



# Uniós polgárok kiutasítása más EU-tagállamból az Európai Bíróság legújabb gyakorlatában I.

## Expulsion of EU citizens from another Member State in the recent case law of the European Court of Justice I.

**Gyenyey Laura**

Dr. PhD, egyetemi docens  
Pázmány Péter Katolikus Egyetem,  
Jog- és Allamtudományi Kar  
gyenyey.laura@jak.ppke.hu



Munkaügyi Szemle



### Absztrakt

**Cél:** A tanulmány célja annak a kérdésnek a komplex vizsgálata, hogy az Európai Bíróság milyen szempontok figyelembevételével ítéli meg a tagállami hatóságok azon döntéseinek uniós joggal való összhangját, melyben egy másik tagállambeli uniós polgár kiutasítására kerül sor.

**Módszertan:** A tanulmány alapvetően az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának rendszerező elemzésére, a legújabb ítéletek és azok szakirodalmi fogadtatása bemutatására vállalkozik.

**Megállapítások:** A tanulmány fő megállapítása, hogy az Európai Bíróság a kiutasítások megítélésével kapcsolatos legújabb gyakorlatában a társadalmi integráció koncepcióját oly módon érvényesíti, hogy az nem csupán az uniós polgárok uniós jogból fakadó (és adott esetben a szabad mozgás jogára visszavezethető) jogait, hanem az uniós polgári jogállással együtt járó kötelezettségek teljesítését is figyelembe veszi. E körben egyaránt jelentősége van annak, hogy az uniós polgár büntetőjogi felelősségét megállapították-e (sőt, az Európai Bíróság újabb gyakorlatában már a tagállami büntetőjogon túl az uniós értékek esetleges megsértését is értékeli), valamint annak is, hogy az uniós polgár teljesíti-e a szabad mozgás irányelvből fakadó gazdasági követelményeket (az úgynevezett jó piaci polgár koncepcióját).

**Érték:** A tanulmány által vizsgált témakört a hazai szakirodalom korábban még nem vizsgálta. Ezen túlmenően, uniós polgárként a más EU-tagállamban

életvitelszerűen tartózkodó magyar állampolgárokat is érintheti a kiutasítások uniós joggal való összhangjának vizsgálata. A tanulmány a hazai jogalkalmazó számára hasznosítható következtetéseket is megfogalmaz.

**Kulcsszavak:** uniós polgár, kényszerítő közbiztonság, társadalmi integráció, jó piaci polgár, uniós értékek

## **Abstract**

**Aim:** The aim of the study is to examine in a complex way the criteria by which the European Court of Justice controls the compliance of Member States' decisions with EU law when expelling another EU citizen from their territories.

**Methodology:** The study undertakes the analysis of the latest case law of the European Court of Justice and its reception by legal literature.

**Findings:** The main finding of the study is that the European Court of Justice in its recent case law on expulsions uses the concept of social integration in such a way that it takes into account not only the rights of EU citizens under EU law, but also the fulfillment of obligations arising from the status of EU citizenship. In this context, it is important both whether the EU citizen respects the social values enshrined in the criminal law norms of the host Member State (moreover, in its recent case law the CJEU assesses possible violations of European values in addition to breach criminal law), and whether the EU citizens meets the economic requirements of the Citizenship Directive (the so called good market citizen concept.)

**Value:** The topic examined in the study has not been previously studied in the Hungarian legal literature. In addition, as an EU citizen, Hungarian citizens residing in another EU Member State may be affected by the examination of expulsion decisions for compliance with EU law.

**Keywords:** EU citizen, imperative grounds of public security, social integration, good market citizen, EU values

## **Bevezetés**

Az uniós polgárok és családtagjaik valamely, az állampolgárságuktól eltérő európai uniós tagállamból történő kiutasítása mindig is érzékeny részét képezte az uniós joganyagnak. Ez teljességgel érthető egy olyan jogterület esetében, amely bár eredendően a tagállamok hatáskörébe tartozik, mégis, a belső piac területének részeként, valójában a tagállami értékek és a szabad mozgás képviselte európai érdekek pufferzónájában helyezkedik el. Az e területen már

a kezdetektől jól kirajzolódó hatásköri feszültséget pedig csak tovább növelte az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgásáról és tartózkodásáról szóló irányelv<sup>1</sup> (a továbbiakban: szabad mozgás irányelv) elfogadását követően kialakított esetjoga, amelyben a társadalmi integráció követelménye a közrenddel, közbiztonsággal kapcsolatos döntésekben a korábbiaknál hangsúlyosabban jelenik meg.

Ezt a jogirodalomban csak megszorítóként (restriktívként) jellemzett gyakorlatot a szakirodalom időről időre, teljesen érthetően kritizálja. Ennek oka, hogy a Bíróság azzal, hogy esetjogában összemossa a közrend és a közbiztonság korábban egyértelműnek tűnő határait, továbbá hogy a kiutasítással szembeni fokozott védelem igénybeviteléhez immár megköveteli a fogadó ország büntetőjogi normáinak tiszteletben tartását, mi több, a jó piaci polgár kategóriájának való megfelelést, nem egyszerűen csak aláássa az uniós polgárokat megillető védelem korábbi rendszerét, hanem a jogbiztonságot is veszélyezteti (Meduna, 2017; Mantu, 2013).

A kritikus hangokat tovább erősíti, hogy a szabad mozgás irányelvben lefektetett klasszikus közrendi, közbiztonsági, közegészségügyi kiutasítási alapok mellé a Bíróság 2014-es Dano ítéletében<sup>2</sup> egy újabb kiutasítási jogalapot teremtett. Ezen új doktrína értelmében a tagállami kiutasítással szemben immár védtelenek azok az uniós polgárok, akik a szabad mozgás irányelv 7. cikkében foglalt megfelelő anyagi források feltételének nem teljesítése, és az ezzel egyidejű szociális segélyért folyamodás ténye miatt lényegében kikerülnek az irányelv hatálya és egyben védőhálója alól.<sup>3</sup>

A Bíróság kiutasítással kapcsolatos újabb esetjogából valóban arra a következtetésre juthatunk, hogy az integráció fő mozgatórugói továbbra is alapvetően gazdasági jellegűek, amely középpontjában a jó piaci polgár eszméje áll. A társadalmi integráció követelményének Bíróság általi fokozott hangsúlyozása pedig csupán azt tükrözi, hogy az uniós polgárság jogintézménye „befejezetlen jellegénél” fogva még nem tud katalizátorként működni a kiutasítási politika területén. A tagállamok a szabad mozgás irányelv elfogadásakor egyértelműen jelezték azt a szándékukat, hogy a kiutasítással szembeni abszolút védelem jogát

1 Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Európai 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.

2 C-333/13 sz. ügy, Dano, ECLI:EU:C:2014:2358.

3 A Bíróság Chenchooliah döntése értelmében a szabad mozgás irányelv 15. cikke jogalapként szolgál az uniós polgárok nem közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okból történő kiutasításához, ha az uniós polgár már nem felel meg az irányelv szerinti tartózkodási jog feltételeinek. C-94/18 sz. ügy, Chenchooliah, ECLI:EU:C:2019:693, 74–75. pontok.

még a területükön huzamosan tartózkodó uniós polgárok számára sem kívánják biztosítani.<sup>4</sup> A védelem relatív jellege pedig épp azt jelenti, hogy a tagállamok – a nemzeti szuverenitás egyik utolsó védőbástyájaként – a legsúlyosabb jogsértések eseteire továbbra is fenntarthatják kiutasítási hatáskörüket.

A tanulmány az alábbiakban röviden áttekinti az uniós polgárok és családtagjaik kiutasítására vonatkozó jogszabályi kereteket, majd ismerteti a jelenlegi bírósági gyakorlat főbb elemeit, azon belül is kiemelve a társadalmi integráció követelményének hangsúlyosabb megjelenését a kiutasítási politikában.

