. Míg a szabad mozgás jogával rendelkezők esetében a „public policy” kifejezést használja a Szerződés, addig a harmadik országbeliek esetében a „law and order” kifejezés került közrendként lefordításra.

parlamentari és tanácsi irányelv<sup>556</sup> összefoglalta és újraszabályozta az addigi uniós joganyagot és az Európai Bíróság esetjogában kialakított elveket<sup>557</sup>, és teremtette meg egyetlen irányelvben a különböző célból valamely más tagállam tartózkodó uniós polgárok és családtagjaik beutazására és tartózkodására vonatkozó szabályrendszert<sup>558</sup>, beleértve a huzamos tartózkodási jog és feltételeinek deklarálását is.

Ugyanakkor egyrészt időben, másrészt személyi hatályban is nagy különbség van a szabályozás fejlődését illetően az uniós polgárokra vonatkozó normarendszere és a harmadik országbeli állampolgárok legális migrációjának szabályozása között. Az Európai Bizottság ugyanis 2001-ben még a teljes gazdasági célú migrációt megpróbálta szabályozásával<sup>559</sup> lefedni, beleértve mind a munkavállalókat, mind az önfoglalkoztatókat. Ezen irányelvtervezet kudarcából<sup>560</sup> okulva, a későbbiekben nem is próbálkozott már a Bizottság azzal, hogy a teljes harmadik országbeli migráns személyi kört lefedje, ehelyett kizárólag a munkavállalókra, és azon belül is egy-egy célcsoportra koncentrálni bizonyos értékek és legújabbban érdekek<sup>561</sup> mentén.

Mindezek eredménye tehát egy olyan szabályrendszer a harmadik országbeli állampolgárok legális migrációjára vonatkozóan, amely csupán egy-egy kiválasztott célcsoport tekintetében tartalmaz uniós szinten harmonizált szabályrendszert, míg a harmadik országbeli migránsok további csoportjaira vonatkozó rendelkezések meghatározása kizárólag a tagállamok hatáskörében marad. A harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó szabályrendszer tehát egyrészt uniós szinten is eléggé felszabdalt, az uniós joggal nem érintett szabályozási szeleteket pedig az egyes tagállamok a saját érdekeik mentén határozhatják meg.<sup>562</sup>

Érdekes tehát megvizsgálni, hogy a szabályozási technikán túl kifejezetten a közrendi, közbiztonsági klauzulát illetően is van-e eltérés a szabad mozgás és tartózkodás

<sup>556</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) 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. HL L 158., 2004.4.30., 77–123. o.

<sup>557</sup> Wetzel Tamás: A bevándorlás kérdése Magyarországon. Publikon Kiadó. Budapest, 2011. 102.o.

<sup>558</sup> Wetzel: i. m. 57-62.o.

<sup>559</sup> COM (2001) 386 final, Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities

<sup>560</sup> A tagállamok ellenállása miatt a Bizottság végül 2006-ban hivatalosan is visszavonta a tervezetet (HL 2006/C 64/03).

<sup>561</sup> Például a magasan képzett munkavállalók és a vállalaton belül áthelyezettek kétség kívül az uniós versenyképességének növelése szempontjából preferált személyi kör, ugyanakkor a szezonális munkavállalók beutazásának és tartózkodásának uniós szintű szabályozását elsősorban az illegális migráció elleni küzdelem, illetve ezen személyek kizsákmányolása visszaszorításának igénye hívja életre.

<sup>562</sup> Egy gasztronómiai hasonlathoz fordulhatunk, amely talán rámutathat az uniós polgárokra, és a harmadik országbeliekre vonatkozó uniós szabályrendszer közötti különbségre is. Ha a két személyi körre vonatkozó migrációs szabályrendszert úgy képzeljük el, mint egy-egy pizzát, akkor az uniós polgárok és családtagjaik számára az Unió a teljes pizzához szükséges receptet megalkotta, a tagállamok feladata pedig a recept utasításainak maximális betartása, csupán minimálisan, leginkább a pizza tálalásának módjára vonatkozóan dönthetnek (pl. mely hatóságnál, milyen formanyomtatványon kell regisztrálni). Ugyanakkor a szabad mozgás és tartózkodás joggal nem rendelkező személyek esetében az Unió a szektorális megközelítés eredményeképpen a személyi körnek csupán egy-egy szeletét fedi le, és e szeletekre vonatkozóan különböző recepteket biztosít, melyeket alapul véve a tagállamok tovább fűszerezhetik azokat. A fennmaradó területeken pedig a tagállamok a saját szájuk íze szerint alkothatnak, saját recept alapján, annyi féle pizzaszületet, ahányat csak akarnak, akár ugyanazon kört lefedve, amelyre az Unió már recepttel állt elő. Sőt, mondhatják azt is a tagállamok, hogy bizonyos pizzaszületből csak meghatározott mennyiséget állítok elő, mert a nemzeti érdekeik ezt kívánják.

jogával rendelkezőkre vonatkozó szabályok és a harmadik országbeli állampolgárok egy-egy csoportjainak beutazását és tartózkodását szabályozó irányelvekben lefektetett egyes rendelkezések között.

