

AZ UNIÓS POLGÁRSÁG ELMÉLETE ÉS GYAKORLATA

Szerkesztette
Ganczer Mónika • Knapp László



GONDOLAT

AZ UNIÓS POLGÁRSÁG
ELMÉLETE ÉS GYAKORLATA

AZ UNIÓS POLGÁRSÁG ELMÉLETE ÉS GYAKORLATA

Szerkesztette

Ganczer Mónika • Knapp László

Gondolat Kiadó
Budapest, 2022

A kötet kiadása az Igazságügyi Minisztérium
jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai
keretében valósult meg.

Szakmai lektorok

Fazekas Judit • Mohay Ágoston

Szerzők

*Barták Áron • Csatlós Erzsébet • Friedery Réka • Ganczer Mónika •
Gyenyey Laura • Horváthy Balázs • Knapp László • Milassin László • Papp Nikolett •
Schiffner Imola • Siska Katalin • Takó Dalma*

https://doi.org/10.24362/unios_polgarsag.ganczer_knapp.2022

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás,
illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás
a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulásához van kötve.

© Szerzők, 2022

Szerkesztés © Ganczer Mónika, Knapp László, 2022

www.gondolatkiado.hu

facebook.com/gondolat

A kiadásért felel Bácskai István
Szöveggondozó Gál Mihály
A kötetet tervezte Lipót Éva

ISBN 978 963 556 271 8

Tartalom

Előszó	7
--------	---

I. RÉSZ. AZ UNIÓS POLGÁRSÁG KIALAKULÁSA ÉS TERMÉSZETE

MILASSIN LÁSZLÓ Az uniós polgárság kialakulásának története	11
--	----

GANCZER MÓNIKA Az uniós polgárság természete, összevetése az állampolgársággal	27
---	----

PAPP NIKOLETT Az uniós polgárság és a tagállamok szabályozási mozgástere. Az Európai Bíróság V. M. A. kontra Stolichna obshtina-ügyben hozott ítélete	42
--	----

II. RÉSZ. AZ UNIÓS POLGÁRSÁG MEGSZERZÉSE ÉS ELVESZTÉSE, HARMADIK ÁLLAM ÁLLAMPOLGÁRAINAK KÜLÖNLEGES STÁTUSZA

HORVÁTHY BALÁZS Befektetői állampolgársági programok és az uniós polgárság intézménye	61
--	----

SISKA KATALIN Az uniós polgárság és a török aspektusok, az esetleges török csatlakozás uniós polgársággal összefüggő vonatkozásai	81
---	----

TAKÓ DALMA Az uniós polgárság elvesztése a Brexitet szabályozó egyes nemzetközi szerződések fényében	104
--	-----

III. RÉSZ. AZ UNIÓS POLGÁRSÁGGAL ÖSSZEFÜGGŐ GAZDASÁGI JOGOSULTSÁGOK ÉS KAPCSOLÓDÓ JOGOK

GYENEY LAURA

A gazdasági aktivitás peremén mozgó uniós polgárok jogai.
Az álláskeresők különleges jogállása az Európai Unió Bíróságának
legújabb gyakorlatában 123

SCHIFFNER IMOLA

Az uniós polgárok családtagjainak jogi helyzete az uniós jogban 145

BARTÁK ÁRON

Az uniós polgárok egyenlő bánásmódhoz való joga az üzemanyagárakat
szabályozó hazai rendelet kontextusában 173

IV. RÉSZ. AZ UNIÓS POLGÁRSÁGHOZ FŰZŐDŐ KÖZJOGI ÉS POLITIKAI JOGOSULTSÁGOK

FRIEDERY RÉKA

Az Európai Ombudsman helye az uniós intézményrendszerben 193

CSATLÓS ERZSÉBET

A bajba jutott uniós polgár védelmének rendszere harmadik
állam területén 208

KNAPP LÁSZLÓ

Az uniós polgárok petíciós joga a közvetlen részvételi jogok rendszerében 223

ELŐSZÓ

Az Európai Unió létrehozásával a Maastrichti Szerződés lefektette a közjogi-politikai integráció alapjait, amely során nagy hangsúlyt kapott a tagállami állampolgárok európai identitásának erősítése. Az e célból megteremtett uniós polgárság jogintézménye új szakasz kezdetét jelentette az európai integráció történetében, mivel az ahhoz társuló jogosultságok a tagállamok állampolgárait nem gazdasági tevékenység gyakorlása révén, hanem önmagában a nemzeti állampolgárságuk fennállása által is megilletik. A jogosultságok egyrészt új fejlődési irányt adtak az uniós (illetve közösségi) jog által korábban is ismert kategóriáknak, mint a szabad mozgás és tartózkodás vagy az európai parlamenti választáson való részvétel. Másrészt a diplomáciai és a konzuli képviseletek által nyújtandó védelemhez való jog rögzítése hatást gyakorol a nemzetközi jog kapcsolódó jogintézményeire is. Emellett a státusz bevezetése az uniós polgárok és az EU intézményei közötti kapcsolatok mélyítését is eredményezte az európai ombudsmanhoz való fordulás jogának bevezetése, illetve a petíciós jog integrálása révén.

Az uniós polgárság *sui generis* jogintézmény, amelyet több sajátossága alátámaszt. Habár az Európai Bíróság megállapítása szerint a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása az előbbi státuszoktól továbbra is elválaszthatatlan maradt, azokat pusztán kiegészíti, amely által végső soron a tagállamok döntenek a megszerzésének és az elvesztésének feltételeiről. A polgárság alapvető természete átalakította a korábban ismert, kapcsolódó jogok szerkezetét is, különös tekintettel a szociális juttatásokra és a családtagok jogállására. A státusz dinamizmusát nem pusztán az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának új elemei adják, hanem tartalma normatív úton is fokozatosan bővült, ilyen volt a Lisszaboni Szerződés által bevezetett európai polgári kezdeményezés jogintézménye, illetve a fenti jogosultságok tartalmát részletező másodlagos jogforrások elfogadása, majd ezek reformja.

A kötet az uniós polgárságot érintő aktuális kérdések átfogó elméleti és gyakorlati elemzésére vállalkozik. A négy tematikus egység közül az első az uniós polgárság kialakulásával és természetével foglalkozik, amely a jogállás fejlődésének bemutatása mellett annak nemzeti és nemzetközi joghoz fűződő viszonyát is górcső alá veszi. Az uniós polgárság megszerzésének és elvesztésének időszerű témái

mellett a második rész átfogó képet ad a török állampolgárok különleges helyzetéről. Az ezt követő tanulmányok azt mutatják be, hogy a gazdasági tevékenység más tagállamban történő végzése mely új elemekkel bővült a státusz bevezetése révén, illetve ez napjainkban milyen kérdéseket vet fel. Az elemzések utolsó csoportja a jogálláshoz fűződő közjogi és politikai jogosítványokat vizsgálja meg, amelyeknek tárgyát képezi a polgároknak az uniós intézményekhez fűződő viszonya mellett a harmadik államok területén felmerült probléma esetére kialakított mechanizmus is. Ez az átfogó szemléletmód és teljességre való törekvés teszi hiánypótlóvá a kötetet, melynek eredményei egyaránt számot tarthatnak az alkotmányjoggal, az európai uniós joggal, a külpolitikával és a nemzetpolitikával foglalkozó elméleti és gyakorlati szakemberek, a joghallgatók, továbbá a téma iránt érdeklődő nem jogász olvasók széles körének érdeklődésére.

Győr, 2022. február 7.

A szerkesztők

I. RÉSZ

AZ UNIÓS POLGÁRSÁG
KIALAKULÁSA
ÉS TERMÉSZETE

AZ UNIÓS POLGÁRSÁG KIALAKULÁSÁNAK TÖRTÉNETE

Milassin László

habil. címzetes egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar

1. MAASTRICHTI SZERZŐDÉS ELŐTTI IDŐSZAK

Az 1950-ben napvilágot látott Schuman-nyilatkozat¹ és az 1951-ben aláírt Párizsi Szerződés² fogalmazta meg egy föderális Európa gondolatát. Ennek célja az volt, hogy egy szupranacionális közösséget hozzanak létre, amelyben az egyes polgárok közös státusszal és identitással rendelkeztek volna. Winston Churchill 1946. szeptember 19-én, a Zürichi Egyetemen elmondott híres beszédében utalt arra, hogy „...egy olyan európai csoportot kell létrehozni, amely értelmet adna a kiszélesedő patriotizmusnak és közös polgárságnak, a turbulens és nagyszerű Európa zavart népei számára”. 1948-ban a Hágában tartott európai konferencián Churchill egy olyan Európát vizionált, amelyben az emberek büszkén mondják majd, hogy *európai vagyok*, sőt elsősorban európainak érzik magukat, és otthonuknak tekintik a kontinentst mindenhol.³ Egyébként ugyanezen a konferencián már ekkor javasolták az „európai útlevél” bevezetését. A belga miniszterelnök, Paul-Henri Spaak szerint Európa gazdasági integrációja tulajdonképpen egy köztes lépés azon az úton, amely egy valódi politikai közösséghez vezet, mégpedig *közösségi állampolgársággal*. Ezekről az ideáktól ihletve az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó

¹ Robert Schuman francia külügyminiszter 1950. május 9-én tárta a világ elé tervét, amely később Schumann-nyilatkozatként vált híressé. Schuman azt javasolta, hogy az alapító tag-államok (azaz Franciaország, Nyugat-Németország, Olaszország, Hollandia, Belgium és Luxemburg) szén- és acéltermelésüket rendeljék egy közös főhatóság, az Európai Szén- és Acélközösség alá.

² A Párizsi Szerződés (angolul Treaty establishing the European Coal and Steel Community vagy röviden Treaty of Paris) Franciaország, a Német Szövetségi Köztársaság, Olaszország és a Benelux államok (Belgium, Hollandia, Luxemburg) által 1951. április 18-án aláírt szerződés, amely létrehozta az Európai Szén- és Acélközösséget. Az Európai Szén- és Acélközösség (röviden ESZAK) később az Európai Unió részévé vált.

³ We hope to reach again an Europe... [in which] men will be proud to say ‘I am an European.’ We hope to see an Europe where men of every country will think as much of being an European as of belonging to their native land. (...) [And] wherever they go in this wide domain... they will truly feel ‘Here I am at home.’