## A szabad mozgás irányelv vonatkozó rendelkezései

Az uniós polgárok szabad mozgási jogát az EUMSZ. 21. cikke garantálja. Noha alapvető jogról van szó, e jogok nagyon is korlátozottak és feltételhez kötöttek. Ahogy Meduna igen találóan fogalmaz, „*Free movement is neither free for all, nor a free-for-all*”, azaz a szabad mozgás nem hogy nem biztosított mindenki számára, de még csak nem is ingyenes (Meduna, 2017). Az elsődleges jog és az azt végrehajtó szabad mozgás irányelv egyfelől lefekteti a tartózkodás feltételeit, másfelől felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy azok bizonyos körülmények fennállta esetén, így közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi alapon kiutasítsák a más tagállami polgárokat és azok családtagjait.<sup>5</sup>

A szabad mozgás irányelv ugyanakkor meg is erősítette az uniós polgárok és családtagjaik kiutasítással szembeni védelmét, egy, a tartózkodás idejével arányos védelmi rendszer kiépítésével. E rendszer értelmében a kiutasítással szembeni védelem fokozatosan növekszik az érintett uniós polgár fogadó tagállamban megvalósuló beilleszkedése mértékének függvényében, az alábbiak szerint.<sup>6</sup>

- 1) A rendszer első szintjét a fogadó országban nem huzamosan tartózkodó uniós polgárok és (harmadik országbeli) családtagjaik számára biztosított

---

4 Az irányelvjavaslatban foglaltak szerint a huzamos tartózkodási jogállást nyert uniós polgárok és családtagjaik még abszolút védelmet élveztek volna a közrendi, közbiztonsági alapon történő kiutasítással szemben. Ugyan az Európai Parlament a tervezetről szóló jelentésében támogatta ezt az abszolút védelmi konstrukciót, ám az az Európa Tanácsban a tagállamok szinte egyhangú ellenállásán mégis elbukott. Ezért született meg az a kompromisszumos, jelenleg is hatályos megoldás, amely a tartózkodás idejével arányos védelem rendszerére épít. European Parliament, *Report on the proposal for directive on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely on the territory of the Member States*, COM(2001) 257 final, 55.

5 A Bíróság 2014-től kezdődően gyakorlatában a szabad mozgás irányelv 15. cikke alapján kidolgozott egy új kiutasítási jogcímet, mely akkor alkalmazható, ha egy uniós polgár már nem rendelkezik a szabad mozgás irányelv szerinti tartózkodási joggal.

6 Ahogy azt a Bíróság már a 2009-es Tsakouridis esetben is rögzítette, „*minél nagyobb mértékű az uniós polgárok és családtagjaik integrációja a fogadó tagállamban, annál nagyobb mértékű védelemben kell részesülniük a kiutasítással szemben*”. C-145/09 sz. ügy, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, 25. pont.

védelem jelenti: a tagállamok az irányelv 15. cikkében foglaltakon túl<sup>7</sup> csak közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból korlátozhatják előbbieik beutazását, illetve területükön való tartózkodását.

- 2) A védelmi rendszer második szintjét azok az uniós polgárok és harmadik országbeli családtagjaik élvezhetik, akik a fogadó állam területén már huzamos tartózkodási jogot nyertek, az irányelv 15. cikkében foglalt kiutasítási ok ugyanis az esetükben már nem alkalmazható. Velük szemben a fogadó állam – az irányelv 28. cikk (2) bekezdése alapján – kizárólag súlyos közrendi vagy közbiztonsági okból hozhat kiutasítási határozatot.
- 3) Végül, a szabad mozgás irányelv 28. cikk (3) bekezdése biztosítja a védelem legmagasabb, harmadik szintjét, az ugyanis már csak imperatív közbiztonsági megfontolás alapján történő kiutasítást tesz lehetővé. Ez a „fokozott védelem” azonban kizárólag az uniós polgárok számára, sőt azon belül is csak „az elmúlt tíz” évben a fogadó állam területén tartózkodók, illetőleg a kiskorúak számára garantált.

## **A Bíróság megszorító megközelítésének egyes elemei a kiutasítással kapcsolatos újabb esetjogban**

Az irányelv hatálybalépését követő esetjogában a Bíróság – az anyagi biztosítékokat illetően – még annak látszatát is igyekezett elkerülni, hogy a jogszabály adott esetben abszolút vagy akár ahhoz közeli védelmet nyújtson a szabadon mozgó polgárok számára.

Így elsőként azzal, ahogy a Tsakouridis és P. I. döntéseiben<sup>8</sup> összemosta a közrend és a közbiztonság korábban látszólag tiszta határait, a Bíróság lényegében a tagállamokra hagyta annak eldöntését, hogy egyes kivételesen súlyos bűncselekmények elkövetői fokozott védelmet élvezhetnek-e az irányelv vonatkozó rendelkezései értelmében. A fokozott védelem alá eső uniós polgárok lehetséges körét még tovább szűkítve, az M. G. ügyben<sup>9</sup> a Bíróság azt is kimondta, hogy az e védelemhez szükséges tíz év a kiutasítási határozat meghozatalától visszafelé számítandó<sup>10</sup>, illetve, hogy a szabadságvesztési időszakok főszabály szerint megszakítják e tartózkodás folyamatosságát, lényegében egy új,

---

7 A szabad mozgás irányelv 15. cikkének (1) bekezdése értelmében a 30. és 31. cikk szerinti eljárásokat hasonlóan kell alkalmazni az uniós polgár és családtagjai szabad mozgását nem közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi alapon korlátozó határozatokra.

8 C-348/09 sz. ügy, P. I., ECLI:EU:C:2012:300.

9 C-400/12 sz. ügy, M. G., ECLI:EU:C:2014:9.

10 További feltétel, hogy ennek a tíz évnek folyamatosnak kell lennie.

a jogszabálysövegben kifejezetten nem szereplő kvalitatív feltételt teremtve ezzel. Hasonlóképpen foglalt állást a Bíróság a B. és Vomero ügyben<sup>11</sup>, amikor rögzítette, hogy a fokozott védelem csak a huzamos tartózkodási státusz megszerzésével nyerhető el, függetlenül attól, hogy ilyen megszorítást a szabad mozgás irányelv egyébként nem tartalmaz.

A jogirodalom képviselői ezt a megszorító trendet igen sokféle okra vezetik vissza. Amíg egyesek e változást magához a megváltozott politikai környezethez kötik (Hamenstadt, 2020)<sup>12</sup>, addig mások a Bíróság föderális alkufolyamat helyrebillentésében játszott szerepét látják meghúzódnál a gyakorlat mögött (Shuibhne, 2017). Megint mások – kissé idealista felhanggal – úgy vélik, a nemzeti hatóságok az integráció hosszú évtizedei alatt már olyan magabiztosan alkalmazzák az uniós jogot, hogy az uniós szabályokat a Bíróság is jóval rugalmasabban alakíthatja (Kochenov & Plender, 2012). Ha a Bíróság megközelítése mögött meghúzódnál okok nem is határozhatók meg egyértelműen, annyi mindenesetre bizonyos, hogy a Bíróság a kiutasítással kapcsolatos újabb gyakorlatában a szabad mozgás jogában gyökerező társadalmi integráció koncepcióját érvényesíti (Thym, 2017). Mindezt a Bíróság oly módon teszi, hogy ennek a Janus-arcú koncepciónak immár nem csak a hagyományos, azaz a jogok gyakorlását erősítő, hanem a joggyakorlás előfeltételéül, illetve a jogok korlátozásának igazolásául szolgáló szerepét is kiemeli újabb gyakorlatában. Ez pedig adott esetben a szabadon mozgó uniós polgár befogadása helyett akár annak a kérdéses tagállami területéről való távortartását, illetőleg eltávolítását is eredményezheti.