### 2.2.1 A szabad mozgás és tartózkodás jogának korlátozása

A 2004/38/EK irányelv (a továbbiakban: Szabad Mozgás Irányelv) preambuluma<sup>563</sup> szerint az uniós polgárság elsődleges és egyéni jogot ruház az unió valamennyi polgárára annak érdekében, hogy szabadon mozoghassanak és tartózkodhassanak a tagállamok területén, a személyek szabad mozgására pedig mint az Unióban megvalósuló első piacnak az egyik alapvető szabadságára utal. A szabad mozgás és tartózkodás joga egyrészt megilleti azon uniós polgárokat, akik olyan tagállamba költöznek, vagy olyan tagállamban tartózkodnak, amelynek nem állampolgárai, de a Szabad Mozgás Irányelvet alkalmazni kell azon harmadik országbeli családtagokra is, akik az uniós polgárt kísérik vagy hozzá csatlakoznak.<sup>564</sup> Az irányelv célja pedig, hogy megkönnyítse a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás alapvető és egyéni jogának gyakorlását.<sup>565</sup>

Túlságosan naiv dolog lenne azonban, ha az uniós polgárság jogintézményéhez csupán jogokat kötnénk, kötelezettségeket nem. Ezek alapján tehát feltételeznünk kell, hogy bizonyos magatartások esetében szankcionálható az uniós polgár is, még hozzá meghatározott esetekben a szabad mozgás és tartózkodás joga tekintetében is korlátozhatóak jogai. A Szerződés is megengedi tehát a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog korlátozását közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból. A Szabad Mozgás Irányelv 27. cikkének (1) bekezdése ennek megfelelően kimondja: *„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.”*

A továbbiakban kizárólag a közrendi és közbiztonsági okokra koncentrál a tanulmány e fejezete tekintettel a konferencia fő témakörére. A Szabad Mozgás Irányelv több szempontból is igyekszik elejét venni annak, hogy a tagállamok önkényesen alkalmazzák ezen okokat a szabad mozgás és tartózkodás jogának korlátozására. Ezek között is megkülönböztethetünk pozitív és negatív feltételeket.

A negatív feltételt már rögtön a 27. cikk (1) bekezdése is rögzíti: *„Ezek az okok nem szolgálhatnak gazdasági célokat.”* Pozitív, azaz olyan feltételek, melyek a korlátozó intézkedés meghozatalakor fenn kell álljanak, a következők:<sup>566</sup>

- az arányosság követelménye: *„A közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott intézkedéseknek meg kell felelniük az arányosság elvének...”*
- az egyén személyes magatartásán alapuló intézkedés feltétele: *„(A közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott intézkedések) kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapulhatnak. Korábbi büntetőítéletek önmagukban nem képezhetik ezen intézkedések meghozatalának az alapját.”*
- az egyén személyes magatartásának jellegére vonatkozó feltételek: *„Az érintett egyén személyes magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell, hogy*

<sup>563</sup> 2004/38/EK irányelv (1) preambulumbekkezdés

<sup>564</sup> 2004/38/EK irányelv 3. cikk (1) bekezdés

<sup>565</sup> McCarthy ügy 28. pont

<sup>566</sup> 2004/38/EK irányelv 27. cikk (2) bekezdés

*jelentsen a társadalom valamely alapvető érdekére. Az adott ügghöz közvetlenül nem kapcsolódó vagy az általános megelőzési megfontolásokon alapuló indokolások nem elfogadhatók.*

Amennyiben a tagállami korlátozó intézkedés kiutasítási határozatban testesül meg, a Szabad Mozgás Irányelv további feltételeket betartását követeli meg a hatósági visszaélések elkerülése érdekében, melyeket az irányelv 28. cikke rögzít. E szabályok egyrészt megkövetelik, hogy az integráció fokát megfelelően figyelembe vegye az eljáró tagállami hatóság a kiutasításról szóló döntés meghozatalakor: *„(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.*

Másrészt bizonyos körülményekhez fokozottabb védelmet is társít a 28. cikk két bekezdése:

*(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 [helyesen: kényszerítő] okán alapul, ha:*

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

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

A Szabad Mozgás Irányelv (23) és (24) preambulumbekzdése magyarázatot is nyújt e szűkítő rendelkezésekre:

*„(23) Az uniós polgárok és családtagjaik kiutasítása közrendi vagy közbiztonsági okokból olyan intézkedés, amely súlyosan sértheti azokat a személyeket, akik élve a[z EK-]Szerződés által rájuk ruházott jogokkal és szabadságokkal, már ténylegesen beilleszkedtek a fogadó tagállamban. Ezért korlátozni kell az ilyen intézkedések alkalmazási körét az arányosság elvével összhangban, figyelemmel az érintett személyek integrációjának mértékére, a fogadó tagállamban való tartózkodásuk időtartamának hosszúságára, az életkorukra, az egészségi állapotukra, családi és gazdasági helyzetükre, valamint a származási országgal fennálló kapcsolatukra.*