Párizsi Szerződés mondta ki e szerződést aláíró államok személyeinek azon jogát, hogy ezen államok területén bárhol munkát vállalhattak.⁴ Az Európai Szén- és Acélközösség és a hat évvel később létrehozott Európai Gazdasági Közösség első-sorban gazdasági jellegű célkitűzéseket maga elé állító szervezet volt.⁵

A Maastrichti Szerződés megalkotása előtti időben valamiféle „közösségi polgárság” hivatalosan nem létezett homogén európai politikaként. Következésképpen az *acquis communautaire* informális forrásaiból innen-onnan összeszedett mozaikokat lehetett azonosítani és összeállítani az uniós polgárság politikája kialakításához.⁶

Az 1957-ben aláírt Római Szerződésben találunk először utalást a polgárok szabad mozgására vonatkozóan. Megjegyzendő, hogy a Római Szerződés szövegében nem lelhető fel még a polgár (citizen, citizenship) kifejezés, ugyanis alapvetően az Európai Közösség gazdasági alanyai voltak a tagállamok állampolgárai, mint munkavállalók, szolgáltatók, vállalkozók vagy éppen diákok és nyugdíjasok. Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó eme szerződés 48. cikke mondja ki a munkavállalók szabad mozgását, miszerint lebontani rendelt minden diszkriminatív intézkedést a tagállamok munkavállalóira nézve, különösen az alkalmazás, a bérezés és a munkavállaláshoz kötődő más feltételek vonatkozásában. Annak dacára, hogy ez a rendelkezés csak bizonyos részét érintette a tagállamok polgárainak, (tudniillik csak a munkavállalókat), mégis fontos lépést jelentett a tagállami polgárságot jogosító normák kimunkálását illetően. Ugyanis ez a szabály a primer jog részeként lépett hatályba, így az Európai Bíróságnak lehetősége nyílt ennek alkalmazását értelmezni. Az Európai Bíróságnak éppen ezért nem elhanyagolható szerepe volt a közösségi/uniós polgárokra vonatkozó politika tartalmának kialakításában, illetve e polgárokat megillető jogok fokozatos szélesítésben. Az Európai Bíróság már az európai integráció korai szakaszában leszögezte, hogy a Római Szerződés közösségi jogot teremt a tagállamok egyes természetes személyeinek, sőt nemcsak a tagállamok állampolgárainak, hanem a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó migránsoknak is.⁷

A hágai csúcskonferencián 1969-ben dolgozták ki az európai identitás tartalmi elemeit: demokrácia, jogállamiság, méltányosság és a méltóság tisztelete. Miután a Római Szerződés célkitűzése alapján megvalósult az Európai Közös Piac, ez elősegítette az európai polgárság politikai paradigmája kialakulását az 1970-es években. Az 1972-ben Párizsban megtartott kormányközi konferencián a Közösség

⁴ Willem Maas: The Origins, Evolution, and Political Objectives of EU Citizenship. *German Law Journal, Special Issue EU Citizenship: Twenty Years On*, Vol. 15. No. 5. (2014), 799–800.

⁵ Knapp László: Az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelméről I. *Jog – Állam – Politika*, I. évf. 5. szám (2009), 71.

⁶ Tomáš Tatranský: European Citizenship Policy: Trying to Simulate the Citizens' Sense of Belonging to the European Union. *Polish Sociological Review*, Vol. 156. No. 4. (2006), 492.

⁷ *Uo.*

elkötelezte magát a politikai unió létrehozása mellett, amelyet a közös európai identitásra kívántak alapozni. Még ugyanebben az évben a belga külügyminiszter, R. van Elsslande szükségesnek tartotta, hogy a tagállamok lakossága szorosabban kötődjön az Európai Közösséghez, ami nem csupán gazdasági és technikai vonatkozásban jelentkezne, hanem konkrét lépéseket jelenthetett az európai polgárság megalapítása irányában.⁸ Ezt követően az 1973-ban Koppenhágában megtartott kormányközi konferencián hivatalosan is bevezették az európaiság ötletét. Ez megteremtette annak lehetőségét, hogy az 1974-es párizsi konferencia már kifejezett politikai célként fogalmazta meg az európai polgárság jogi státusának megteremtését, noha ennek ekkor még hiányozott az intézményi háttere, és így nem is bírhatott azonnal kötelező erővel a tagállamok kormányai felé. Megkísérelték a tagállamok polgárait bevonni fokozatosan az Európai Közösség működésébe. Ennek eredményeként két szakértői csoportot hoztak létre, amelynek feladata volt megállapítani, hogy milyen helyénvaló közösségi jogokat lehetne az európai polgárok részére biztosítani. A konkrétan megfogalmazott politikai célok az alábbiak voltak: „speciális jogok” biztosítása a tagállamok állampolgárainak. Ezekkel már az 1972-es párizsi csúcis is foglalkozott. Itt a belga és az olasz miniszterelnök támogatta a tagállamok állampolgárainak azt a jogát, hogy részt vegyenek a helyhatósági választásokon az Európa Közösség területén, ha az adott településen állandó lakóhellyel rendelkeztek, függetlenül attól, hogy mely tagállam állampolgárai. Előkészítették az első Európai Parlament közvetlen és általános megválasztását, amelyre 1979-ben került sor. Előkészítették a tagállamok állampolgárai részére a közhivatalokhoz való hozzáférés biztosítását és egy ún. útlevélunió létrehozását.⁹ A közös európai útlevél kibocsátása 1985-ben meg is történt. Továbbá megszületett a polgárok Európájának koncepciója, illetve azok a stratégiák, amelyek az Európai Uniónak mint politikai entitásnak megteremtéséhez vezettek.¹⁰

A „Polgárok Európája” akció az 1980-as években az Európai Unió felépítését és ennek megerősítését célozta meg. Az 1984-ben napvilágot látott ún. *Spinelli-szerződéstervezet* az Európai Unió megalapításának fontos előkészítő anyaga volt,¹¹

⁸ „[...] first concrete stage towards establishing European citizenship”. Europe Documents, No. 752. Lásd Tatranský: *European Citizenship Policy: Trying to Simulate the Citizens’ Sense of Belonging to the European Union* i. m. 492.

⁹ Abdullahu Durim: *Die jüngste Entwicklung der Unionsbürgerschaft – Ausgleichszulage für nicht erwerbstätige Unionsbürger, Diplomarbeit*. Johannes Kepler Universität, Linz, 2018. 8.

¹⁰ Tatranský: *European Citizenship Policy: Trying to Simulate the Citizens’ Sense of Belonging to the European Union*. i. m. 493.

¹¹ 1984. február 14-én fogadta el az Európai Parlament Altiero Spinelli olasz föderalista politikus tervezetét, amely tartalmazta az Európai Parlament „társjogalkotó” jogosítványát, amelynek hatálya nagyjából az EP mai együttléti eljárás kompetenciáját fedte le. E tervezet 82. cikke egy ún. „össz-európai plebiscitum” (a közösség lakossága kétharmada) által valószínűsítette volna meg a szerződésre tett javaslat elfogadását. A tervezet elbukott a tagállamok ratifikációs eljárása során. Mitterrand francia köztársasági elnök bár üdvözölte a tervezetet, de javasolta

amely már előrevetítette az uniós polgárság jogintézményét. Ebben már megjelent a tagállami állampolgárság és az uniós polgárság közti korreláció.¹² A tervezet 3. cikkelye a következőképpen határozta meg az uniós polgárságot: „A tagállamok állampolgárai ipso facto az Unió polgárai. Az uniós polgárság függ a tagállami polgárságtól; nem lehet azt ettől függetlenül megszerezni vagy elveszíteni.” Továbbá a 46. cikk szerint az uniós polgárságot meg kell erősíteni egy „homogén jogi térség” alkotmánya által. A 61. és 62. cikkelyek szerint pedig az uniós polgárságot támogatni kell kulturális és információs politikákkal, irányelvekkel.

Szintén még 1984-ben az ún. fontainebleau-i csúcs felállított egy ad hoc bizottságot, amelyben az olasz Pietro Adonnino elnökölt. A bizottságnak az volt a feladata, hogy politikailag elfogadható javaslatokat dolgozzon ki az európai polgárságra vonatkozóan. Ezt követően olyan programok indultak, amelyek a kulturális és a testvérvárosok közti kapcsolatokat érintették, az ifúságra vonatkoztak, illetve beindították az egyetemi hallgatók és oktatók cserprogramját.¹³ Elfogadtak olyan európai szimbólumokat, mint az európai himnusz és zászló. Ezek mind az Európai Közösséghez való tartozás érzését hivatottak erősíteni. Az Európai Bizottság kidolgozott egy, a helyhatósági választásokról szóló irányelvjavaslatot, amely alapján a más tagállamok állampolgárai szavazhattak a fogadó állam önkormányzati választásán, ha az adott településen lakóhellyel rendelkeztek. Mindezen erőfeszítések ellenére – mint arra már a fentiekben utalás történt – az 1968-ban elfogadott, mérföldkőnek számító Egységes Európai Okmányban egyáltalán nem volt utalás az európai polgárságra.¹⁴

Kétségtelen, hogy az Egységes Európai Okmány kiszélesítette az olyan szociális jogokat, mint az egészségügyi ellátás, az öregségi nyugdíj, valamint a diplomák kölcsönös elismerése az Európai Közösség tagállamaiban. Ugyancsak említést érdemel a Szociális Charta, amelyet 1989-ben fogadott el a Tanács.¹⁵ Az új szociális jogok még akkor is korlátozott lehetőséget jelentettek a Közösségen belüli gazdasági tevékenységhez csatlakozóknak, ha 1990-től megkapták a tartózkodási jogot a közösségi munkavállalók családtagjai, az egyetemeken tanuló hallgatók, illetve azok a személyek, akik elégséges pénzügyi forrásokkal és egészség biztosítással rendelkeztek ahhoz, hogy a fogadó tagállamban megélhetésüket biztosítsák.

kormányközi konferencia összehívását további reformok kimunkálására. Az 1985-ben megszületett Egységes Európai Okmány nem foglalkozott különösképpen az EP szerepének megerősítésével. Spinelli tervezetének egyes elemei majd csak a Maastrichti Szerződésben jelentek meg. Az olasz politikus 1986-ban elhunyt, mielőtt tervezete jelentős támogatást kapott volna.

¹² Durim: Die jüngste Entwicklung der Unionsbürgerschaft – Ausgleichszulage für nicht erwerbstätige Unionsbürger. *i. m.* 9.

¹³ Ez az 1987-ben megindult és ma is sikeres ERASMUS-programban realizálódott.

¹⁴ Tatranský: European Citizenship Policy: Trying to Simulate the Citizens' Sense of Belonging to the European Union. *i. m.* 493.

¹⁵ Charter of Fundamental Social Rights for Workers.

Az 1990-es évek elején a Tanács három, a tagállami állampolgárok tartózkodására vonatkozó irányelvet bocsátott ki, amelyek a tagállamok nem munkavállaló állampolgárai mozgásszabadságát szabályozták. Ebben az időben az Európai Bíróság általános szerződéses célul tűzte ki a politikai unió megteremtését.