Ez a szemlélet értelemszerűen kihat a szabadon mozgó polgárok felelősségvállalására is. Amíg az integráció folyamatának hagyományos alanyi jogközpon-tú felfogása<sup>13</sup> a szabadon mozgó polgárt a társadalmi beilleszkedés passzív szereplőjeként kezeli (Coutts, 2018a), addig a Bíróság új típusú gyakorlata az uniós polgárra már jóval nagyobb felelősséget ruház azáltal, hogy az uniós polgárságot jogok és kötelezettségek összességeként tételezi. Ebből következően az uniós polgárnak viselnie kell a társadalmi beilleszkedése esetleges hiányának következményeit, így akár a tartózkodási jogai elvesztését és ezzel a tagállam területéről történő kiutasítását is. Ez a felelősség, amely tehát kétirányúvá teszi

11 C-316/16 és C-424/16 sz. egyesített ügyek, B. és Vomero, ECLI:EU:C:2018:256.

12 A változó politikai környezetre vonatkozó érvrendszer, amely nagyban összefügg a bevándorlás miatti félelemmel, jelen esetben szinte tálcán kínálja magát, hiszen krízishelyzetben hajlamosak vagyunk felerősíteni a „mi” és a „mások” közötti különbségtételt. Egyes szerzők szerint a külföldi jogsértők kiutasítása ez esetben egyfajta üzenet a tagállamok részéről polgáraik felé, hogy a kormányzat igenis ellenőrzése alatt tartja a kívülről érkezőket. Különösen igaz ez egy globális válság idején, ahol a nemzetállami keretek képezik a biztonság alapvető forrását, felerősítve a nemzeti hovatartozás és identitás jelentőségét.

13 E felfogás szerint a beilleszkedés az adott tagállamban való tartózkodás és az időmúlás tényénél fogva lényegében automatikusan bekövetkezik.

az integráció folyamatát, kettős követelményt támaszt a szabadon mozgó uniós polgárral szemben. Egyfelől, az uniós polgárnak tartózkodnia kell a fogadó állam büntetőjogi normái megsértésétől (sőt, a Bíróság újabb gyakorlatában már a tagállami büntetőjogon túl az uniós értékekre is kivetíti ezt a kötelezettséget), másfelől a fokozott védelem fennállásához – a huzamos tartózkodási jogállás elnyerésén keresztül – az uniós polgárnak teljesítenie kell az irányelvben lefektetett gazdasági kritériumokat is.

### *A közrend és közbiztonság fogalmainak összemosása – a Tsakouridis és P. I. ügyek*

A jogirodalom a Bíróság Tsakouridis és P. I. döntéseit tartja e megszorító jogértelmezés és gyakorlat első állomásának (Töttös, 2012). A kérdéses ügyekben az eljáró tagállami bíróságok – többek között – a szabad mozgás irányelv 28. cikk (3) bekezdése szerinti kényszerítő vagy nyomós közbiztonság fogalmának<sup>14</sup> értelmezését kérték a Bíróságtól.<sup>15</sup> A Tsakouridis és a P. I. ügyek alapját az érintett magánszemélyek által elkövetett, különösen súlyos bűncselekmények (bűnszövetségben elkövetett kábítószer-kereskedelem, illetve gyermekek szexuális kizsákmányolása) miatti büntetőítéletet követő kiutasítási határozatok képezték.<sup>16</sup>

A Tsakouridis ügy irataiból kiderül, hogy maga az eljáró német bíróság – bármennyire súlyos bűncselekményről volt is szó – nem érezte indokoltnak a kényszerítő közbiztonság kategóriájának adott esetben való megállapíthatóságát, annak ellenére, hogy a vonatkozó német szabályozásból egyébként ez következett volna. A kérdés jelentőségét az adta, hogy Tsakouridis már több mint tíz éve a fogadó tagállam területén tartózkodott, ezért esetében kizárólag ez a jogcím szolgálhatott volna a kiutasítás igazolási alapjául. A Bíróság korábbi gyakorlatát alapul véve a kérdést utaló német bírói fórum úgy találta, hogy a közbiztonság csupán a tagállam külső és belső biztonságát fogja át, így az szűkebb, mint a közrend fogalma, amely magában foglalja a belső büntető jogrendet is. „*Következésképp, Tsakouridis – adott esetben – jelentős veszélyt jelenthet ugyan a közrendre, de semmiképpen sem az állam és intézményei fennállására vagy a lakosság életére.*”<sup>17</sup>

---

14 A közbiztonság tagállamok által meghatározott nyomós oka.

15 A fenti két ügyben olyan uniós polgárokról volt szó, akik több mint tíz éve tartózkodtak a fogadó tagállam, Németország területén, így esetükben csak az az imperatív közbiztonsági ok szolgálhatott a kiutasítás alapjául.

16 A 2012-es Tsakouridis eset fókuszában egy Németországban született és ott határozatlan tartózkodási joggal rendelkező görög állampolgár állt, akit a német hatóságok bűnszövetségben, jelentős mennyiségre elkövetett kábítószer-kereskedelem miatt összesen hat év szabadságvesztésre ítélték, majd kiutasítottak a tagállam területéről.

17 Tsakouridis ügy, 20. pont.

A Bíróság azonban nem osztotta a német bíróság megközelítését, és eltért a saját korábbi gyakorlatától. Annak hangsúlyozása mellett, hogy az uniós jogalkotó az irányelv 28. cikk (3) bekezdésén alapuló intézkedéseket „kivételes körülményekre” kívánta korlátozni, a Bíróság mégis úgy határozott, hogy a bűnszövetségben elkövetett kábítószer-kereskedelemmel kapcsolatos bűnözés elleni küzdelem alkalmas arra, hogy a „kényszerítő közbiztonsági ok” fogalmába tartozzon, azaz a Bíróság nem tartotta feltétlenül szükségesnek, hogy a két fogalmat szétválassa.<sup>18</sup> Sőt, a Bíróság egyenesen úgy találta, hogy a közbiztonság veszélyeztetése megállapítható minden olyan, a társadalom alapvető érdekét vagy a fogadó állomot érintő fenyegetés esetén, amely közvetlenül veszélyeztetheti a népesség egészének vagy nagy részének nyugalma és testi épességét.<sup>19</sup> E döntésével a Bíróság egyértelműen a társadalmi értékítéletét kívánta megjeleníteni bizonyos kivételesen súlyos bűncselekmények vonatkozásában. Márpedig a kábítószer-kereskedelem<sup>20</sup> – annak társadalomra veszélyes romboló hatása miatt – kétségtelenül különösen alkalmas lehet arra, hogy sértse a lakosság morális meggyőződését.

### *A jövőbeli veszély helyett a múltban elkövetett cselekmény kivételes jellegének hangsúlyozása – a K. és H. F. egyesített ügyek*

A Bíróság a fenti logikát követte a 2018-as K. és H.F. egyesített ügyekben született ítéletében is<sup>21</sup>, amelyben ezúttal háborús bűncselekmények miatt elítélt személyek hollandiai és belgiumi kiutasítása kapcsán rögzítette a Tsakouridis és P. I. döntésekből már jól ismert tételt, miszerint a belső biztonságra igenis hatással lehet az érintett tagállam népessége nyugalmanak és fizikai biztonságának közvetlen veszélyeztetése.<sup>22</sup> Amíg azonban a kábítószer-kereskedők vagy szexuális bűnelkövetők esetében valóban fennállhat a hajlam arra, hogy fenntartva e magatartást bűnisméltést kövessenek el, és ezáltal valódi és közvetlen

---

18 Noha a közrend és a közbiztonság fogalma között van némi átfedés, azaz e két fogalom nem választható el mereven egymástól, a közbiztonság rendszerint az állam intézményei, illetve annak alapvető infrastruktúrája elleni támadást, vagy a lakosságra nézve a kockázat nagyságrendjéből fakadó, jelentős biztonsági fenyegetettséget jelent, például egy terrorcselekmény formájában. A közrend ezzel szemben hagyományos értelmezése szerint a békés társadalmi együttélés fenntartását, ezáltal az életviszonyok büntetőjog általi védelmét foglalja magában.