*(24) Ennek megfelelően, minél nagyobb mértékű az uniós polgárok és családtagjaik integrációja a fogadó tagállamban, annál nagyobb mértékű védelemben kell részesülniük a kiutasítással szemben. Csak kivételes körülmények között, amikor a közbiztonság nyomós oka indokolja, hozható kiutasítási intézkedés azon uniós polgárokkal szemben, akik több éve a fogadó tagállamban tartózkodnak, különösen, ha ott születtek, és egész életükben ott tartózkodtak. Emellett ezeket a kivételes körülményeket kell alkalmazni a kiskorúakkal szemben hozott kiutasítási intézkedésekre, családi kapcsolataik védelme érdekében, az Egyesült Nemzeteknek a gyermekek jogairól szóló, 1989. november 20-i egyezményével összhangban.”*

## 2.2.2 A harmadik országbeliek migrációjának korlátozása

Vajon találunk-e ennyire logikusan felépített, a közrendi, közbiztonsági klauzula alkalmazásának korlátait ilyen körülmények között felvázoló szabályrendszert a harmadik országbeli állampolgárok egyes csoportjainak beutazását és tartózkodását meghatározó irányelvek esetében is? A vizsgálat során szükséges egyrészt feltárni, hogy a harmadik országbeliek legális migrációját szabályozó irányelvek a közrendi, közbiztonsági klauzulák alkalmazásakor milyen vizsgálendő feltételekhez, milyen körülmények figyelembevételéhez kötik e klauzulák alkalmazását. Vizsgálendő továbbá, hogy az egyes irányelvek preambulumaik segítségével nyújtanak-e további irányutmutatásokat rögzítésével. Elengedhetetlen továbbá annak az ismerete, hogy milyen konkrét korlátokat támasztanak az egyes irányelvek a közrendi, közbiztonsági klauzula alkalmazásához.

Megállapítható, hogy a jelenleg már elfogadott és átültetett irányelvek mindegyike rögzíti, hogy a tagállamok megtagadhatják a tartózkodási engedély kiadását, meghosszabbítását, illetve visszavonhatják azt, amennyiben az adott harmadik országbeli állampolgár veszélyt jelent az adott tagállam közrendjére vagy közbiztonságára. Ez tehát a kiinduló alap. A kérdés már csak az, hogy a fent megjelölt három aspektust vizsgálva is tartalmazznak-e további szabályokat ezen irányelvek, vagy a közrendi, közbiztonsági klauzula alkalmazását a tagállami hatóságokra bízza, és nem nyújt a szabad mozgásra vonatkozó szabályozáshoz hasonló védelmet a tagállami önkénnyel szemben.

Az alábbi táblázat a vizsgálat eredményét foglalja össze:

Irányelvek	Vizsgálendő körülmények, feltételek	Preambulumba foglalt magyarázat	Tagállami döntés korlátai
<b>2003/86/EK:</b> családegyesítés	- a bcs. súlya vagy típusa - az érintett személy milyen veszélyt jelent	- pl. súlyos bcs.-ért való elítélés - terrorizmust támogató szövetség tagja vagy támogatója vagy szélsőséges törekvésekkel rendelkezik	—
<b>2003/109/EK:</b> huzamos tartózkodók	- a cselekmény súlyossága vagy típusa - az érintett személy jelentette veszély - tekintetbe véve a tartózkodás időtartamát és a tartózkodási hely szerinti országgal való kapcsolatot	- pl. súlyos bcs.-ért való elítélés	Kiutasítás elleni védelem: - csak ha az illető tényleges és kellően súlyos veszélyt jelent - nem alapulhat gazdasági szempontokon - személyes tényezők figyelembe vétele
<b>2004/114/EK:</b> tanulók, önkéntesek	—	- pl. súlyos bcs.-ért való elítélés - terrorizmust támogató szövetség tagja vagy támogatója vagy szélsőséges törekvései vannak vagy voltak	—
<b>2005/71/EK:</b> kutatók	—	—	—
<b>2009/50/EK:</b> EU Kék Kártya (magasan képzettek)	—	—	—

Bár igaz, hogy a közrendi, közbiztonsági eseteket elsősorban az irányelvek preambulumban felsorakoztató lista nem zárt lista, és csupán a példálózás funkcióját tölti be, az is köztudott, hogy amikor jogértelmezésre kerül a sor, ezen példák tájékoztató pontként szolgálnak a közrendi, közbiztonsági klauzula korlátainak kialakításaikor.<sup>567</sup> Ezért igenis fontos lehet a preambulumba foglalt példák iránymutató jellege, példákat ugyanakkor csak a 2003-2004-ben született irányelvekben találunk, amelyek három esetben a súlyos bűncselekményeket, illetve két esetben a terrorizmushoz kötődést jelölik meg mindenképpen közrendbe, közbiztonságba ütköző körülményekként. Nem véletlenül került ekkor előtérbe éppen e példák kifejezett megemlézése, hiszen a szintén 2004-ben született Hágai Program<sup>568</sup> is leginkább az európai biztonságra helyezte a hangsúlyt, ugyanis az Európai Unió és tagállamai biztonságának védelme sürgetővé vált a 2001-es amerikai és 2004-es madridi terrortámadások fényében.