1990-ben és 1991-ben az Európai Tanács ülésein a spanyol delegáció vetette fel konkrétan az uniós polgárságnak az Európai Unióról szóló Szerződésbe való felvételét, kihangsúlyozva, hogy ez elengedhetetlenül szükséges egy jól megalapozott Európai Unió működéséhez. Különösen az Európai Közösség működését beárnyékoló ún. „demokráciadeficit” csökkentése volt a cél, hiszen ez komoly akadály volt az európai integráció továbbfejlesztésének. Az Európai Közösség és az állampolgárok közötti kapcsolat erősítése érdekében a létrehozandó Európai Uniónak úgy kellett magát megjelenítenie, mint jogokat garantáló entitást, amely kész bevezetni az uniós polgárság intézményét a megkötendő Maastrichti Szerződés többi fontos célkitűzés mellett.¹⁶

Az itt javasolt szerződéses szöveg végül is meghatározó lett a Maastrichti Szerződésben az uniós állampolgárok jogairól szóló szabályok megalkotásakor.

2. MAASTRICHTI SZERZŐDÉST KÖVETŐ IDŐSZAK

Az uniós polgárság definícióját a Maastrichti Szerződés¹⁷ fogalmazta meg 1992. február 7-én. Az EUSz. által megfogalmazott uniós polgárságra vonatkozó jogosítványok már nagyrészt fellelhetők voltak az Európai Közösség *acquis communautaire* szabályanyagában. Ezeket a Maastrichti Szerződés lényegében minden tagállam állampolgárra kiterjesztette, intézményesítette, illetve alkotmányossá tette. A tagállamok állampolgárai ezzel egy olyan új státust kaptak, amely minőségi változást jelentett.

Itt említendő meg, hogy az uniós polgárság alkotmányossá tételében kiemelkedő volt az Európai Bíróság szerepvállalása, különösen az uniós polgárokat megillető egyes jogosítványok kiterjesztő értelmezésével. Ezeket aztán a tagállamok igyekeztek beépíteni az Európai Unióról szóló Szerződés szövegébe.

A Maastrichti Szerződés 8. cikke szerint minden olyan személy, aki rendelkezik valamely uniós tagállam állampolgárságával, egyben uniós polgárnak tekintendő. Általánosságban lényeges azt leszögezni, hogy az uniós polgárság nem helyettesítheti a tagállami, azaz nemzeti állampolgárságot. A lényeges különbség a kettő között, hogy míg a nemzeti állampolgárság közvetlen kötelezettségeket is előír állampolgárainak (például közterhek viselése), addig az uniós polgárság többlet-

¹⁶ Tatranský: *European Citizenship Policy: Trying to Simulate the Citizens' Sense of Belonging to the European Union. i. m.* 494.

¹⁷ Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz.).

jogokat jelent, de nem ró kötelezettségeket a tagállamok állampolgáira.¹⁸ Más szóval az EU és intézményei nem rendelkeztek olyan hatáskörrel, hogy uniós polgárságot adományozzanak.¹⁹ Ezt csak a tagállamok teheték saját nemzeti joguk alapján. Rostek és Davies az uniós polgárságot egyszerűen a tagállami polgárságon fennálló „parazita” jognak nevezte.²⁰

A Maastrichti Szerződés 8a–8d cikkei az uniós polgárság öt konkrét jogosultságát határozzák meg:

i) Minden uniós polgár az EU bármelyik tagállama felségterületén szabadon mozoghat és tartózkodhat. E szabad mozgás feltétel nélküli, viszont a tartózkodás nem alanyi jogon jár a tagállamok állampolgárainak. A feltételeket a Maastrichti Szerződés szabályai, illetve e szerződést értelmező korlátozásokat és előírásokat tartalmazó ún. „átvezető” jogi normák tartalmazzák. Ezek alapvetően a munkát vállalkókra, ezek hozzátartozóira, illetve olyan személyekre vonatkoztak, akik rendelkeztek a szükséges anyagiakkal ahhoz, hogy a fogadó tagállamban napi megélhetésüket biztosítsák anélkül, hogy ehhez ennek a tagállamnak támogatását igényelték volna.²¹

(ii) Az uniós polgár a lakóhelye szerinti tagállamban a helyhatósági és európai parlamenti választásokon szavazhat, jelöltként indulhat és megválasztható. Egyébként a Tanács 93/109. számú irányelve szerint az ilyen szavazati joggal rendelkező uniós polgár dönthetett saját belátásának megfelelően arról, hogy abban az országban szavaz, ahol állandóan tartózkodik, vagy a tagállami állampolgársága szerinti országban.

(iii) Az Európai Unió kívüli államokban bármely más uniós tagállam külképviseletéhez fordulhat védelemért abban az esetben, ha saját országa ott nem rendelkezik diplomáciai és konzuli képviselettel.

(iv) Az uniós polgár petíciót nyújthat be az Európai Parlamenthez, és jogorvoslatért fordulhat az európai ombudsmanhoz.

(v) Az uniós polgár a közösségi szervekhez és intézményekhez fordulhat írásban az Európai Unió hivatalos nyelvein, amelyre a megkeresett szervnek és intézménynek a beadvány nyelvén kell válaszolnia.

A fenti szövegezést több esetben éles kritikák érték szakmai körök részéről. Például Weiler²² azt állította, hogy az uniós polgárságra vonatkozó maastrichti kon-

¹⁸ Horváth Zoltán – Ódor Bálint: *Az Európai Unió alkotmánya*. HVG-ORAC, Budapest, 2005. 218.

¹⁹ Davies Gareth – Karolina Rostek: The Impact of Union Citizenship on National Citizenship Policies. *European Integration online Papers (EIOP)*, Vol. 10. No. 5. (2006), 3.

²⁰ Loke Hoe Yeong: EU citizenship: Citizenship and identity beyond national borders. *EU Centre in Singapore, Background Brief*, No. 10, October 2013. 3.

²¹ Horváth–Ódor: *Az Európai Unió alkotmánya*. i. m. 218.

²² Joseph H. H. Weiler, a New York-i Egyetem Jogi Karának professzora, a Jean Monnet tanácsk vezetője, valamint a Minda de Gunzburg Európai Tanulmányok Központjának főmunkatársa, Harvard. 2013 és 2016 között a firenzei Európai Egyetemi Intézet elnöke volt.

cepció vagy „zavaros és sietős szövegezés” eredménye, vagy „csak egy kicsit több, mint egy cinikus PR-gyakorlat”. Mások véleménye szerint „az EUSz. uniós polgárságra vonatkozó rendelkezéseinek fontossága nem a tartalmukban lelhető fel, hanem abban az ígéletben, amivel a jövőre nézve kecsegtet. A koncepció dinamikus, azaz alkalmas a kiegészítésre és fejlesztésre, de nem szűkíthető.”²³

Az EUSz. ratifikációs eljárását követően felvetődött annak az igénye, hogy pontosítani kellene az uniós polgárság jelentését, figyelemmel a tagállami állampolgárságra. Hamarosan világossá vált, hogy az EUSz. nem célzott meg egy újfajta állampolgárságot, amely helyettesítette volna a tagállami állampolgárságot. Még az 1992 októberében Birminghamben megtartott Európai Tanács ülésén megfogalmazott deklaráció szerint az uniós polgárság jogintézménye az EU polgárainak addicionális jogokat és támogatást biztosít anélkül, hogy bármilyen vonatkozásban is a nemzeti állampolgárság helyébe lépne. A deklarációt később az EUSz.-hoz csatolták. A deklaráció továbbá rögzítette azt, hogy annak a kérdésnek a megválaszolása, miszerint egy személy rendelkezik-e egy adott tagállam állampolgárságával, egyedül a tagállam idevonatkozó hatályos nemzeti jogára való hivatkozással lehet eldönteni.²⁴

Az Amszterdami Szerződés 1997-ben néhány kiegészítést tett az EUSz.-hoz, tisztázva azt, hogy az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.²⁵ Megemlítendő a 21. cikkbe foglalt adminisztratív jellegű kiegészítés, mely szerint az uniós polgár által az Unió egyik hivatalos nyelvén írt és az EU valamely intézményéhez benyújtott beadványra ugyanezen a nyelven kell válaszolni.

Az uniós polgársággal foglalkozó bizottság harmadik jelentése²⁶ 2001 szeptemberében kimondta, hogy amikor az uniós polgárság hatályát vizsgálják, el kell kerülni azt, hogy párhuzamba állítsuk a tagállami állampolgárság hatályával. Az uniós polgárság eredete, jogai és kötelezettségei alapján *sui generis* jellegű és nem vethető össze ilyenformán a tagállamok állampolgárságával.

A Maastrichti Szerződés hatálybalépését követően továbbra is kritikák érték az uniós polgárság jogi koncepcióját, különösen az NGO-k részéről. Így például az antirasszizmussal foglalkozó ARNE-csoport (the Antiracist Network for Equality in Europe) vagy az ECAS (the European Citizen Action Service) aggályát fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy az EU eleve kizárja az uniós polgárság megszerzésének lehetőségét harmadik ország olyan állampolgárai számára, akik jogszerűen tartózkodnak az EU területén. Az ECAS azt javasolta, hogy ne csak a tagállamok

²³ David O’Keeffe, a londoni UCL Jogi Kar emeritus professzora.

²⁴ Tatranský: European Citizenship Policy: Trying to Simulate the Citizens’ Sense of Belonging to the European Union. *i. m.* 495.

²⁵ Amszterdami Szerződés 17. cikk (korábbi 8. cikk).

²⁶ COM(2001) 506 final, 7.

állampolgárai, de az olyan harmadik ország állampolgárai is kapjanak uniós polgárságot, akik legalább öt éve jogszerűen állandó lakosai az adott tagállamnak. Kétségtelen, ez a megoldás segített volna valamit a tagállami állampolgárság megszerzése összhangja hiányának kiküszöbölésében, tekintettel arra, hogy jelentős szabályozási különbségek uralkodnak e téren az egyes tagállamokban. Ugyanakkor a pusztán az ötéves állandó lakóhelyre alapozott koncepció több jogi és intézményi kérdést vetett fel. Például mi történik akkor, ha az adott személy, aki e koncepció alapján szerezte meg uniós polgárságát, elhagyja az EU területét, és ezáltal elveszti azt? Egyébiránt az ECAS javasolta továbbá, hogy az ötéves állandó lakóhellyel megszerzett uniós polgársággal bíró személy kapjon parlamenti választójogot a lakóhely szerinti tagállamban, illetve ugyanitt részt vehessen népszavazásokon.²⁷ Ezt a javaslatot a tagállamok nyilvánvalóan nem fogadták el, ám ezt az akkor már jelentkező és egyre erősödő föderalista törekvések ihlették.