19 Végül soron azonban a tagállami bíróságokra hagyta annak eldöntését, hogy Tsakouridis magatartása a „súlyos közrendi vagy közbiztonsági okok” közé vagy a szabad mozgás irányelv 28. cikkének (3) bekezdése szerinti „kényszerítő közbiztonsági okok” közé tartozik-e.

20 Ahogy a P. I. ügyben a kiskorúakkal szemben elkövetett szexuális cselekmény is ebbe a kategóriába tartozik.

21 C-331/16 és C-366/16 sz. egyesített ügyek, K. és H. F., ECLI:EU:C:2018:296.

22 K. és H. F. ügy, 42. pont.



veszélyt jelentsenek a társadalom valamely alapvető érdekére<sup>23</sup>, addig háborús bűnösök esetében mindez legalábbis erősen kétséges. A Bíróság K. és H. F. döntésében ennek ellenére szükségesnek érezte, hogy megerősítse a múltból jövőbe áthajló veszély koncepcióját, azaz, hogy egy múltban elkövetett cselekmény kivételesen súlyos voltánál fogva tartósan közvetlen veszélyt jelenthet a társadalom valamely alapvető érdekére a jövőben is, még hozzá kifejezetten a társadalmi értékek mentén. Az ügy egyébiránt már csak azért is figyelemreméltó, mert elsőként foglalkozik az uniós menekültjog és az uniós polgárok szabad mozgásának viszonyával (Coutts, 2018a). Álláspontom szerint a Bíróság ezen megközelítése legalábbis vitatható: megítélésem szerint nem a társadalomra jelentett veszély áll fenn a korábbi súlyos bűncselekmény elkövetését követően évekkel vagy éppen évtizedekkel később, hanem maga a bűncselekmény tárgyi súlya tekinthető olyannak, hogy az adott bűncselekmény elkövetésének következményei alól utóbb sem adható mentesülés.

K. egy 2001-től Hollandiában élő horvát háborús bűnös<sup>24</sup> volt, akinek a menedékjog iránti kérelmét a hatóságok többször is elutasították, arra hivatkozással, hogy az egykori Jugoszlávia területén személyesen részt vett háborús és emberiség elleni bűncselekmények elkövetésében, ezért az 1951. évi genfi menekültügyi egyezmény 1. cikkének F. pontja alapján nem kapott menekültstátuszt. Utóbb a holland hatóságok K.-t e háborús bűncselekményeire tekintettel közrendi, közbiztonsági alapon nemkívánatos személynek nyilvánították és kiutasították az országból.

A H. F. ügy tényállása a K. üggyhöz nagyon hasonló volt. Egy afgán állampolgár még 2000-ben érkezett Hollandiába, ahol menedékjog iránti kérelmét a hatóságok elutasították. A kérelmező utóbb az időközben holland állampolgárságot nyert lányával Belgiumban telepedett le, ahol uniós polgár családtagi státuszára hivatkozással kívánt tartózkodási jogot szerezni, kérelmét azonban a belga hatóságok elutasították, még hozzá a hollandiai menekültügyi eljárásához kapcsolódó ügyiratokban foglaltak alapján, nevezetesen azért, mert H. F. háborús vagy emberiség elleni bűncselekményekben vett részt, így az 1951. évi Genfi Egyezmény 1. cikkének F. pontja alapján nem részesülhet védelemben. Mindkét esetben azt a kérdést kellett a Bíróságnak megválaszolnia, hogy vajon összhangban van-e az uniós joggal a szabad mozgás olyan korlátozása, amely évtizedekkel ezelőtti cselekményeken vagy eseményeken alapul, illetve egy speciális történelmi vagy társadalmi kontextusban valósul meg, így az nagy valószínűséggel nem ismétlődik meg a kérdéses tagállamban.

---

23 P. I. ügy, 34. pont.

24 K. kettős, bosznia-hercegovinai és horvát állampolgársággal rendelkezett.

A Bíróság döntésében mindenekelőtt elismerte, hogy a tagállam által hivatkozott okok – így többek között az EUSz. 2. és 3. cikke szerinti alapvető értékek védelme – megalapozhatják a közrendi és közbiztonsági kivétel alkalmazását. Ezzel együtt hangsúlyozta, hogy önmagában a menedékjog hatóságok általi megtagadása nem eredményezheti automatikusan a szabad mozgás korlátozását, azaz ilyen esetben a körülmények egyedi alapú értékelése szükséges.<sup>25</sup> Ennyiben semmiképp sem minősíthetjük megszorítósnak az ítéletben megjelenő megközelítést.

Az ügy igazi jelentőségét a Bíróság újszerű megközelítése képezi a tekintetben, hogy hogyan is értékelendő egy múltban elkövetett cselekmény, azaz a társadalom valamely alapvető érdekére jelentett veszély a cselekmény különösen súlyos voltánál fogva tekinthető-e tartósan közvetlennek. A Bíróság a korábbi Bouchereau döntésére<sup>26</sup> hivatkozva megerősítette, hogy az értékelés során valóban fontos szempont lehet az elkövetés óta eltelt idő, ugyanakkor a múltbeli cselekmény kivételesen súlyos volta (a Bíróság fent említett megközelítése szerint) viszonylag hosszú idő elteltével is megalapozhatja e veszély fennállását.<sup>27</sup>

Meglepő, hogy egy, a múltban elkövetett cselekmény önmagában veszélyt jelenthet a közrendre, közbiztonságra, tekintettel arra, hogy a veszély fogalma általában egy jövőre irányuló kockázatot hordoz magában. Amíg a Bíróság korábbi esetjogában kifejezetten hangsúlyos elemként jelent meg a visszaesés kockázatának megállapíthatósága a kérdéses elkövető kapcsán, addig a K. és H. F. döntés (álláspontom szerint megkérdőjelezhető) indokolása szerint maga a pusztá fizikai jelenlét, így a fogadó ország polgáraival azonos földrajzi és társadalmi térben való tartózkodás az, amely veszélyt jelenthet a társadalom valamely alapvető érdekére a múltban elkövetett cselekmény tényére tekintettel.<sup>28</sup>

A múltban elkövetett cselekmény kivételesen súlyos voltának Bíróság általi hangsúlyozásával – amely cselekmény tehát nem feltétlenül a lakosság fizikai biztonságát, hanem sokkal inkább a kérdéses tagállam vagy az egész Európai Unió erkölcsi rendjét, valamint a társadalom nyugalmanak alapvető érdekét veszélyezteti – a közrend, illetve a közbiztonság kivétele lényegében „morálizálódik” (Coutts, 2018b). A Bíróság korábbi, kifejezetten a jövőbe tekintő, sérelemorientált ítélezési gyakorlata<sup>29</sup> mellett immár jól kivehetően feltűnik egy, a korábban elkövetett cselekményt és annak tagállami és társadalmi értékekkel való összeegyeztethetőségét fókuszba állító gyakorlat is.

25 A Bíróság e tekintetben hangsúlyozta az 1951. évi Genfi Egyezmény 1. cikkének F. pontja és a szabad mozgás irányelv 27. cikk (2) bekezdése eltérő célját. K. és H. F. ügy, 48–64 pontok.