Még sajnálatosabb, hogy a közrendi, közbiztonsági klauzula alkalmazásánál kötelezően vizsgálандó feltételeket kizárólag két irányelv rögzít, még hozzá a két legkorábbi, 2003-ban született irányelv. Megfigyelhető továbbá, hogy még e két, ugyanabban az évben születő irányelv megfogalmazása is eltér, hiszen míg a 2003/86/EK irányelv a „bűncselekmény „súlyának vagy típusának figyelembe vételére hív fel, addig a 2003/109/EK irányelv ennél tágabb fogalmat használ a „cselekmény” súlyát vagy típusát említve. Az érintett személy által jelentett veszély jellegének értékelését mindkét irányelv előírja, azonban az integráció fokának vizsgálatára már csak a huzamos tartózkodási jogosultság szabályait rögzítő 2003/109/EK irányelv kötelezi a tagállami döntéshozókat.

Kiutasítás elleni védelmi szabályokat is csupán a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv határoz meg, hiszen ez az irányelv, amely a már legalább öt éve valamely tagállam területén tartózkodók számára biztosít egy magasabb védelmet eredményező jogállást, ennél fogva feltételezhető, hogy az ezen irányelv által lefedett személyi kör esetében nagyobb fokú az integráció – és ennél fogva az integrált személyt megillető védelem – mértéke is.

A vizsgálat azt a feltűnő eredményt is hozta, hogy a két legutóbb született és már átültetett irányelv esetében semmilyen iránymutató részletszabályt nem találunk arra vonatkozóan, a tagállami hatóságok milyen elveket figyelembe tartva hozhatják meg közrendi, közbiztonsági döntéseiket. Az ilyen jellegű veszélyességre hivatkozó, tartózkodási jogosultságot elutasító, visszavonó döntés tehát a kutatók és a magasan képzettek tartózkodási jogosultság iránti kérelmeinél is meghozható, ugyanakkor még homályosan megfogalmazott, a tagállami döntési jogosultságot korlátozó rendelkezést sem találunk. Vajon az uniós jogalkotó véletlenül feledkezett volna meg az egyes részletszabályok lefektetéséről? Úgy vélem, a válasz e két irányelv célcsoportjának jellegében rejlik. A kutatók és a magasan képzett munkavállalók is olyan célcsoportjai az uniós migrációs politikának, akiket a tagállamok egyöntetűen területeiken szeretnének tudni, akik esetében kevésbé feltételezhető a közrendi, közbiztonsági klauzula alkalmazása. Ugyanakkor, ha mégis ilyen jellegű veszélyességet gyanítana az adott tagállam, élhet a tartózkodási jog megtagadásának jogával, és ez esetben az Európai Bíróság által lefektetett elvek attól

<sup>567</sup> Kessedjian: i. m. 32. o.

<sup>568</sup> Hágai Program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban, HL C 53., 2005.3.3., 1-14. o.

függetlenül követendők, hogy ezek megjelennek-e konkrét irányelvi részletszabályokban vagy sem.

### 2.2.3 Összehasonlítás

A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek esetében alkalmazandó és a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó közrendi, közbiztonsági szabályok külön-külön történő vizsgálata után célszerű e két joganyag összehasonlító vizsgálatát is elvégezni, amely alapján a következők állapíthatók meg.

- Míg a 2004/38/EK irányelv a teljes személyi kört egységesen szabályozza, addig a harmadik országbeli migránsok esetében az egyes tartózkodási cél tekintetében különböző rendelkezéseket találunk, mely igaz a közrendi, közbiztonsági klauzula szabályozási módjára is.
- Míg a 2004/38/EK irányelv rendelkezései precíz iránymutatást adnak a jogalkalmazónak a figyelembe veendő szempontok, illetve a kivételek vizsgálata tekintetében, addig az ilyen jellegű útmutatások csak esetleges, példálózó jellegűek a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó irányelvek esetében, és van, ahol ezen iránymutatásokat hiányolnunk kell.
- A szabad mozgás és tartózkodási joggal rendelkezők esetében az integráció mértéke mindig szem előtt tartandó a közrendi, közbiztonsági veszélyesség megállapításánál, és adott esetben a befogadó országhoz kötődés felül is írhatja az érintett személlyel kapcsolatos negatív körülményeket, a harmadik országbeliek esetében ugyanakkor szinte egyáltalán nem helyez hangsúlyt az integráció fokára a szabályozás.
- A 2004/38/EK irányelv meghatározott csoportokhoz vagy az integráció meghatározott fokához megfelelő védelmet társít a kiutasítással szemben, mely védelem kizárólag a huzamosan tartózkodók esetében jelenik meg a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó irányelvek körében.