3. AZ UNIÓS POLGÁRSÁG AZ ALKOTMÁNYSZERZŐDÉS ALAPJÁN

2000. december 7–10. közötti nizzai csúcson született meg a Nizzai Szerződés²⁸, amely részben az EU intézményeinek, részben döntéshozatali rendszerének átformálását tűzte ki célul. Emellett lehetővé tette az Unió történelmi jelentőségű keleti irányú bővítését. Ugyanakkor a várakozásokkal ellentétben nem valósított meg átfogó reformot az EU hatékonyabb, transzparens és demokratikus működésének előmozdítása érdekében. Ezt felismervén, a tagállamok már Nizzában egy, a fent említett szerződéshez kapcsolt nyilatkozatról döntöttek. A Nizzai Nyilatkozat előírta, hogy 2004-ben újabb kormányközi konferenciát hívjanak össze, amelyen az Európai Unió jogi-intézményi rendszerének alapos reformját szándékoztak megvitatni. Végül a konkrét elképzelések a 2001. december 14–15-i laekeni csúcson fogalmazódtak meg. Itt született meg a Laekeni Nyilatkozat, amely három fő területet határozott meg az Unió továbbfejlesztésére: (i) Európa demokratikusabbá tétele, (ii) Európa globális szerepvállalásának fokozása, (iii) az állampolgárok igényeinek jobb kielégítése.²⁹

A Laekeni Nyilatkozatban meghatározott fenti célkitűzések alapján a tagállamok állam- és kormányfői konkrét témákat is rögzítettek:

²⁷ Tatranský: *European Citizenship Policy: Trying to Simulate the Citizens' Sense of Belonging to the European Union.* *i. m.* 496.

²⁸ A Nizzai Szerződést 2001. február 26-án írták alá. Az írországi ratifikáció elhúzódása miatt csak 2003. február 1-én lépett hatályba.

²⁹ Horváth-Ódor: *Az Európai Unió alkotmánya.* *i. m.* 27.

- a) A hatáskörök jobb meghatározása és megosztása az Európai Unióban;
- b) Az EU eszközrendszerének egyszerűsítése;
- c) Az átláthatóság, a demokrácia és a hatékonyság fokozása;
- d) Az európai polgárok Alkotmánya.

Az uniós polgárság szabályozása szempontjából a d) pont szerinti Alkotmány bírt jelentőséggel. Emellett az Alapjogi Charta alapszerződésbe foglalásának igénye is fontos szerepet játszott.

Az Alkotmányszerződés I-10. cikkében kimondta, hogy az uniós polgárság nem helyettesíti, csupán kiegészíti a nemzeti állampolgárságot. E cikk továbbá felsorolta a Maastrichti Szerződésben, illetve azóta az Alkotmányszerződés szövegének kialakításáig rögzített, fent említett öt uniós polgársági jogot. Az Alkotmányszerződés III-125-129. cikkelyei a fenti jogosítványok végrehajtására vonatkozó rendelkezéseket tartalmazták. Ezek egyébként az EU politikáit és működését magában foglaló szabályok között voltak találhatóak, így ezekre a primerjogi alapokra másodlagos jogszabályokat lehetett építeni.

Az Alkotmányszerződés I-45. cikke újdonságként kimondta az uniós polgárok közötti *egyenjogúság elvét*. Ugyancsak új elvként rögzítette az Alkotmányszerződés I-5. cikke a tagállamok egyenjogúságának elvét.³⁰

A fentiekből leszűrhető, hogy az Alkotmányszerződés nem kívánta alapvetően megváltoztatni, kiterjeszteni az uniós polgárokat megillető jogosítványokat. Ugyanakkor kellő alapokat teremtett a jövőbeni jogalkotásnak. A két alapelv kodifikálása megalapozta az EU kettős legitimitását: uniós polgárok és tagállamok.³¹

Az Alkotmányszerződés I-1. cikke leszögezte: „A kettős legitimitást az Alkotmányszerződés a döntéshozatal alapkérdésében, a többségi szavazás (az ún. kettős többség) meghatározásában is kifejezésre juttatja, miszerint egy döntés akkor tekinthető elfogadottnak, ha azt a tagállamok legalább 55 százaléka és a mögöttük álló uniós népesség legalább 65 százaléka támogatja.”

Az Alkotmányszerződés közvetlen alakban fogalmazta meg a *képviselési demokrácia* elvét I-46. cikkében: „az Unió működése a képviselési demokrácián alapul.” Ez azért jelentett előrelépést, mert az ezt megelőző időben hatályos közösségi elsődleges jog csak közvetetten érintette ezt az elvet.³² Az EU állampolgárainak

³⁰ I-5. cikk: „az Unió tiszteletben tartja a tagállamok Alkotmány előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is.”

³¹ Horváth–Ódor: Az Európai Unió alkotmánya. *i. m.* 221.

³² Az EK Szerződés 189. cikke kimondta: „Az Európai Parlament, amely a Közösségben egyesült államok népeinek képviselőiből áll...” Illetve a 191. cikk fogalmazta meg, hogy az Európai Parlament pártjai elősegítik az uniós polgárok akaratának kinyilvánítását. Továbbá a népképviselés elve az EK Szerződés 203. cikkében csak közvetetten szerepel: „A Tanács a tagállamok egy-egy olyan miniszteri szintű képviselőjéből áll, aki felhatalmazással rendelkezik arra,

közvetlen képvisellete az Európai Parlamenten keresztül biztosított.³³ Miután az EK Szerződés 191. cikke alapján az Európai Parlament pártjai elősegítik az uniós polgárok akaratának kinyilvánítását, ezt egészítette ki az Alkotmány szerződés azal, hogy „minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében”.

A nyilvánosságra és a szubszidiaritásra vonatkozóan az Alkotmány szerződés I-46. cikkében átvette és megtartotta az EU Szerződés 1. cikkében foglaltakat.

Ami a döntéshozatal transzparenciáját illeti, itt is megtartotta az Alkotmány szerződés az EK Szerződés 255. cikkben az uniós polgárok jogát a Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament dokumentumaihoz való hozzáféréshez, és ezt a jogot kiterjesztette az EU más intézményeire és hivatalaira is. Ezen túlmenően további előírásokat fogalmazott meg az átláthatóság kiterjesztésére.

Az Alkotmány szerződés I-50. cikke mondta ki, hogy az Európai Unió szervei, intézményei és hivatalai tevékenységük gyakorlásakor „a nyitottság elvének lehető legnagyobb mértékű tiszteletben tartásával járnak el”. Fontos eleme a nyitottság elvének, hogy a Tanács üléseit minden olyan esetben nyilvánossá kell tenni, amikor jogi aktus tervezetét tárgyalják, és erről szavazással döntenek.³⁴ Végül a személyes adatok védelméről az Alkotmány szerződés I-51. cikke rendelkezett: „mindenkinek joga van a rá vonatkozó személyes adatok védelmére”. Ide építették be az EK Szerződés 286. cikkét, amely a személyes adatok védelméről, illetve ezek ellenőrzésére hivatott független felügyelő szerv felállításáról szól. A szabályozás a személyes adatok feldolgozását és az ilyen adatok tagállamok közötti szabad áramlását szabályozó 95/46 EK rendelet idevonatkozó rendelkezései beemeléseivel vált teljessé.³⁵

Az Alkotmány szerződés végül szintén közvetlenül fogalmazta meg a *részvételi demokrácia elvét*, amely újdonságot jelentett az aquis communautaire vonatkozásában. Ezt az elvet sem direkt, sem indirekt formában nem tartalmazta ezt megelőzően a közösségi jog. Az Alkotmány szerződés három terület szabályozásával törekedett az uniós polgárok számára a közösségi döntéshozatalban való aktív részvétele lehetőségét megteremteni: (i) Polgári kezdeményezés; (ii) Párbeszéd az érdek-

hogy adott tagállam kormánya nevében kötelezettségeket vállaljon.” Ezen túlmenően megemlíthető még az EU Szerződés 1. cikke a döntéshozatal nyilvánosságára és a szubszidiaritás elvére vonatkozóan: „...a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz legközelebb eső szinten hozzák meg.” Az EU döntéshozatalának transzparenciájáról az EK Szerződés 255. cikk (2) bekezdése rendelkezett biztosítva az uniós polgárok jogát az EP, a Tanács és az Európai Bizottság dokumentumaihoz való hozzáféréshez. A közvetetten megjelenő primer jogi szabályozásokhoz lehet még sorolni az EK Szerződés 286. cikkét, amely a személyes adatok védelméről, illetve ezek ellenőrzésére hivatott független felügyelő szerv felállításáról rendelkezik.

³³ Horváth-Ódor: Az Európai Unió alkotmánya. i. m. 222.

³⁴ Uo.

³⁵ Uo. 223.

képviselési szervezetekkel és a civil társadalommal; (iii) Párbeszéd az egyházakkal és a világnézeti szervezetekkel.

Ami a *polgári kezdeményezést* illeti, az Alkotmányszerződés I-47. cikk (4) bekezdése szerint legalább egymillió uniós polgár kezdeményezéssel fordulhatott az Európai Bizottság felé, hogy tegyen javaslatot olyan ügyben, amely az uniós polgárok szerint az Alkotmányszerződés végrehajtása érdekében jogi aktus megalkotását teszi szükségessé. Az egymillió aláírást nem egy tagállamból, hanem tagállamok „jelentős számából” kellett összegyűjteni. Azt, hogy mi tekinthető jelentős számú tagállamnak, azaz „a kezdeményezésnek legkevesebb hány tagállam polgáraitól kell származnia”, egy később megalkotandó európai törvény hivatott volna részletezni, amely a polgári kezdeményezés részletes eljárási szabályait is tartalmazta volna.³⁶ Bár e polgári kezdeményezés jelentős előrelépést jelentett az uniós polgárok uniós aktív szerepvállalása tekintetében, mégis ez csak a kezdeményezésre adott lehetőséget nekik. Az Európai Bizottság nem volt kötelezhető, hogy a kezdeményezésnek eleget is tegyen, és ha mégis eleget tett ennek, akkor a döntés a Tanács és az Európai Parlament kezében volt.³⁷

A *párbeszéd az érdekképviselési szervezetekkel és a civil társadalommal* célzottan az uniós polgárok és az uniós intézmények közötti szorosabb kommunikációt hivatott szolgálni. Az Alkotmányszerződés I-47. cikk (2) bekezdés rendelkezett arról, hogy közvetlen kapcsolatokat kell kiépíteni és nyílt, transzparens, valamint periodikus dialógust kell folytatni az érdekképviselési szervezetekkel és a civil társadalommal. Ez konkrétan azt jelentette volna, hogy az Európai Bizottság tényleges lépéseket kellett tegyen *előzetes* konzultációk megtartására, azaz mielőtt az adott ügyben a Bizottság kidolgozta volna javaslatát, konzultálnia kellett volna az uniós polgárok érdekképviselési szerveivel és az illetékes civil szervezetekkel.³⁸

Az uniós polgárok érdekképviselési szervezeteivel és a civil szervezetekkel való párbeszéd további fontos eleme, a szociális konzultáció, az Alkotmányszerződés I-48. cikkében jelent meg, mely szerint az Európai Unió elismeri és támogatja a szociális partnerek uniós szintű tevékenységét, és támogatja a közöttük folyó dialógust.³⁹

Végül az egyházakkal és a világnézeti szervezetekkel folytatandó párbeszédéről az Alkotmányszerződés I-52. cikke tartalmazott kötelező rendelkezéseket.⁴⁰ E cikk (1) bekezdése kimondta, hogy a tagállamok kizárólagos hatásköre az egyházak és

³⁶ Az I-47. cikk szövegének tárgyalását folytató Kormányközi Konferencián Szlovákia ragaszkodott ahhoz, hogy kerüljön rögzítésre, hogy legalább hány tagállam polgárainak kell érvényesen kezdeményeznie az uniós jogalkotást.