26 C-30/77 sz. ügy, Bouchereau, ECLI:EU:C:1977:172.

27 K. és H. F. ügy, 58. pont.

28 K. és H. F. ügy 105. pont.

29 C-67/74 sz. ügy, Bonsignore, ECLI:EU:C:1975:34; C-482/01 és C-493/01. sz. egyesített ügyek, Orfanopoulos és Oliveri, ECLI:EU:C:2004:262.

### *A beilleszkedés követelményének fokozott jelentősége a kiutasítás területén*

A társadalmi beilleszkedés követelménye a kiutasítás kapcsán magában a szabad mozgás irányelvben is megjelenik, egyfelől egy arányossági teszt formájában, melynek értelmében a kiutasítási döntés során figyelembe kell venni a kiutasítandó személy fogadó államba való integrálódásának fokát, másrészt pedig a kiutasítással szembeni védelem fent már ismertetett fokozatos rendszerén keresztül is.<sup>30</sup> E rendszer értelmében tehát a kiutasítással szembeni védelem fokozatosan növekszik az érintett uniós polgár fogadó tagállamban való tartózkodásának hosszára, és az ezzel párhuzamosan megvalósuló társadalmi integrációjára tekintettel. Noha a szabad mozgás irányelv által támasztott feltételek látszólag egyértelműek, a Bíróság újabb gyakorlatában szereplő azon megközelítés, miszerint a fogadó állam társadalmába való beilleszkedés nemcsak kvantitatív, azaz időbeli, hanem kvalitatív (minőségi) faktorokon is alapul, némiképp átírni látszik a Bíróság kiutasítással kapcsolatos korábbi esetjogát. Így a fogadó állam büntetőjogi normáiban megnyilvánuló társadalmi értékek tiszteletben tartása, mi több, a jó piaci polgár fogalmának való megfelelés immár a kiutasítással szembeni fokozott védelem elnyerésének előfeltételül szolgál. Az újabb bírósági ítéletek tehát a kiutasítás területén is megerősítik a társadalmi integráció kétarcú koncepciójának központi jellegét, amely már nem csupán előmozdítani kívánja az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok gyakorlását, hanem adott esetben e jogok korlátozásának igazolásaként is szolgálhat, amennyiben a kérdéses polgár nem képes, avagy nem akar integrálódni a fogadó ország társadalmába.

### *A tagállami büntetőjogi normák tiszteletben tartása – az M. G. és a B. és Vomero egyesített ügyek*

Az integráció követelménye az uniós polgárok kiutasítása vonatkozásában elsőként a 2014-es M. G. ügyben jelent meg, amelyben a fő kérdést az képezte, vajon a szabadságvesztés-büntetés megszakítja-e a kiutasítással szembeni fokozott védelem feltételül szolgáló tízéves tartózkodás időszakának folyamatosságát.<sup>31</sup>

30 Az irányelvben az integráció mint koncepció a Bíróság joggyakorlatán keresztül jelent meg. E koncepció az esetjogban elsőként az Orfanopoulos és Olivieri ítéletben tűnt fel.

31 Az M. G. ügyben egy olyan portugál állampolgárról volt szó, aki az Egyesült Királyságban huzamos tartózkodási jogállást szerzett, majd gyermekének bántalmazása miatt a brit bíróság 21 hónap szabadságvesztésre ítélte, melyet követően M. G.-t kiutasították a tagállam területéről. Az érintett arra hivatkozással támadta meg a kiutasító határozatot, hogy több mint tíz éve tartózkodik a fogadó ország területén, így a kiutasítással szemben fokozott védelmet élvez. Az előterjesztő bíróság a Bírósághoz intézett kérdésével többek között a szabadságvesztés és a társadalmi integráció viszonyára kérdezett rá. C-400/12 sz. ügy, M. G., ECLI:EU:C:2004:9.

A Bíróság ítéletében úgy fogalmaz, hogy „mind a huzamos tartózkodási jogot, mind a 2004/38/EK irányelv szerinti, a kiutasítási intézkedések elleni védelem rendszerét alapvetően az érintett személyek beilleszkedésének mértéke alapozza meg.”<sup>32</sup> A Bíróság a beilleszkedési koncepció kapcsán ítéletében az azzal egy napon született Onuekwere döntését<sup>33</sup> hivatkozta. Ezen ügy központi kérdése a szabadságvesztés-büntetés huzamos tartózkodási jogállás megszerzésére gyakorolt hatása volt, amely tekintetében a Bíróság röviden úgy foglalt állást, hogy a szabadságvesztés-büntetés a társadalmi integráció hiányát tükrözi.<sup>34</sup> A Bíróság az M. G. ügy érvelési alapjául is szolgáló ügyben hangsúlyozta, hogy „a nemzeti bíróság által kiszabott szabadságvesztés-büntetés azt bizonyítja, hogy az érintett személy nem tartja tiszteletben a fogadó tagállam társadalmának büntetőjogában kifejezett értékeit”.<sup>35</sup> Márpedig, érvelt a Bíróság, a fogadó ország büntetőjogi normáinak megsértése az integráció elutasításának minősül. Az M. G. ügyben a Bíróság ez alapján úgy határozott, hogy a szabadságvesztés büntetés főszabályként megszakítja a tartózkodás folyamatosságát, és ezzel adott esetben a szabad mozgás irányelv 28. cikk (3) bekezdése szerinti fokozott védelem elnyerését. Mi több, a Bíróság a szóban forgó határozatában azt is rögzítette, hogy a szabadságvesztés időtartama nem vehető figyelembe a tízéves tartózkodási időszak kiszámításakor.

A Bíróság idézett döntését a szakirodalom erősen bírálja, tekintettel arra, hogy a legtöbb bűncselekmény szabadságvesztés-büntetést (vagy legalábbis ezzel való fenyegetést) von maga után, rendkívül könnyen megfosztva ezzel az uniós polgárokat a kiutasítással szembeni tényleges védelemtől (Meduna, 2017; Hamenstadt, 2020). Való igaz, hogy a társadalmi beilleszkedés követelményének a büntetőjogi normáknak való megfelelésre való leegyszerűsítése könnyen félrevezető lehet. A közrendi vagy közbiztonsági alapú kiutasítási döntés ugyanis legtöbb esetben olyan személyes magatartáson alapul, amely feltételezi a fogadó állam büntetőjogi normáinak a megsértését.

---

32 M. G. ügy, 32. pont.

33 C-378/12 sz. ügy, Onuekwere, ECLI:EU:C:2014:13.

34 A Bíróság által vizsgált ügyben az a kérdés merült fel, hogy a fogadó ország által kiszabott szabadságvesztés-büntetés a harmadik országbeli családtag igénylő esetén megszakítja-e a jogállás megszerzéséhez szükséges tartózkodás folyamatosságát. A Bíróság válasza igenlő volt, amelyet többek között azzal indokolt, hogy a huzamos tartózkodás joga a társadalmi kohézió előmozdításának egyik kulcseleme, így a jog megszerzése az uniós polgár fogadó állambeli integrációjának függvénye. Márpedig ez az integráció nemcsak tér- és időbeli tényezőkön alapul, hanem a fogadó tagállamba való beilleszkedés fokára vonatkozó minőségi tényezőkön is. A szabadságvesztés-büntetés pedig épp azt támasztja alá, hogy az érintett személy nem tartja tiszteletben a fogadó tagállam társadalmának a kérdéses állam büntetőjogában kifejeződő értékeit.