## 3. Gyakorlati útmutatás

Amíg sem a szabályozási koncepció, sem a szabályozás tartalma nincs teljes mértékben harmonizálva uniós szinten, igen fontos szerepet játszik az Európai Bíróság joggyakorlata e kérdések tekintetében. Bár nem az Európai Bíróság feladata, hogy meghatározza egy tagállam közrendjének tartalmát, az Európai Bíróság feladat azonban, hogy ellenőrizze a kereteket.<sup>569</sup>

### 3.1 A Tsakouridis ügy

#### 3.1.1 Az ügy tényállása és központi kérdése

A Szabad Mozgás Irányelv rendelkezései igen tetemes felsorolást tesznek ki, a jogalkalmazó így hamar a szabályok szövevényébe veszhet, ha nem rendelkezik pontos iránymutatással arra vonatkozóan, mit mi után, és milyen szempontok figyelembe vételével

<sup>569</sup> Kecskés László - Nemessányi Zoltán: Magyar közrend – nemzetközi közrend – közösségi közrend, Európai jog, 2007. 3. sz. 21. o.

vizsgáljon. Egy 2010-es jogeset azonban számos kérdésre választ adhat, bár egyben rá is világít arra a tényre, hogy a jogalkalmazói munka számos kihívást rejt, és mindig feltételezi a jogalkalmazó józan mérlegelési képességét.

Az Európai Bíróság a C-145/09. számú ügyben<sup>570</sup> 2010. november 23-án hozott ítéletet, az ügy tárgyát P. Tsakouridis görög állampolgár Németországból történő kiutasító határozata képezte. Tsakouridis úr bár Németországban nevelkedett, mégis meglehetősen nagy erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy magára haragítsa a német hatóságokat, és bűnözői tevékenységét kiutasítással jutalmazza. A kérdés már csupán az, hogy Tsakouridis úr németországi kötődései mennyire jelentenek gátat abban, hogy a német hatóságok korlátozzák Tsakouridis úr szabad mozgás és tartózkodás jogát, illetve e kötődéseket mennyire írja felül az uniós polgár bűnözői hajlama.

A görög állampolgár P. Tsakouridis 1978-as születésétől kezdve 2004-ig folyamatosan Németországban élt, iskoláit is itt végezte, 2001 óta határozatlan idejű tartózkodási jogosultsággal is rendelkezett Németország területén. 2004-től két alkalommal is Rodosz szigetén próbált szerencsét palacsintázót üzemeltetve, így ekkor több hónapra elhagyta Németország területét. Mindeközben Tsakouridis úr bűnözői karrierje is szépen ívelt felfelé, kezdetben csupán pénzbüntetésre ítélték dolog birtoklása, súlyos, illetve szándékos testi sértés és kényszerítés miatt, majd végül 2005-ben nemzetközi elfogatóparancsot adtak ki ellene, 2006-os elfogását követően pedig 2007-ben nyolcrendbeli, bünszövetségben, jelentős mennyiségre elkövetett, jogellenes kábítószer-kereskedelem miatt összesen 6 év 6 hónap szabadságvesztésre ítélték Németországban.

A központi kérdés tehát, amely a német hatóságok ügyintézőinek – majd a jogesettel kapcsolatos irányelv-értelmezési kérdések felterjesztése eredményeként az Európai Bíróság bírónak - bölcs döntésére várt, hogy a kábítószer-kereskedelemhez kapcsolódó bűnözés ellenei küzdelem kiemelkedő közérdeke, és e bűncselekmény elkövetésével tanúsított személyes magatartása felülírhatja-e P. Tsakouridis arra irányuló magánérdekét, hogy hosszú, jogszerű németországi tartózkodásának időtartamára és határozatlan idejű tartózkodási jogállására tekintettel védelmet élvezzen a szabad mozgás és tartózkodási jog elvesztésének megállapításával szemben.

### 3.1.2 Az Európai Bíróság iránymutatásai

A Szabad Mozgás Irányelv többféle konkrét védelmi helyzetet is rögzít a kiutasítási határozattal szemben: a 28. cikk (2) bekezdése értelmében az egyik védelmi státusz a huzamos tartózkodási jogállás, a (3) bekezdés a) pontja szerint pedig a határozat meghozatalát megelőző tíz évben a fogadó tagállam területén való folyamatos tartózkodás. Ugyanakkor két szempontból is kihívást jelent a szabályok Tsakouridis úrra történő alkalmazása. Egyrészt az irányelv nem ad konkrét útmutatást arra vonatkozóan, hogy a 10 év tartózkodás során a folyamatosságot hogyan kell értelmezni, azaz mekkora időtartamú, és milyen célú megszakítása ezen időtartamnak vet véget a folyamatos tartózkodásnak. Másrészt amennyiben meg is tudjuk határozni, hogy P. Tsakouridis a (2) avagy a (3) bekezdés hatálya alá tartozik, akkor a (2) bekezdésben rögzített „súlyos közrendi vagy közbiztonsági ok” és a (3) bekezdésben szereplő „kényszerítő közbiztonsági ok” – melyek az egyes esetekben megalapozzák a kiutasítás jogszerűségét – hogyan különböztethető meg,

<sup>570</sup> Tsakouridis ügy C-145/09. sz. ügy EBHT 2010

továbbá P. Tsakouridis bűnlajstroma, illetve személyes magatartása melyik kategóriának feleltethető meg.

Az Európai Bíróságnak természetesen nem feladata az adott ügyben döntést hozni, csupán jogértelmező munkájával iránymutatásokat ad az eljáró nemzeti hatóságoknak, ez esetben ezen iránymutatások igen szerencsésen részletesnek bizonyultak, mely – véleményem szerint – utal arra is, hogy nem kis feladat e szempontok alapos értékelése, tudván, hogy a kiutasító határozat igen komoly uniós polgársági jog gyakorlásától fosztja meg az adott személyt.