³⁷ Horváth–Ódor: Az Európai Unió alkotmánya. *i. m.* 225.

³⁸ *Uo.*

³⁹ *Uo.* 226.

⁴⁰ Erről az Amszterdami Szerződés záróokmányához fűzött 11. számú, alapvetően politikai nyilatkozat, tartalmaz hasonló szövegezést. Ez leszögezte, hogy az Unió tiszteletben tartja és

más világnézeti szervezetek működésének szabályozása. Az Alkotmány szerződés I-52. cikkének (3) bekezdése rendelkezett az egyházi és világi szervezetekkel való párbeszéd fenntartásáról. E párbeszéd lebonyolításának szabályait az Alkotmány szerződés hatálybalépését követően kellett volna kidolgozni.⁴¹

A 2002–2003. években tető alá hozott és Giscard d'Estaing egykori francia köztársasági elnök által vezérelt Konvent szerette volna az Alkotmány szerződés-tervezetet a kormányközi konferenciával elfogadtatni. Ez ebben a formában nem sikerült, de megállapodtak egy, az „Alkotmányról szóló szerződés” megkötéséről. 2005-ben azonban, mivel Franciaországban és Hollandiában megtartott referendum során 50%-nál többen ellene szavaztak, így e szerződés elmaradt, és ezzel az EU Alkotmány tervezete megbukott.⁴²

4. AZ UNIÓS POLGÁRSÁG ÉS AZ ALAPJOGI CHARTA

Az Alapjogi Charta szövegét a 2000. decemberi nizzai kormányközi konferencián az Európai Tanács fogadta el, egyelőre jogi kötőerővel nem bíró politikai nyilatkozatként. A 2001-ben megszületett Európai Konvent a Nizzában kihirdetett Alapjogi Chartát az Alkotmány szerződés részévé tette, a főszöveg második részében. Az Alapjogi Charta általánosságban, az uniós polgárságon túlmenően rögzít alapvető jogokat. Külön részben, az Ötödik Címben foglalkozik az uniós polgárokra vonatkozó jogokkal (II-99 – 106. cikkek). Ezek az alábbiak:

- Minden uniós polgárt megilleti a választójog az Európai Parlament képviselőinek megválasztásakor, illetve szabadon választható, azaz bármely tagország polgára részt vehet a választásokon diszkriminációtól mentesen, a nemzeti elbánás elve alapján (aktív és passzív választójog).
- Hasonló jogok illetik meg az uniós polgárt a helyhatósági választásokon is.
- A megfelelő ügyintézéshez fűződő jog, amely szerint joga van a meghallgatásra, saját irataihoz hozzáférhet, az eljáró szervek kötelesek az uniós polgár ügyében hozott döntésüket megindokolni. Az uniós polgár az Unió hivatalos nyelvén írhat az intézményeknek, és ezek ugyanazon nyelven kötelesek a beadványt megválaszolni. Biztosítani kell a gyors és hatékony ügyintézését.
- Biztosítani kell, hogy az uniós polgár betekintést nyerhessen az Európai Tanács, az Európai Parlament és az Európai Bizottság dokumentumaiba.

nem sérti az egyházak és vallási szervezetek jogállását, figyelemmel a tagállamok idevonatkozó nemzeti rendelkezéseire. Ez vonatkozott a világnézeti szervezetekre is.

⁴¹ Horváth–Ódor: Az Európai Unió alkotmánya. *i. m.* 226.

⁴² Durim: Die jüngste Entwicklung der Unionsbürgerschaft – Ausgleichszulage für nicht erwerbstätige Unionsbürger. *i. m.* 13.

- Az EU természetes és jogi személyei az intézményeinek működésével kapcsolatosan az ombudsmanhoz fordulhatnak.
- Az uniós polgárok, illetve rezidens természetes és jogi személyei petíciót nyújthatnak be az Európai Parlamentnek.
- Bármely uniós polgárt megilleti a letelepedés szabadsága az EU területén.
- Az uniós polgárt bármely tagállam diplomáciai és konzuli testülete által diplomáciai és konzuli védelem illeti meg harmadik országban.

A fenti jogosítványok igazán nem jelentettek újdonságot, hiszen ezek forrásai a Maastrichti Szerződésben foglaltakra, az EK Szerződés rendelkezéseire, illetve a megfelelő ügyintézés esetében az Európai Bíróság esetjogára vezethetők vissza.⁴³

5. LISSZABONI SZERZŐDÉS

A Lisszaboni Szerződést tulajdonképpen a sikertelen Alkotmányszerződés alapján dolgozták ki, törekedve az előirányzott reformok megvalósítására. A Lisszaboni Szerződés 2009 decemberében lépett hatályba, és Európai Közösség helyett az „Európai Unió” megnevezés használatát írta elő, valamint megszüntette az uniós ügyek háromszlopos felosztását. Az Európai Unió nemzetközi szervezetté vált, és jogi személyiséggel ruházták fel. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 20. cikk (2) bekezdése sorolja fel az uniós polgár jogait, több vonatkozásban erősítve az uniós polgárság jogintézményét. Az EUMSz. 20–25. cikkei tartalmazzák az uniós polgárságra vonatkozó primer jogi rendelkezéseket. Ezek lényegében hasonlóak, mint a Maastrichti Szerződésből már megismertek:

- a szabad mozgás és tartózkodás joga [EUMSz. 21. cikk];
- választójog az önkormányzati választásokon a tartózkodás helye szerinti tagállamban [EUMSz. 22. cikk (1) bekezdés];
- a diplomáciai és konzuli védelemhez való jog [EUMSz. 23.cikk];
- a polgári kezdeményezéshez való jog [EUMSz. 24. cikk (1) bekezdés];
- a petíciós jog [24. cikk (2) bekezdés];
- az európai ombudsmanhoz fordulás joga [24. cikk (3) bekezdés];
- az uniós intézményekhez való fordulás joga [24. cikk (4) bekezdés].

⁴³ Horváth–Ódor: Az Európai Unió alkotmánya. *i. m.* 239.

Az uniós polgárság fenti tartalmi elemein túl az EUMSZ. 20. cikk (2) bekezdése kimondja: „Az uniós polgárokat megilletik a Szerződések által rájuk ruházott jogok...” Ilyen az

- egyenlő bánásmódhoz való jog [EUSz. 9. cikk],
- hátrányos megkülönböztetés tilalma [EUMSZ. 18. és 19. cikk],
- az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való hozzáférés joga [EUMSZ. 15. cikk (3) bekezdés],
- a személyes adatok védelme [EUMSZ. 16. cikk],
- az Unió demokratikus életében való részvételhez való jog.⁴⁴

6. AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG, ILLETVE AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA (BÍRÓSÁG) LEGFONTOSABB DÖNTÉSEI AZ UNIÓS POLGÁRSÁGGAL KAPCSOLATOSAN

Elsők között a *Grzelczyk*⁴⁵ és *Martinez Sala*⁴⁶ ügyeket lehet megemlíteni a Maastrichti Szerződés hatálybalépését követően. Ezekben az ügyekben az Európai Bíróság kimondta, hogy az uniós polgárság „alapvető státusa” a tagállamok állampolgárainak.⁴⁷ A *Rottmann*⁴⁸ és *Ruiz Zambrano*⁴⁹ ügyekben a Bíróság szerint a tagállamok állampolgárai is hivatkozhatnak az uniós polgárságból eredő jogosítványokra.⁵⁰ Az uniós polgárság alanyi köre témájában megemlíthetők *Airola*

⁴⁴ Angyal Zoltán – Asztalos Zsófia – Chronowski Nóra – Fazekas Judit – Gyeney Laura – Metzinger Péter – Milassin László – Osztovits András – Szabó Marcel: *EU-jog*. HVG-ORAC, Budapest, 2021. 355.

⁴⁵ C-184/99. sz. ügy, *Rudy Grzelczyk kontra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, A Bíróság 2001. szeptember 20-i ítélete, EU:C:2001:458.

⁴⁶ C-85/96. sz. ügy, *María Martínez Sala kontra Freistaat Bayern*, A Bíróság 1998. május 12-i ítélete, EU:C:1998:217.

⁴⁷ Peter Hilpold: *Die Unionsbürgerschaft – Entwicklung und Probleme*, Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht, Vorträge und Berichte, Nr. 209, Bonn, 2014. 5.

⁴⁸ C-135/08. sz. ügy, *Janko Rottman kontra Freistaat Bayern*, A Bíróság (nagytanács) 2010. március 2-i ítélete, EU:C:2010:104.

⁴⁹ C-34/09. sz. ügy, *Gerardo Ruiz Zambrano kontra Office national de l'emploi (ONEm)*, A Bíróság (nagytanács) 2011. március 8-i ítélete, EU:C:2011:124

⁵⁰ Christina Neier: *Der Kernbestandsschutz der Unionsbürgerschaft*. University of Zurich, Zurich Open Repository and Archive, 2019. 45.

kontra Bizottság,⁵¹ *Micheletti*⁵² és a *Collins*⁵³ ügyek. Az állampolgársági szabályok harmonizálásának hiányából eredő problémákkal kapcsolatosan a Bíróság *Zhu és Chen-ügyben*⁵⁴ hozott ítélete emelhető ki. Az uniós polgárt megillető választójog gyakorlására, amelynek részletes feltételeit a 94/80/EK irányelv tartalmazza, a *Delvigne-ügyre*⁵⁵ lehet hivatkozni. Az európai ombudsmani panasz jogára nézve az Európai Ombudsman *kontra Frank Lamberts-ügyben*⁵⁶ ítélezett a Bíróság. Megemlíthetők még a *McCarthy*,⁵⁷ a *Dereci*,⁵⁸ a *Chavez-Vilchez*,⁵⁹ *Metock*,⁶⁰ *SM*,⁶¹ *K. A.*⁶² és *G. M. A.*⁶³ ügyek.⁶⁴

7. AZ UNIÓS POLGÁRSÁG LEGFONTOSABB SZEKUNDER JOGI JOGFORRÁSAI

Az uniós polgár aktív és passzív választójoga helyhatósági választásokkor való gyakorlásáról szól a 94/80/EK irányelv, meghatározva e jog gyakorlásának részletes feltételeit. Az uniós polgárok szabad mozgása tárgyában született az Unió

⁵¹ 21/74. sz. ügy, *Jeanne Airola kontra az Európai Közösségek Bizottsága*, A Bíróság (második tanács) 1975. február 20-i ítélete, EU:C:1975:24.