35 Onuekwere ügy, 26. pont.

A Bíróság az M. G. döntésében épp ezért nyitva hagyott egy kiskaput azzal, hogy átfogó értékelési kötelezettséget írt elő annak meghatározása céljából, vajon a tartózkodás folyamatosságának szabadságvesztés általi megszakadása milyen mértékben akadályozza a fokozott védelem elnyerését. A Bíróság szerint tehát az egyén helyzetének átfogó értékelése szükséges minden egyes konkrét esetben, amikor felmerül a kiutasítás kérdése. Ezen átfogó értékelés során – amelyre tehát annak meghatározása érdekében van szükség, hogy az érintett személy társadalmi kapcsolatai, beilleszkedése valóban megszakadtak-e – a nemzeti hatóságok figyelembe vehetik mind a szabadságvesztés releváns körülményeit, mind pedig a kérdéses személy fogadó tagállamban való tartózkodását a szabadságvesztést megelőző tíz év során.

A fenti M. G. ügyben a Bíróság által elejtett félmondatok nagyon is fontos kérdéseket vetnek fel a társadalmi beilleszkedés definiálásával kapcsolatban, különösen olyan személyek esetén, akik már több évtizede a fogadó tagállam területén élnek. Így mindenekelőtt azt a kérdést is fel kell tennünk, hogy egyáltalán értékelendő-e, és ha igen, akkor hogyan a szabadságvesztést megelőzően a tagállamban töltött idő. Hasonlóképpen kérdés, hogy a börtönben töltött időszakok figyelembe vehetők-e a társadalmi beilleszkedés szempontjából, vagy azokat ki kell zárni az értékelésből, különös tekintettel arra, hogy a szabadságvesztés-büntetés esetén a társadalmi reintegrációval szorosan összefüggő rehabilitáció a cél (Coutts, 2018a). A Bíróság épp ezekre a kérdésekre adott választ a 2018-as B. és Vomero egyesített ügyekben hozott ítéletében, két olyan uniós polgár kapcsán, akik a kiutasításukat megelőzően már évtizedek óta a fogadó állam területén éltek.<sup>36</sup>

A Bíróság B. és Vomero döntésében a szabadságvesztésnek az egyén és a fogadó állam kapcsolatára gyakorolt hatását illetően megerősítette az M. G. ítéletben

---

36 B. Görögországban született görög állampolgár, aki a szülei válását követően édesanyjával Németországba költözött. Néhány rövidebb görögországi látogatástól eltekintve folyamatosan Németországban tartózkodott, ott huzamos tartózkodási joggal rendelkezett, a német nyelvet jól beszélte, görög nyelvi képességei ezzel szemben alapszintűek voltak. B. antiszociális személyiségzavar jeleit mutatta, az alapügy felmerülésének időpontjáig nem sikerült szakképesítést szereznie, és mindössze két hónapot dolgozott. 2012 novemberében egy német helyi bíróság kényszerítés, zsarolás kísérlete és engedély nélküli löfgyerviselés miatt pénzbüntetésre ítélte. A pénzbüntetés kifizetése céljából pár hónappal később megtámadott egy játéktermet is, amely következtében a karlsruhei regionális bíróság immár öt év és nyolc hónap szabadságvesztés-büntetést szabott ki rá. A Vomero alapügy felperese pedig egy olyan olasz állampolgár volt, aki még az 1980-as évek derekán költözött az Egyesült Királyságba, hogy ott egy brit hölgyvel családot alapítson. Vomero alkalmi munkákat vállalt, miközben öt gyermeküket nevelte. A házastársi életközösség később megromlott, ekkor Vomero későbbi áldozatával költözött össze, akinek 2001 márciusában történt megölése miatt később nyolc év szabadságvesztésre ítélték. A tagállami hatóságok az alapügyek érintettjeivel szemben kiutasítási határozatot rendeltek el a szabadságvesztés büntetésük letöltését követően. B. és Vomero egyaránt megfellebbezték a rájuk vonatkozóan született döntéseket arra hivatkozással, hogy a szabad mozgás irányelv 28. cikk (3) bekezdése értelmében fokozott védelmet élveznek.

foglaltakat, így azt, hogy a börtönének ugyan főszabályként megszakítják a tartózkodás folyamatosságát, azonban az egyén helyzetének átfogó értékelése szükséges minden egyes konkrét időpontban, amikor felmerül a kiutasítás kérdése.<sup>37</sup> Ezen értékelés körében adott esetben szerepelhet az a körülmény, hogy az érintett személy a fogadó tagállamban tartózkodott a szabadságvesztést megelőző tíz évben.<sup>38</sup> A Bíróság döntésében – a korábbiaktól eltérően – hangsúlyozza ugyanakkor, hogy ha az uniós polgár a fogva tartásához vezető bűncselekmény elkövetése előtt megfelelt a tízéves folyamatos tartózkodás feltételének, a szabadságvesztés-büntetést „nem lehet úgy tekinteni, hogy az automatikusan megszakítja az említett személy ebben az államban előzetesen kialakult beilleszkedési kapcsolatait” és az e tagállam területén való tartózkodása folytonosságát. A Bíróság B. és Vomero ítéletében tehát már jóval kiegyensúlyozottabban értékelt a társadalmi integráció szigorú követelményét, és visszautasította azt a megközelítést, hogy a szabadságvesztés automatikusan és szükségképpen negatív hatással van a fogadó állam és a más tagállami polgár közti kapcsolatra.

Amíg a Bíróság korábbi döntéseiben az integrációs kapcsolat értékelése során az érintett magatartása és az elkövetett cselekmény jellege/körülményei játszották a főszerepet, addig a B. és Vomero határozat már különös hangsúlyt fektet a fogadó állammal való kapcsolat szabadságvesztést megelőző időszakban történt megszilárdulására. E megközelítés szerint az uniós polgár már a szabadságának elvonása előtt beilleszkedhet a fogadó ország társadalmába. Minél szorosabb ez a kapcsolat a szabadságvesztés megelőző időszakban, annál kisebb a valószínűsége annak, hogy az a szabadságvesztéssel megtörik. Az őrizetbe vételt megelőző időszakra fókuszálás tehát mindenképp egy innovatív eleme a Bíróság legújabb gyakorlatának, szemben a korábbi esetjoggal, ahol a cselekmény önmagában elégséges bizonyítékaul szolgált a fogadó állam értékeinek a felrúgására. Hasonlóképp újszerű eleme a Bíróság B. és Vomero döntésének, hogy a tagállamnak figyelemmel kell lennie a szabadságvesztés időtartama alatt tanúsított magatartásra is annak értékelése során, hogy az uniós polgár a cselekmény elkövetésével végképp eltávolodott-e a társadalmi értékektől, avagy még helyreállítható-e ez a kapcsolat.<sup>39</sup> Ezzel lényegében választ is kapunk arra a kérdésre, hogy a szabadságvesztés-büntetést megelőző időszakot, illetve magát a szabadságvesztést miként kell figyelembe venni az uniós polgár társadalmi beilleszkedésének értékelése során. Azzal, hogy a Bíróság a legújabb, B. és Vomero döntésében a szabadságvesztés büntető jellegén túl, immár annak

---

37 B. és Vomero ügy, 70. pont.

38 B. és Vomero ügy, 70. pont.

39 B. és Vomero ügy, 74. pont.

reintegratív szerepét is kiemeli, határozottan tompítja korábbi gyakorlatának szigorúságát a társadalmi integráció követelménye vonatkozásában.

Álláspontom szerint azokban az esetekben, amikor az érintett uniós polgár már több évtizede a kérdéses tagállam területén tartózkodik, kifejezetten helyeslendő, hogy a Bíróság elmozdult a korábbi joggyakorlatában, így mindenekelőtt az M. G. ügyben megfogalmazott szigorú és sok esetben bár formálisan jogszerű, de valójában rendkívül méltánytalan eredményre vezető megközelítésétől.