Naivan azt hihetjük, hogy egy olyan egyszerű feltétel, mint 10 év folyamatos tartózkodás vizsgálata, kizárólag objektív vizsgálati szempontokon alapul, azonban az Európai Bíróság nem erre a következtetésre jut: a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy annak meghatározása érdekében, hogy valamely uniós polgár a kiutasító határozatot megelőző tíz évben a fogadó tagállamban tartózkodott-e – ami az e rendelkezés által biztosított fokozott védelem nyújtásának meghatározó feltétele – minden egyes esetben a releváns körülmények egészét kell figyelembe venni, különösen az érintett személynek a fogadó tagállamtól való egyes távollétei időtartamát, e távollétek összes időtartamát és gyakoriságát, valamint azokat az indokokat, amelyek az érintett személyt a fogadó tagállam elhagyására indították, és amelyek alkalmasak annak megállapítására, hogy e távollétekből az érintett személy személyi, családi vagy szakmai érdekközpontjának áthelyezése következik-e, vagy sem.<sup>571</sup>

Az Európai Bíróság következő iránymutatása a jogalkalmazó felé a „súlyos közrendi vagy közbiztonsági ok” és a „kényszerítő közbiztonsági ok” elhatárolására vonatkozott. A Bíróság a 28. cikk megfogalmazásából és rendszeréből arra a következtetésre jut, hogy a „kényszerítő ok” fogalma sokkal szűkebb, mint a „súlyos okok”<sup>572</sup>, a „kényszerítő közbiztonsági okok” fogalma ugyanis nemcsak a közbiztonság veszélyeztetését feltételezi, hanem azt is, hogy e veszélyeztetés súlyosságának foka különösen magas, amit a „kényszerítő okok” kifejezés alkalmazása tükröz.<sup>573</sup>

Ezek után felvetődik a kérdés, hogy vajon a bünszövetségben elkövetett kábítószer-kereskedelem bűncselekménye önmagában megalapozza-e bármelyik típusú ok fennállásának megállapítását a hatóságok részéről, vagy további, az adott ügyre jellemző egyedi tényezők vizsgálata szükséges. E kérdés megválaszolásához az Európai Bíróság visszakanyarodik a Szabad Mozgás Irányelv 27. cikkéhez, melynek (2) bekezdése kiemeli, hogy az érintett egyén személyes magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell, hogy jelentsen a társadalom vagy az érintett tagállam valamely alapvető érdekére, és büntetőjogi felelősséget megállapító korábbi ítéletek önmagukban nem képezhetik közrendi vagy közbiztonsági intézkedések meghozatalának az alapját, és az adott ügghöz közvetlenül nem kapcsolódó vagy az általános megelőzési megfontolásokon alapuló indoklások nem elfogadhatók.<sup>574</sup>

Következésképpen egy kiutasító intézkedésnek az adott ügy egyedi vizsgálatán kell alapulnia (lásd többek között a Metock és társai ügyben hozott ítélet 74. pontját), és a Szabad Mozgás Irányelv 28. cikkének (3) bekezdése szerinti kényszerítő közbiztonsági okokkal csak akkor igazolható, ha figyelemmel a veszély kivételes súlyosságára, ezen intézkedés szükséges azoknak az érdekeknek a védelméhez, amelyeket biztosítani hivatott,

<sup>571</sup> Tsakouridis ügy 38. pont

<sup>572</sup> Tsakouridis ügy 40. pont

<sup>573</sup> Tsakouridis ügy 41. pont

<sup>574</sup> Tsakouridis ügy 48. pont

feltéve hogy ezeket a célokat kevésbé szigorú intézkedésekkel nem lehet elérni, tekintettel az uniós polgárnak a fogadó tagállamban történt életvitelszerű tartózkodása időtartamára, különösen pedig azon hátrányos következményekre, amelyek egy ilyen intézkedésből eredhetnek a fogadó tagállamban ténylegesen beilleszkedett uniós polgárok tekintetében.<sup>575</sup> Azaz vizsgálni kell egyfelől az érintett személy személyes magatartásából a közbiztonságot fenyegető veszély kivételes jellegét, amely adott esetben a kiutasítási határozat meghozatalának időpontjában értékelendő, különösen a kiszabott és letöltött büntetés, a bűncselekményekben való részvétel mértéke, a sérelem terjedelme és adott esetben a bűnisméltés lehetőségének fényében, másfelől pedig az uniós polgár azon államba történő visszailleszkedését, amelybe ténylegesen beilleszkedett, és amely visszailleszkedés nemcsak az utóbbi érdeke, hanem általában az Európai Unió érdeke is.<sup>576</sup>