⁵² C-369/90. sz. ügy, *Mario Vicente Micheletti és társai kontra Delegación del Gobierno en Cantabria*, A Bíróság 1992. július 7-i ítélete, EU:C:1992:295

⁵³ C-138/02. sz. ügy, *Brian Francis Collins kontra Secretary of State for Work and Pensions*, A Bíróság (teljes ülés) 2004. március 23-i ítélete, EU:C:2004:172.

⁵⁴ C-200/02. sz. ügy, *Kunqian Catherine Zhu és Man Lavette Chen kontra Secretary of State for the Home Department*, A Bíróság (teljes ülés) 2004. október 19-i ítélete, EU:C:2004:639.

⁵⁵ C-650/13. sz. ügy, *Thierry Delvigne kontra Commune de Lesparre Médoc és Préfet de la Gironde*, A Bíróság (nagytanács) 2015. október 6-i ítélete, EU:C:2015:648.

⁵⁶ C-234/02 P. sz. ügy, *Európai ombudsman kontra Frank Lamberts*, A Bíróság (teljes ülés) 2004. március 23-i ítélete, EU:C:2004:174.

⁵⁷ C-434/09. sz. ügy, *Shirley McCarthy kontra Secretary of State for the Home Department*, A Bíróság (harmadik tanács) 2011. május 5-i ítélete, EU:C:2011:277.

⁵⁸ C-256/11. sz. ügy, *Murat Dereci és társai kontra Bundesministerium für Inneres*, A Bíróság (nagytanács) 2011. november 15-i ítélete, EU:C:2011:734.

⁵⁹ C-133/15. sz. ügy, *H. C. Chavez-Vilchez és társai kontra Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank és társai*, A Bíróság (nagytanács), 2017. május 10-i ítélete, EU:C:2017:354.

⁶⁰ C-127/08. sz. ügy, *Blaise Baheten Metock és társai kontra Minister for Justice, Equality and Law Reform*, A Bíróság (nagytanács) 2008. július 25-i ítélete, EU:C:2008:449.

⁶¹ C-129/18. sz. ügy, *SM kontra Entry Clearance Officer, UK Visa Section*, A Bíróság (nagytanács) 2019. március 26-i ítélete, EU:C:2019:248.

⁶² C-82/16. sz. ügy, *K. A. és társai kontra Belgische Staat*, A Bíróság (nagytanács) 2018. május 8-i ítélete, EU:C:2018:308.

⁶³ C-710/19. sz. ügy, *G. M. A. kontra État belge*, A Bíróság (első tanács) 2020. december 17-i ítélete, EU:C:2020:1037.

⁶⁴ Gyeney Laura: Uniós polgárság: A piacorientált szemlélettől való elszakadás göröngyös útja. *Iustum Aequum Salutare*, VIII. évf. 2. sz. (2012), 141.

polgárainak és családtagjainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv. Az állampolgárságuktól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok európai parlamenti választásokon való választójoga gyakorlásának részletes szabályairól a 93/109/EK irányelv rendelkezik. A 94/80/EK irányelv pedig az állampolgárságuktól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályokat állapítja meg. A 2015/673. számú irányelv meghatározza azokat az eseteket, amikor az uniós polgárok számára diplomáciai és konzuli segítséget kell nyújtani. Végül az uniós polgári kezdeményezéshez való jog gyakorlásának feltételeit, illetve részletes jogi normáit a 2019/788 (EU) rendelet mondja ki.

AZ UNIÓS POLGÁRSÁG TERMÉSZETE, ÖSSZEVETÉSE AZ ÁLLAMPOLGÁRSÁGGAL

Ganczer Mónika

PhD, egyetemi docens, tudományos és nemzetközi dékánhelyettes, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar; tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

1. BEVEZETÉS

Az uniós polgárság a tagállami állampolgárságból fakad, így keletkezése és megszűnése a tagállamok állampolgársági szabályozásától függ. E jogintézmény természete kapcsán fellelhető álláspontok különbözőek, egyesek kvázi vagy sajátos állampolgárságként¹ vagy szövetségi státuszként² tekintenek rá, mások a jogokat és kötelezettségeket magában foglaló státuszként,³ megint mások jogállásként azonosítják.⁴ A tanulmány elsődleges célja, hogy az uniós polgárság jellegét elemezze, melyhez a viszonyítási pont az állampolgárság. A tanulmány az egyes jellemző-

¹ Dimitry Kochenov: EU Citizenship: Some Systemic Constitutional Implications. In Nathan Cambien – Dimitry Kochenov – Elise Muir (eds.): *European Citizenship under Stress: Social Justice, Brexit and Other Challenges*. Brill, Leiden–Boston, 2020. 13, 26–27; Ágoston Mohay – Davor Muhvic: The legal nature of EU citizenship: perspectives from international and EU law. In Tímea Drinóczi – Mirela Župan – Zsombor Ercsey – Mario Vinković (eds.): *Contemporary legal challenges: EU – Hungary – Croatia*. Faculty of Law, University of Pécs – Faculty of Law, J. J. Strossmayer University of Osijek, Pécs–Osijek, 2012. 164.

² Michaela Hailbronner – Sara Iglesias Sánchez: The European Court of Justice and the Citizenship of the European Union: New Developments Towards a Truly Fundamental Status. *Vienna Journal on International Constitutional Law*, Vol. 5. No. 4. (2017), 500–501.

³ A.P. van der Mei: Member State Nationality, EU Citizenship and Associate European Citizenship. In Nathan Cambien – Dimitry Kochenov – Elise Muir (eds.): *European Citizenship under Stress: Social Justice, Brexit and Other Challenges*. Brill, Leiden – Boston, 2020. 449.

⁴ Vörös Imre: Néhány gondolat az uniós polgárság intézményéről. *Jogelméleti Szemle*, 2. szám (2012), 238; Gyeney Laura: Európai uniós polgárság. In Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (EU-jog rovat, rovat szerkesztő: Várnay Ernő, Varju Márton, Horváthy Balázs), 2020, <http://ijoten.hu/szocikk/europai-unios-polgarsag>.

ket az állampolgársággal összehasonlítva és attól elhatárolva vizsgálja, melyhez segítségül hívja az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatát is. Az elemzés során figyelembe kell venni az elmúlt harminc év jogfejlődését az uniós polgárság tekintetében, és szükséges kitérni arra a kérdésre is, hogy az Európai Unió kíván vagy kívánhat-e hatást gyakorolni a tagállamok szabályozására.

2. AZ ÁLLAMOK ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ

Az állam szuverenitását meghatározott területen és meghatározott személyek felett gyakorolja. Az állam fogalmi elemei között az államterület, az államot alkotó nép és az államhatalom már Georg Jellinek jogi értelemben vett államfogalmában megjelent,⁵ melyet nem sokkal később átvett⁶ és továbbfejlesztett az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló 1933. évi montevideói egyezmény az állandó lakosság, a meghatározott terület, a kormányzat és a más államokkal való kapcsolatlétesítés képessége fogalmi elemekkel.⁷ Jellineknel az államot alkotó nép (*Staatsvolk*) az „államhoz tartozó személyek összessége”, akik „alattvalóként az állam hatalma alá tartoznak”, és egyúttal „az állami tevékenység tárgyai”,⁸ amely az egyezményben „állandó lakosként” (*permanent population*) nyert megfogalmazást. A Badinter-bizottság is olyan közösségként definiálta az államot 1992-ben, amely területtől és politikailag szervezett hatalom alatt álló lakosságból áll.⁹ Sem az államot alkotó nép, sem az állandó lakosság kifejezés nem azonos az állampolgárok körével, hanem annál szélesebb csoportot ölel fel. Mivel a lakosság nem csak állampolgárokból áll,¹⁰ nem szükséges a benne foglalt egyének állampolgársága ahhoz, hogy az állam eme fogalmi eleme megvalósuljon. Mindez fordított esetben más-

⁵ Georg Jellinek: *Allgemeine Staatslehre*. Verlag von O. Häring, Berlin, 1914. 394–427.

⁶ Stephan Hobe: Statehood at the End of the 20th Century – The Model of the “Open State”: A German Perspective. *Austrian Review of International Law and European Law*, Vol. 2. No. 2. (1997), 130.

⁷ Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, Montevideo, 26 December 1933. Article 1. A lakosságra mint az állam fogalmának elemére ezt követően utalást lásd például Israel’s Application for Admission to Membership in the United Nations. S. C. Res., 383rd mtg., 2 December 1948, U. N. Doc. S/PV.383, 10. (Phillip Jessup hozzászólása); Restatement, Second, Foreign Relations Law of the United States 1965. In Wolfgang Friedmann – Oliver J. Lissitzyn – Richard C. Pugh: *Cases and Materials on International Law*. West Publishing Co., St. Paul, Minn., 1969. 153.

⁸ Jellinek: *Allgemeine Staatslehre*. i. m. 406.

⁹ Conference on Yugoslavia Arbitration Commission, Opinion No. 1. of 29 November 1991. para. 1.b. *International Legal Materials*, Vol. 31. No. 6. (1992), 1495.

¹⁰ Hobe: Statehood at the End of the 20th Century. i. m. 153.; Hans Kelsen: *Théorie générale du droit international public – Problèmes choisis*. *Recueil des Cours*, Tome 42. (1932-IV), 236.

ként alakul: az állampolgárság az államiságtól függ,¹¹ vagyis az állampolgárságnak előfeltétele az állam létrejötte. Az Európai Unió nem tekinthető államnak,¹² hiszen az állam fogalmi elemeiből egyiket sem teljesíti önállóan. Fontos megjegyezni, hogy az államok még ha át is ruháznak egyes hatásköröket, az Európai Unió nem rendelkezik a szövetségi államot jellemző szuverenitással,¹³ és nemzetközi jogi értelemben vett tényleges államisággal. Így inkább egy nemzetközi szervezet¹⁴ és egy egyén szokatlan kapcsolatáról beszélhetünk.¹⁵ Következésképpen az uniós polgárság nem lehet a szó szoros értelemben vett állampolgárság.