### *A jó piaci polgár követelményének való megfelelés*

Amint azt a Bíróság kiutasítással és általában az uniós polgársággal kapcsolatos újabb gyakorlatában láthattuk, a fogadó államban tartózkodó más tagállami polgár már nem pusztán tárgya, hanem felelős szereplő alanya a társadalmi beilleszkedésnek, aki cselekedeteivel vagy épp mulasztásával formálja személyes sorsát. E felelősség nem egy absztrakt, elvont felelősség, hanem nagyon is konkrét kötelezettségeket ró tehát a polgárookra. Az uniós polgároknak így mindenekelőtt tiszteletben kell tartaniuk a fogadó állam büntetőjogában is kifejezést nyert alapvető társadalmi normákat, sőt, a K. és H. F. ügy tanulsága szerint immár az uniós értékeket is. Mi több, a Bíróság uniós polgárok kiutasítással kapcsolatos gyakorlatában már nemcsak a büntetőjogban kifejezést nyert értékek játszanak szerepet, hanem maga a gazdasági aktivitás is. Azaz nem pusztán törvénytisztelő polgárnak kell lenni a tartózkodási jogok megtartásához, hanem egyúttal „jó piaci polgárnak” is. Jól tükrözi ezt a Bíróság fent ismertetett B. és Vomero ügy kapcsán tett azon kijelentése, miszerint a szabad mozgás irányelv 28. cikk (3) bekezdése szerinti fokozott védelem csak a huzamos tartózkodási státusz elnyerése esetén áll fenn.<sup>40</sup> Egy ezzel ellentétes értelmezés – legalábbis a Bíróság olvasata szerint – ugyanis arra a paradox és inkohereus eredményre vezetne, hogy egy huzamos tartózkodási státusszal még nem rendelkező uniós polgár csak akkor volna kiutasítható, ha imperatív közbiztonság ellen irányuló cselekményt követ el. Ezzel szemben azonban a Bíróság gyakorlatából következően valójában akkor is kiutasítható, amennyiben indokolatlan terhet jelent a szociális ellátórendszerre.

A Bíróság mindehhez hozzáteszi azt az Onuekwere ügyből már jól ismert tényt, hogy a beilleszkedés, amely meghatározza a szabad mozgás irányelv szerinti huzamos tartózkodáshoz való jog megszerzését, nemcsak tér- és időbeli tényezőkön alapul, hanem a fogadó tagállamba való beilleszkedés mértékére

---

40 A Bíróság egyébként erre a kijelentésére támaszkodott a pár héttel később meghozott K. és H. F. döntésében is. B. és Vomero ügy, 56. pont.

vonatkozó minőségi tényezőkön is.<sup>41</sup> Mindebből arra következtethetünk, hogy a kiutasítással szembeni fokozott védelem csak annak jár, aki teljesíti az irányelv 7. cikkében foglalt feltételeket, azaz megfelel a jó piaci polgár fogalmának (good market citizen) (Carabot, 2019).

### *A Bíróság joggyakorlata mögött meghúzódó elvi és gyakorlati megfontolások*

Ahogy Coutts megjegyzi, a fent említett követelmények tulajdonképpen megfelelnek a „jó állampolgár ismérveinek”<sup>42</sup>, normatív elvárásokat támasztva ezzel az uniós polgárok felé, hogy azok törvénytisztelő, gazdaságilag hasznos tagjai legyenek a fogadó állam társadalmának (Coutts, 2018a).

Úgy vélem, a Bíróság megközelítésével nem feltétlenül valamiféle ideálképet kíván felállítani, hanem egyszerűen pragmatikus megfontolásokat követ. A belső piac működését sokkal inkább szolgálják a gazdaságilag aktív, jogkövető polgárok, mintsem azok, akik nem dolgoznak, ad absurdum jogellenes magatartásukkal még meg is terhelik az állami költségvetést (az állami hatóságok, vagy éppen az ellátórendszer működtetése révén). Még ha kissé túlzó is, de jól érzékelteti az előbbieket Rantos főtanácsnoknak F. S. ügyben<sup>43</sup> megfogalmazott álláspontja:

*„A szociális segítségnyújtás fogalma tág, és magában foglalja mindazokat a szolgáltatásokat, amelyekhez az uniós polgár nem járult hozzá, és amelyeket a költségvetésből biztosítanak. Például, ha valamely személy a kiutasítását követően ismétlődő jelleggel jogellenes magatartást tanúsít, e magatartás releváns lehet abból a szempontból, hogy – a rendőrségi források jelentős részének a szóban forgó személy magatartása miatti mobilizálása következtében – tükrözheti az indokolatlan teherré válás veszélyét.”<sup>44</sup>*

A fenti megközelítés ugyanakkor annyiban problematikus<sup>45</sup>, hogy a rendőrségi források mobilizálása – bolti tolvajlás és egyéb bagatell bűncselekmények elkövetése miatt – ugyan valóban megterheli a költségvetést, de az semmiképpen nem tekinthető olyan, a szabad mozgás irányelv szerinti, az egyéni szükségleteket kielégítő és a költségvetést a szó klasszikus értelmében véve terhelő ségelynek, amely a szabad mozgás irányelv 15. cikke alapján indokoltta teheti

41 B. és Vomero ügy, 58. pont.

42 Coutts azt is hangsúlyozza azonban, hogy ez esetben már igen komoly tétje van e kritériumok esetleges nem teljesítésének, mégpedig a fogadó állambeli tartózkodási jogok megszűnése.

43 C-719/19 sz. ügy, F. S., ECLI:EU:C:2021:506.

44 Athanasios Rantos főtanácsnok F. S. ügyben hozott indítványa, ECLI:EU:C:2021:104, 101. pont.

45 A főtanácsnok a kérdéses ügyben úgy ítélte meg, hogy a szabad mozgás irányelv 15. cikke már akkor is alkalmazandó, ha pusztán a veszélye áll fenn annak, hogy az érintett személy indokolatlan terhet jelenthet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére.



a kiutasítást.<sup>46</sup> Nem feledkezhethetünk meg továbbá arról sem, hogy az Európai Unió célja hosszú távon egy általános érték- és szolidaritásközösség megteremtése, még ha e cél megvalósítása jelen politikai és gazdasági körülmények miatt olykor kissé nehézkesnek is tűnik.

Mindemellett a Bíróság újabb gyakorlatában nagyon is számol az uniós polgárság és a szabad mozgás intézményének hosszú távú föderalizáló hatásával: így például a már említett K. és H. F. ügyben a tagállami értékeken túl a közös uniós értékekre is utalt a háborús bűnök elkövetése kapcsán. Ideális esetben persze a nemzeti és a szupranacionális érdekek, illetve értékek együtt léteznek és erősítik egymást. E közös értékekre utalás már a Bíróság korábbi gyakorlatában, így például a Tsakouridis esetben is megtörtént, amikor a Bíróság a 2004/757/IB tanácsi kerethatározatra<sup>47</sup> visszautalva rögzítette, hogy a kábítószer-kereskedelem veszélyezteti az Európai Unió polgárainak egészségét, biztonságát és életminőségét, valamint a tagállamok törvényes gazdaságát, stabilitását és biztonságát.<sup>48</sup> Hasonlóképpen, a P. I. ügyben hozott döntés is kiemeli, hogy az EUMSZ. 83. cikk (1) bekezdésével összhangban a gyermekek szexuális kizsákmányolása a több államra kiterjedő, különösen súlyos, olyan bűncselekmények közé tartozik, amelyek esetén az uniós jogalkotó beavatkozását e jogszabály előírja.<sup>49</sup> A Bíróság fent ismertetett, kiutasítással kapcsolatos „moralizáló” gyakorlata tehát elsősorban a tagállami, de egyre inkább bizonyos uniós értékek kifejezésének eszközéül is szolgál (Coutts, 2018b).