Akkor tehát semmiképp nem lehet sem kényszerítő, sem legalább súlyos okként számon tartani önmagában a bünszövetségben elkövetett kábítószer-kereskedelem bűncselekményét? Az ítélet szerencsére kellően terjedelmes ahhoz, hogy e kérdéseinkre is találjunk választ. Az Európai Bíróság ugyanis veszi a fáradságot, és értékeli a kábítószer-függőség és a kábítószer-kereskedelem társadalomra, és a tagállamok biztonságára tett hatását.<sup>577</sup> Az értékelés eredményeként azt a következtetést vonja le a Bíróság, hogy a bünszövetségben elkövetett kábítószer-kereskedelem inkább a Szabad Mozgás Irányelv 28. cikk (2) bekezdésében szereplő „közrend” fogalmába tartozik.<sup>578</sup> A (2) bekezdés szerinti súlyos ok tehát mindenképpen fennáll a kiutasító határozat alátámasztására, már csak az a kérdés, hogy ha a 10 éves folyamatos tartózkodást a nemzeti hatóságok elismerik, akkor a kiutasítást kizárólag megalapozó „kényszerítő közbiztonsági okként” is felfogható-e ez a bűncselekmény. Tekintettel a fentiekben is ismertetett megfontolásokra, a Bíróság szerint erre a választ az eset összes körülményének egyedi értékelésével lehet csak megadni, ugyanakkor a bünszövetségben elkövetett kábítószer-kereskedelemmel kapcsolatos bűnözés elleni küzdelmet alkalmasnak tartja arra, hogy e mérlegelés eredményeképp a „kényszerítő közbiztonsági ok” fogalmába tartozzon.<sup>579</sup>

### 3.2 A Jipa ügy

Az előzőekben láttuk tehát, hogy akár még a huzamos tartózkodási jogállás és a 10 évi folyamatos tartózkodás sem nyújt teljes védelmet a szabad mozgás és tartózkodás jogának korlátozásával szemben, amennyiben az uniós polgár rászolgál a korlátozó intézkedések meghozatalára a fogadó tagállamban. Véget érnek-e azonban az uniós polgár hányadtatásai, miután visszatér az állampolgársága szerinti tagállamba? Jipa úr, a C-33/07. számú jogeset<sup>580</sup> alanya erre nem adhatott igenlő választ.

Gheorghe Jipa román állampolgárt ugyanis miután 2006-ban jogellenes tartózkodás miatt Belgiumból visszatoloncolták Romániába, az illetékes román hatóságok a személy lakóhelye szerinti bíróságot arra kérték, hogy három évre tiltsa meg, hogy Belgiumba visszatérhessen. Románia tehát érdekeinek, illetve kétoldalú kapcsolatainak – és tegyük hozzá, presztízsének - védelme érdekében saját állampolgára szabad mozgás és

<sup>575</sup> Tsakouridis ügy 49. pont

<sup>576</sup> Tsakouridis ügy 50. pont

<sup>577</sup> Tsakouridis ügy 46-47. pont

<sup>578</sup> Tsakouridis ügy 54. pont

<sup>579</sup> Tsakouridis ügy 56. pont

<sup>580</sup> Jipa ügy, C-33/07. sz. ügy EBHT 2008 oldal I-05157

tartózkodás jogát korlátozta. Na de lehetséges ez? Az Európai Unió valamely tagállama ténylegesen korlátozhatja saját állampolgárai szabad mozgásának gyakorlását valamely más tagállam területén? Lássuk, az Európai Bíróság hogyan érvel e jogesetben!

Ironikus módon az Európai Bíróság azzal a rendelkezéssel indítja érvrendszerét, amelyre az uniós polgárságból fakadó jogokat is szokta alapítani: Gh. Jipa mint román állampolgár az EKSz. 17. cikk (1) bekezdése szerinti uniós polgár jogállással rendelkezik, tehát esetlegesen még származás szerinti tagállamával szemben is hivatkozhat az e jogálláshoz kapcsolódó jogokra, különösen pedig a tagállamok területén való szabad mozgásnak az EKSz. 18. cikkben biztosított jogára.<sup>581</sup> Ugyanakkor rögtön meg is világítja az érem mindkét oldalát: a szabad mozgáshoz való jog magában foglalja mind az Európai Unió polgárainak a származás helyétől eltérő tagállamba való belépésének jogát, mind pedig az előbbi tagállam elhagyásának jogát.<sup>582</sup> Emlékeztet a Bíróság továbbá arra, hogy az uniós polgárok szabad mozgáshoz való joga nem feltétlen, hanem a Szerződésben, valamint a végrehajtására hozott rendelkezésekben előírt korlátozások és feltételek mellett ismerhető el. Márpedig a fentiek szerint ezek a korlátozások a saját állampolgárság szerinti tagállam elhagyása jogának is gátját képezhetik.