3. AZ ÁLLAMPOLGÁRSÁG ÉS AZ UNIÓS POLGÁRSÁG KELETKEZÉSE ÉS MEGSZŪNÉSE

Az állampolgárság meghatározása az állam szuverenitásából eredő joga, az állampolgárság megszerzését és elvesztését az államok belső jogukban szabályozzák. Általánosan elfogadott az a nézet, miszerint az állampolgársági kérdések az államok kizárólagos belső joghatóságába tartoznak,¹⁶ vagyis a *domaine réservé* körébe esnek.¹⁷ A szövetségi államokban a szövetségi állampolgárság megszerzése és elvesztése a szövetségi állam által szabályozott,¹⁸ amellet hogy általában a tag-

¹¹ James Crawford: *The Creation of States in International Law*. Clarendon Press, Oxford, 2006. 52.

¹² Szalayné Sándor Erzsébet: *Az Európai Unió közjogi alapjai*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2003. 257; Tóth Judit: *Státuszjogok*. Lucidus Kiadó, Budapest, 2004. 289. Lásd továbbá Szalayné Sándor Erzsébet: *Az uniós polgárság*. In Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. CompLex Kiadó, Budapest, 2011. 1010–1043.

¹³ Mohay–Muhvic: *The legal nature of EU citizenship*. i. m. 162.

¹⁴ Knapp László: *Az Európai Unió jogi személyisége*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2020. 93, 101–102.

¹⁵ Hobe: *Statehood at the End of the 20th Century*. i. m. 142.

¹⁶ *Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco*, Advisory Opinion of 7 February 1923, P.C.I.J. Series B, No. 4, 24; League of Nations, Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law, Subcommittee on Nationality, Report Submitted by M. Rundstein and Approved by M. De Megalhaes, 8 October 1925, C.43. M.18. 1926. V. *American Journal of International Law – Supplement*, 20. (1926), 23.; Convention on Certain Questions relating to the Conflict of Nationality Laws, The Hague, 13 April 1930, Article 1.

¹⁷ Ganczer Mónika: *Állampolgárság és államutódlás*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2013. 55–63.

¹⁸ Lásd például az amerikai állampolgárságot szabályozó – Immigration and Nationality Act of 1952, Public Law No. 82-414 –, valamint a svájci állampolgárságot szabályozó – Federal Law of Granting and Loss of Swiss Nationality of 1952 – törvényeket.

állami állampolgárság megléte is szükséges a szövetségi állampolgárság megszerzéséhez.¹⁹

Az uniós polgárság ellenben másodlagos, csak kiegészíti a tagállami állampolgárságot,²⁰ így az Európai Unió polgárának azok az egyének minősülnek, akik a tagállamok valamelyikének állampolgárai. Az uniós polgárság alapjául szolgáló állampolgárság megszerzésének és elvesztésének szabályozása tehát tagállami és nem uniós szinten történik. Az uniós polgárságot az Európai Unióról szóló szerződés²¹ hozta létre az alábbi rendelkezéssel: „Létrejön az uniós polgárság. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára.” Az Európai Tanács 1992. december 11–12-i ülése keretében meghozott állam- és kormányfők határozata – Dánia korábbi, az Európai Unióról szóló szerződés kapcsán alkalmazott *opting-out*jának²² mintájára – megerősítette ezt, és kiegészítette azzal, hogy az uniós polgárság „nem váltja fel a nemzeti állampolgárságot”.²³ Az Amszterdami Szerződés²⁴ módosítása már belefoglalta az Európai Unióról szóló szerződésbe, hogy „az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot”, amelyet a Lisszaboni Szerződés is megőrzött,²⁵ jóllehet az angol és a francia szövegben

¹⁹ John Bassett Moore: *A Digest of International Law as Embodied in Diplomatic Discussions, Treaties and Other International Agreements, International Awards, the Decisions of Municipal Courts, and the Writings of Jurists, and Especially in Documents, Published and Unpublished, Issued by Presidents and Secretaries of State of the United States, the Opinions of the Attorneys-General, and the Decisions of Courts, Federal and State. Vol. III.* Government Printing Office, Washington, 1906. 274. §372.

²⁰ Friedery Réka: Uniós polgárság. In Lamm Vanda (szerk.): *Jogi lexikon.* CompLex Kiadó, Budapest, 2009. 681.

²¹ Treaty on European Union, Maastricht, 7 February 1992. Article 8(1). Kihirdette: 2004. évi XXX. törvény.

²² Denmark and the Treaty on European Union, OJ C 348, 31.12.1992, 1–4., 2.

²³ Decision of the Head of State and Government, meeting within the European Council, concerning certain problems raised by Denmark on the Treaty on the European Union. Conclusions of the Presidency, Edinburgh, december 12, 1992. Part B, Annex 1. 57.

²⁴ Treaty of Amsterdam Amending the Treaty of the European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, Amsterdam, 2 October 1997. Article 2 Paragraph 9. Kihirdette: 2004. évi XXX. törvény. A módosítással az Európai Közösségeket létrehozó szerződés 17. cikk (1) bekezdésébe került az uniós polgárság jellegéről szóló rendelkezés.

²⁵ Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, Lisbon, 13 December 2007. Kihirdette: 2007. évi CLXVIII. törvény. A Lisszaboni Szerződés által az Európai Unióról szóló szerződés 9. cikkébe és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 20. cikkébe kerültek az Európai Közösségeket létrehozó szerződés 17. cikk (1) bekezdésének módosított rendelkezései. Szalayné Sándor Erzsébet: *A személyek jogállása az uniós jogrendben.* Nemzeti Közszoigálati Egyetem Közszoigálati-tudományi Kar, Budapest, 2014. 37; Horváthy Balázs – Vörös Imre (szerk.): *Az európai uniós jogfejlődés irányai a Lisszaboni szerződés után.* MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete, Budapest, 2012.

a *complement*, illetve *complète* kifejezéseket az *additional*, illetve a *s'ajoute* szavak váltották fel.²⁶

Az uniós polgárság elvesztése is a tagállami állampolgársághoz kötődik, vagyis annak elvesztése esetén az uniós polgárság is megszűnik. Az Európai Unió Bírósága azonban a *Rottmann-ügyben*²⁷ ennél továbbment az állampolgárságtól való önkényes megfosztás tilalma kapcsán tett megállapításaival. Az ügyben a Bíróság azt vizsgálta, hogy „ellentétes-e az uniós joggal [...] az, ha valamely tagállam visszavonja a csalárd módon, honosítás útján megszerzett állampolgárságot valamely uniós polgártól, amennyiben ez a visszavonás – hontalaná téve az érdekelt személyt – megfosztja őt uniós polgárként meglévő jogállásától, valamint az azzal összefüggő jogoktól, mivel e tagállam állampolgárságának honosítás útján történő megszerzése az érintett személy vonatkozásában származási tagállama állampolgárságának elvesztését vonta maga után.”²⁸

A Bíróság megerősítette, hogy az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének feltételeit a tagállamok határozzák meg,²⁹ azonban megállapította, hogy a tagállamoknak az állampolgárságról való rendelkezés esetében is figyelembe kell venniük az uniós jogot.³⁰ A Bíróság a *Rottmann-ügyben* egy figyelembe veendő kritériumot is felállított, mégpedig az arányosság elvét. Ennek értelmében az állampolgárságtól való megfosztásnak arányosnak kell lennie, mivel az az érintett személy uniós jogbeli helyzetére hatással van. Az ítélet szerint „a honosítás visszavonására vonatkozó határozat vizsgálata során figyelembe kell venni azokat az

²⁶ Lásd bővebben Asztalos Zsófia: *Unió polgárság és a diszkrimináció tilalma*. (PhD-értekezés.) Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Miskolc, 2009. 33.

²⁷ C-135/08. sz. ügy, *Janko Rottman kontra Freistaat Bayern*, A Bíróság (nagytanács) 2010. március 2-i ítélete, EU:C:2010:104. Az ügy elemzését bővebben lásd Gerard René – Anja Seling: *The Consequences of the Rottmann Judgment on Member State Autonomy – The European Court of Justice's Avant-Gardism in Nationality Matters*. *European Constitutional Law Review*, Vol. 7. No. 1. (2011), 138–149; H. U. Jessurun d'Oliveira: *Decoupling Nationality and Union Citizenship?* *European Constitutional Law Review*, Vol. 7. No. 1. (2011), 150–160; Mohay Ágoston: *A Rottmann-ügy: újabb adalékok az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság összefüggéseihez*: C-135/08. *Jogesetek Magyarázata: JeMa*, 2. évf. 2. szám (2011), 50–58.

²⁸ *Rottmann-ítélet*, 36. pont.

²⁹ *Rottmann-ítélet*, 39. pont. Lásd továbbá C-369/90. sz. ügy, *Mario Vicente Micheletti és társai kontra Delegación del Gobierno en Cantabria*, A Bíróság 1992. július 7-i ítélete, EU:C:1992:295, 10. pont; C-179/98. sz. ügy, *Belga állam kontra Fatna Mesbah*, A Bíróság (hatodik tanács) 1999. november 11-i ítélete, EU:C:1999:549, 29. pont; C-200/02. sz. ügy, *Kunqian Catherine Zhu és Man Lavette Chen kontra Secretary of State for the Home Department*, A Bíróság (teljes ülés) 2004. október 19-i ítélete, EU:C:2004:639, 37. pont.

³⁰ *Micheletti-ítélet*, 10. pont; *Rottmann-ítélet*, 41., 45., 62. pontok. Egyesek álláspontja szerint mindez az állampolgárság és ezáltal az uniós polgárság megszerzésére nem vonatkozik. Hailbrunner – Sánchez: *The European Court of Justice and the Citizenship of the European Union: New Developments Towards a Truly Fundamental Status*. *i. m.* 508.

esetleges következményeket, amelyeket ez a határozat idéz elő az érdekelt személy és – adott esetben – családtagjai számára a valamennyi uniós polgár részére biztosított jogok elvesztése tekintetében. E tekintetben különösen azt kell megvizsgálni, hogy az említett jogvesztés indokolt-e az általa elkövetett jogsértés súlyosságához, a honosításra vonatkozó határozat és a visszavonásra irányuló határozat között eltelt időhöz, valamint az érdekelt személy eredeti állampolgárságának visszaszerzésére vonatkozóan meglévő lehetőségéhez képest.³¹ Mindent megvizsgálva a Bíróság az arányosság követelményének megfelelő megfosztásnak minősítette a csalárd módon megszerzett állampolgárságtól való megfosztást, mely hontalanságot eredményezett.³² Megállapította, hogy az ügyben a megfosztás „megfelel a közérdekű indoknak”, és „jogszerű az, hogy valamely tagállam védeni kívánja a közötte és állampolgárai között meglévő, szolidaritáson és hűségen³³ alapuló, különös kapcsolatot, valamint az állampolgársági kötelek alapját képező jogok és kötelezettségek kölcsönösségét”.³⁴ A *Tjebbes-ügyben* továbbá a közérdekű indoknak megfelelőnek minősítette azt a holland jogszabály által előírt megfosztási esetet, hogy a más állampolgársággal is rendelkező személy, aki tíz évet meghaladó időszakban él az Európai Unión kívüli államban, elveszíti holland állampolgárságát és ezáltal uniós polgárságát.³⁵ Az ilyen esetekben azonban lehetővé kell tenni az állampolgárság elvesztésével járó, az egyénnek az uniós jogára ható következmények egyéni vizsgálatát.³⁶

4. AZ ÁLLAMPOLGÁR ÉS AZ ÁLLAM, AZ UNIÓS POLGÁR ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ KAPCSOLATA

Az állampolgárság mindenekelőtt az állampolgár és az állam között fennálló kapcsolatként írható le, mely kötelek alapjának meghatározásai különbözőek lehetnek. A kapcsolat alapja összefügg a kötelek létrejöttével, valamint az egyén és az állam közötti kapcsolatot teremtő tényekkel. A kapcsolat eredetét tekintve külön-

³¹ *Rottmann-ítélet*, 56. pont.