Ugyanakkor nemcsak a közös értékek, hanem a szabadságvesztés büntetését töltő személy társadalmi reintegrációjának, mint közös európai érdeknek a Bíróság általi hangsúlyozása is a föderalizáció irányába mutat. A Bíróság már a Tsakouridis döntésében hangsúlyozta, hogy az elkövető társadalmi visszailleszkedése nemcsak az adott tagállam, hanem általában az Európai Unió érdeke is.<sup>50</sup>

A szabadság, biztonság és jog érvényesülése térségének fokozatos kiépülése az uniós érdekek még erőteljesebb felszínre törését hozhatja magával, elhalványítva ezzel a tagállami határok jelentőségét és elősegítve a szabad mozgáshoz való jog belső piaci koncepción túlmutató érvényesülését. Ezt vélhetően tovább fokozza majd az uniós büntetőjog növekvő szerepe, amely a társadalmilag nemkívánatos magatartások szankcionálása mellett már nem feltétlenül kívánja meg az uniós polgár elkövetők fogadó állam területéről való kiutasítását

46 Még ha az közvetve hatással is lehet az adott állam által nyújtható támogatások általános szintjére. C-209/03 sz. ügy, Bidar, ECLI:EU:C:2005:169, 56. pont.

47 A Tanács 2004/757/IB kerethatározata a tiltott kábítószer-kereskedelem területén a bűncselekmények tényállási elemeire és a büntetésekre vonatkozó minimumszabályok megállapításáról.

48 Tsakouridis ügy, 46. pont.

49 P. I. ügy, 25. pont.

50 Tsakouridis ítélet 50. pont.

(Kostakopoulou, 2014). Ahogy azt a jogirodalom is egyre inkább kiemeli, a szabad mozgás irányelv semmilyen formában nem gátolja a tagállamokat a súlyos bűncselekmények szabadságvesztéssel történő büntetésében, azonban a szabadságvesztés büntetésnek nem kell, hogy szükségszerű velejárója legyen az elkövető kiutasítása (Guild, Peers & Tomkin, 2019).

## Záró gondolatok

Az Európai Bíróság a kiutasítással kapcsolatos újabb gyakorlatában a szabad mozgás jogában gyökerező társadalmi integráció koncepcióját érvényesíti, annak nemcsak a jogok gyakorlását erősítő, hanem joggyakorlás előfeltételül, illetve a jogok korlátozásának igazolásául szolgáló szerepét is hangsúlyozva. Ez a szemlélet értelemszerűen kihat a szabadon mozgó polgárok felelősségvállalására is, amennyiben az uniós polgárnak viselnie kell a társadalmi beilleszkedése esetleges hiányának következményeit, így akár a tartózkodási jogai elvesztését és ezzel a tagállam területéről történő kiutasítását. Ez a felelőség kettős követelményt támaszt a szabadon mozgó uniós polgárral szemben. Egyfelől, az uniós polgárnak tartózkodnia kell a fogadó állam büntetőjogi normái megsértésétől (sőt, a Bíróság újabb gyakorlatában már a tagállami büntetőjogon túl az uniós értékekre is kivetíti ezt a kötelezettséget), másfelől, a fokozott védelem fennállásához – a huzamos tartózkodási jogállás elnyerésén keresztül – teljesítenie kell az irányelvben lefektetett gazdasági kritériumokat egyaránt (jó piaci polgár koncepciója). Mindez egyben azt is jelenti, hogy a valamely EU tagállamból történő kiutasítás uniós jogi megítélése szempontjából kijelenthető: az uniós polgároknak az uniós jogból fakadóan immáron nem csupán jogai, hanem egyre inkább kötelezettségei is vannak.

## Felhasznált irodalom

- 
- Carabot, M. B. (2019). Citizenship, Integration, and the Public Policy Exception: B and Vomer and K and HF. *Common Market Law Review*, 56(3), 771–801. <https://doi.org/10.54648/COLA2019055>
- Coutts, S. (2018a). The absence of integration and the resonsibilisation of Union Citizenship, *European Papers*, 3(2), 761–780. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/254>
- Coutts, S. (2018b). The expressive dimension of the Union Citizenship Expulsion Regime: Joined Cases C-331/16 és C- 366/16, K and HF, *European Papers*, 3(2), 833–841. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/241>

- Guild, E., Peers, S. & Tomkin, J. (2019). *The EU Citizenship Directive: A Commentary*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198849384.001.0001>
- Hamenstadt, K. (2020). Expulsion and „Legal Otherness” in Times of Growing Nationalism, *European Law Review*, 45(4), 453–470.
- Kochenov, D. & Plender, R. (2012). EU Citizenship: From an Incipient Form to an Incipient Substance? *European Law Review*, 37(4), 369–396.
- Kochenov, D. & Pirker, B. (2013). Deporting the Citizens within the European Union: A Counter-Intuitive Trend in Case C-348/09, P.I. v. Overbürgemeisterin der Stadt Remscheid. *Columbia Journal of European Law*, 19, 369–390.
- Mantu, S. (2013). Concepts of Time and European Citizenship. *European Journal of Migration and Law*, 15(4), 446–464. <https://doi.org/10.1163/15718166-00002044>
- Meduna, M. (2017). Sceletus Europeus Sum: What Protection against Expulsion Does EU Citizenship Offer to European Offenders? In Kochenov, D. (Ed.), *EU Citizenship and Federalism* (pp. 394–416). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781139680714.017>
- Shuibhne, N. N. (2017). Recasting EU Citizenship as Federal Citizenship: What Are the Implication for the Citizen When the Political Bargain Is Privileged? In Kochenov, D. (Ed.), *EU Citizenship and Federalism* (pp. 147–177). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781139680714.007>
- Thym, D. (2017). The Evolution of Citizens’ Rights. In Thym, D. (Ed.), *Questioning EU Citizenship* (pp. 111–135). Hart Publishing.
- Töttös Á. (2012). A közrendre, közbiztonságra veszélyesség uniós szabályozása a legális migráció területén. In Gaál Gy. & Hautzinger Z. (Szerk.), *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, XIII. kötet. (pp. 335–348). Magyar Hadtudományi Társaság.

## Alkalmazott jogszabályok

---

- 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.
- A Tanács 2004/757/IB kerethatározata a tiltott kábítószer-kereskedelem területén a bűncselekmények tényállási elemeire és a büntetésekre vonatkozó minimumszabályok megállapításáról. HL L 335., 2004.11.11., 8–11.
- European Parliament, Report on the proposal for directive on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely on the territory of the Member States, COM (2001) 257. HL C 270E., 2001.9.25., 150–160.

## Hivatkozott jogesetek

---

- C-333/13 sz. ügy, Dano, ECLI:EU:C:2014:2358.  
C-94/18 sz. ügy, Chenchooliah, ECLI:EU:C:2019:693.  
C-145/09 sz. ügy, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708.  
C-348/09 sz. ügy, P. I., ECLI:EU:C:2012:300.  
C-400/12 sz. ügy, M. G., ECLI:EU:C:2014:9.  
C-316/16 és C-424/16 sz. egyesített ügyek, B. és Vomero, ECLI:EU:C:2018:256.  
C-30/77 sz. ügy, Bouchereau, ECLI:EU:C:1977:172.  
C-67/74 sz. ügy, Bonsignore, ECLI:EU:C:1975:34.  
C-482/01 és C-493/01. sz. egyesített ügyek, Orfanopoulos és Oliveri, ECLI:EU:C:2004:262.  
C-378/12 sz. ügy, Onuekwere, ECLI:EU:C:2014:13.  
C-719/19 sz. ügy, F. S., ECLI:EU:C:2021:506.  
C-209/03 sz. ügy, Bidar, ECLI:EU:C:2005:169.

## A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

---

Gyenyey L. (2023). Uniós polgárok kiutasítása más EU-tagállamból az Európai Bíróság legújabb gyakorlatában I. *Beliügyi Szemle*, 71(2), 201–220. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2023.2.2>