Ismét a Szabad Mozgás Irányelv korlátozó intézkedéseket lehetővé tevő szabályaival találjuk tehát magunkat szemben. Csakhogy egy újabb értékelési szempontot emel ki itt a Bíróság, amely talán annyira egyértelmű, hogy pont ezért lehet hajlamos a jogalkalmazó figyelme e feltétel mellett elsiklani: a szabad mozgáshoz való jogot korlátozó intézkedést azon tagállam közrend- vagy közbiztonság-védelmi megfontolásainak fényében kell elfogadni, amely ezen intézkedést hozta.<sup>583</sup> Azt is jelenti akkor mindez, hogy egy másik tagállam területén megvalósuló valamely magatartást teljesen figyelmen kívül kell hagyni? Korántsem, hiszen bár az intézkedés nem alapulhat kizárólag egy más tagállam annak érdekében hivatkozott indokokon, hogy – mint az alapeljárásban – igazolja egy közösségi állampolgárnak az ez utóbbi tagállam területéről történő kiutasítását; ez a megállapítás ugyanakkor nem zárja ki azt, hogy ezen indokokat figyelembe vegyék a szabad mozgást korlátozó intézkedés elfogadása tekintetében hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok által végzett vizsgálat során. Más szóval az alapügyben szereplőhöz hasonló helyzetben azt a körülményt, hogy egy uniós állampolgár egy másik tagállam területéről – ahol jogellenesen tartózkodott – történő kitoloncolását elrendelő intézkedés alanya, a származás szerinti tagállam nem veheti figyelembe a tekintetben, hogy korlátozza ezen állampolgár szabad mozgáshoz való jogát, kivéve ha ez utóbbi magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt jelent a társadalom valamely alapvető érdekére.<sup>584</sup> Továbbá nem feledkezett meg a Bíróság az arányosság követelményének hangoztatásáról sem: azzal a feltétellel hozható ilyen korlátozó intézkedés, hogy az alkalmas legyen arra, hogy biztosítsa az általa követett célkitűzés megvalósulását, és ne lépje túl az ennek eléréséhez szükséges mértéket.<sup>585</sup>

#### 4. Összegzés

A fenti esetek több szempontból is tanulságosak lehetnek a jogalkalmazók számára. Egyrészt be kell látnunk, hogy bármely részletesebb is a Szabad Mozgás Irányelv

<sup>581</sup> Jipa ügy 17. pont

<sup>582</sup> Jipa ügy 18. pont

<sup>583</sup> Jipa ügy 25. pont

<sup>584</sup> Jipa ügy 25-26. pont

<sup>585</sup> Jipa ügy 30. pont

közrendre, közbiztonságra vonatkozó rendelkezései, azért találunk olyan rendelkezést, melynek alkalmazásához igenis szükség volt az Európai Bíróság iránymutatására. Másrészt a már kialakult jogelvek, értékelési szempontok esetében is igen hasznosnak bizonyulhat végigkövetni, ahogy az Európai Bíróság iskolapéldaként levezeti előttünk az egyes ügy szempontjainak, körülményeinek értékelését, mely értékelés egyes elemeit – valljuk be – néha nélkülözi a tagállami jogalkalmazó hatóságok döntéshozatala.

Az elsődleges és másodlagos uniós jog vizsgálatokor azonban láthattuk, hogy még a szabályozási koncepció sem egységes a közrendi, közbiztonsági klauzulák alkalmazására vonatkozóan a legális migráció területén. Vajon e szabályozási környezetben remélhetjük-e, hogy maga a közrend, közbiztonság fogalma valamilyen módon egységesebbé mutat majd uniós szinten? Karsai Krisztina is felteszi a kérdést, hogy van-e a közrendnek európai vetülete, és van-e olyan fogalmi ismérve, ami egy „európai közrend” létezését, akár csak elvi szinten is, igazolja.<sup>586</sup> A közös európai közrend iránti igény felmerüléséről már Neuhaus említést tesz egy 1962-ben megjelent művében, amely közös európai közrend stabil, állandó tartományát képezhetné az európai jogrendszerekben fellelhető közös jogelveknek, és amelyet egy közös erkölcsi értékrend mentén kellene kialakítani, kidolgozásában pedig az összehasonlító jogi szemlélet lehet kiindulópont.<sup>587</sup>

Lehetséges-e tehát egy egységesebb szemlélet kialakítása, egy közös európai minimum meghatározása a közrendre, közbiztonságra veszélyesség tekintetében? Úgy vélem, a 2004/38/EK irányelv szabályozási koncepciója mindenképpen követendő lenne a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó irányelvek esetében is. Ami a közrend, közbiztonság, illetve az ezekre való veszélyesség tartalmi elemeit illeti, nyilván találunk közös elemeket az egyes tagállamok felfogásában, megítélésében, melyek leginkább az egyes irányelvek preambulumban jelennek meg példaként. A terrorizmussal való kapcsolat, valamint a súlyos bűncselekmények elkövetése mind megalapozhatják a közrendre, közbiztonságra veszélyesség megállapítását. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy az egyes büntetőjogi tényállások nem kerültek uniós szinten harmonizálásra, így ennél fogva további harmonizáció elérése egy ún. „európai közrend”, „európai közbiztonság” kialakítására, megfogalmazására igencsak kétségesnek tűnik.

<sup>586</sup> Karsai: i. m. 30. o.

<sup>587</sup> Nagy Adrienn: a közrend tartalmáról – az Európai Bíróság esetjogán keresztül, *D insprudentia at iure publico* V. évf. 2011/2. szám 15. oldalán hivatkozva: Raffai Katalin: Az emberi jogok szerepe a közrend konkretizálásában, *Magyar Jog* 2007. 3. szám 144. o.