³² *Rottmann-ítélet*, 59. pont.

³³ Érdekes módon, míg az ítélet hivatalos német szövege a hűség (*Loyalität*) szót használja, és ennek megfelelően szinte valamennyi fordítás is (például a francia változat a *loyauté*, a magyar a hűség szót), addig az angol szöveg – minden bizonnyal fordítási hiba miatt – a jóhiszeműség (*good faith*) kifejezést tartalmazza. Lásd <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=celex:62008J0135:en:not>.

³⁴ *Rottmann-ítélet*, 51. pont.

³⁵ C-221/17. sz. ügy, *M.G. Tjebbes és társai kontra Minister van Buitenlandse Zaken*, A Bíróság (nagytanács) 2019. március 12-i ítélete, EU:C:2019:189, 39. pont.

³⁶ *Tjebbes-ítélet*, 40–41. pontok. Lásd továbbá van der Mei: Member State Nationality, EU Citizenship and Associate European Citizenship. *i. m.* 443–445.

féle nézetek alakultak ki, egyesek az összetartozás alapjaként jogi kapcsolatot,³⁷ mások személyi,³⁸ történelmi vagy biológiai köteléket említenek. A történelmi vagy biológiai kapcsolat jelen esetben kizárható, mivel a *nationality* kifejezés ezen aspektusának vizsgálata a fent említettek miatt irreleváns – a jogi vagy személyi kapcsolat lehetőségei azonban elemzésre szorulnak.

Míg korábban az állampolgárság a természetjogi szemlélet szerint a természet általi adomány volt,³⁹ vagy a társadalmi szerződés elméletek értelmében a társadalmi szerződés megkötéséből fakadt,⁴⁰ addig napjainkban a kapcsolat, az állampolgárság belső jogi szabályozásának általánossá válásával, az államok jogszabályaiban lefektetett módon keletkezhet. Ez szolgál alapul ahhoz, hogy az állampolgárságot jogi kapcsolatként írjuk le. Születéssel történő állampolgárságszerzés esetében a jogi kapcsolat alapja általában a szülők egyikének vagy mindegyikének állampolgársága vagy az egyénnek az állam területén való születése. Az egyént az államhoz így apai, anyai állampolgári leszármazás vagy területi kötelék fűzi, tehát a jogi kapcsolat mögött személyes kapcsolat húzódik meg.⁴¹ Honosítás esetén gyakran az állampolgárság megadásának feltétele az állam területén meghatározott időtartamú állandó tartózkodási hellyel való rendelkezés, olykor az alkotmányos alapismeretekben való jártasságot igazoló vizsga letétele, az állam hivatalos nyelvének ismerete, esetenként a gyermek, házastárs állampolgársága, tehát a területi, személyes kötődés szükségessége ez esetben is vitathatatlan. Az egyén és az

³⁷ Oliver Dörr: Nationality. In Rüdiger Wolfrum (ed.): *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Vol. VII. Oxford University Press, Oxford, 2012. 496; Pierre-Marie Dupuy: *Droit international public*. Dalloz, Paris, 2004. 71.

³⁸ Westel Woodbury Willoughby: Citizenship and Allegiance in Constitutional and International Law. *American Journal of International Law*, Vol. 1. No. 4. (1907), 916; J. H. W. Verzijl: jogi és személyes kapcsolatnak tekinti az állampolgárságot. Jan H. W. Verzijl: *International Law in Historical Perspective*. Vol. V. A. W. Sijthoff, Leiden, 1972. 7.

³⁹ Emeric de Vattel: *Le droit des gens, ou principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*. [Law of Nations or the Principles of Natural Law, Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and of Sovereigns] Vol. III. [trans. Charles G. Fenwick]. Carnegie Institution of Washington, Washington, 1916. 87–88. §215. (Vattel nem tekinthető tisztán természetjogásznak, azonban az állampolgársággal kapcsolatos nézetei természetjogi szemléletűek); James H. Kettner: *The Development of American Citizenship, 1608–1870*. University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1978. 8.

⁴⁰ G. Cogordan szerint az állampolgárság az állam és az egyének között valamiféle szerződést hoz létre. George Cogordan: *Droit des gens. La nationalité au point de vue des rapports internationaux*. L. Larose, Libraire-Éditeur, Paris, 1879. 5. A. Weiss ezzel szemben a szerződést tekinti az állampolgárság jogalapjának. André Weiss: *Traité théorique et pratique de droit international privé*. Vol. I. De la nationalité. L. Larose & Forcel, Éditeurs, Paris, 1892. 7.

⁴¹ Ruth Donner: *The Regulation of Nationality in International Law*. Transnational Publishers, Inc., New York, 1994. 32–33.

állam kapcsolata jóval többet jelent a kötelék létrejöttének feltételeinél,⁴² magában foglalja ugyanis az e követelményeken túl fennálló személyi kapcsolatot,⁴³ amely az egyén és az állam között szükségszerűen létezik.

Megjegyzendő, hogy az állampolgári hűség követelménye is megjelenik számos kontinentális jogrendszerű állam alkotmányában,⁴⁴ és gyakran az állampolgári eskü szövegében is fellelhető.⁴⁵ A hűség köteléke megtalálható a Harvard Egyetem által 1930-ban készített, az állampolgárság szabályozásáról szóló tervezet állampolgárság-fogalmában is.⁴⁶ A hűség, mint az állampolgárság eleme, napjainkban is fellelhető, 2010-ben az Európai Unió Bírósága a *Rottmann-ügyben* az állampolgárságra „szolidaritáson és hűségen alapuló, különös kapcsolat”-ként utalt.⁴⁷ Az állampolgári hűség a középkori hűség tartalmához képest új jelentést kapott, az uralkodóhoz való hűség kifejezése helyett az egyén államhoz tartozását kifejező ténnyé vált,⁴⁸ amely az állampolgárság erkölcsi tartalmát adja.⁴⁹ Az

⁴² Ezzel ellentétben, vagyis az állampolgári köteléket „nem érzelmi és erkölcsi”, hanem „pusztán a jog által szabályozott” kapcsolatként felfogó véleményt lásd Kende Tamás – Nagy Boldizsár: Köldökszinór vagy pánya: jogi kötelékek az állampolgár (jogi személy) és állama között. In Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László (szerk.): *És mi lesz, ha nem lesz? Tanulmányok az államról a 20. század végén*. Korridor–Helikon, Budapest, 1997. 178.

⁴³ Ferenczy Ferencre utalva lásd Tóth Judit: Státuszjogok. *i. m.* 32.

⁴⁴ A litván alkotmány például a szülők kötelezettségévé teszi, hogy gyermekeiket hű állampolgárként neveljék. Constitution of the Republic of Lithuania of 1992, Article 38. Románia alkotmánya pedig kimondja, hogy „Az állam iránti hűség szent”. Constitution of Romania of 1991, Article 50(1).

⁴⁵ A magyar állampolgársági törvényben például a honosított vagy visszahonosított személynek, többek között, állampolgársági esküt vagy fogadalmat kell tennie, melyek szövegében „Magyarországnak hű állampolgára leszek” fordulat is szerepel. Lásd 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról. 7. § (4) bekezdés. Emellett például Csehország, Észtország, Görögország, Olaszország, Litvánia és Málta állampolgársági törvényében is állampolgársági hűség-escük találhatók. Lásd Act on the Czech National Council on Acquisition and Loss of Citizenship of 1993, Article 12; Citizenship Act of Estonia of 19 January 1995, Article 6, Section 7; Code of Greek Nationality of 2004, Article 9, Section 2; Italian Nationality Act No. 91 of 1992, Article 10; Act on Citizenship of Republic of Lithuania No. IX-1078 of 2002, Article 15; The Maltese Citizenship Act No. XXX of 1965, Article 3, Section 5, Schedule I.

⁴⁶ A Harvard fogalom meghatározása szerint az „állampolgárság egy természetes személy státusza, aki a hűség kötelékével egy államhoz kapcsolódik.” Lásd a Harvard által készített, és az 1930. március 13-tól április 13-ig tartó hágai kodifikációs konferencián a részt vevő államok képviselői számára benyújtott tervezetét kommentárokkal, Harvard Law School: Research in International Law. *American Journal of International Law – Special Supplement*, Vol. 23. No. 2. (1929), 23.

⁴⁷ *Rottmann-ítélet*, 51. pont.

⁴⁸ Galina Cornelisse: *Immigration, Detention and Human Rights. Rethinking Territorial Sovereignty*. Brill, Liden, 2010. 48.

⁴⁹ Szamel Lajos: Az állampolgárok jogai és kötelességei. In Molnár Tibor (szerk.): *A magyar államjog alapjai*. Jogi és Államigazgatási Könyv- és Folyóiratkiadó, Budapest, 1953. 167.

állampolgári hűség napjainkban úgy határozható meg, mint az egyén valamennyi kötelezettsége,⁵⁰ vagy mint az egyén hűségi és engedelmességi kötelezettsége⁵¹ az állam felé, amelynek ahhoz, hogy jogi jelentőségűvé váljon, konkrét kötelezettségekben szükséges megnyilvánulni.⁵² Az állampolgári hűség szervesen kapcsolódik az állampolgárság léteéhez, így az állampolgárság elvesztésével az állampolgári hűség megszűnik.⁵³

A Nemzetközi Bíróság a *Nottebohm-ügyben* hozott ítéletében az állampolgárság mint jogi kapcsolat alapjaként az összetartozás társadalmi tényét, a létezés, az érdekeltségek és az érzelmek megfelelő kapcsolatát, valamint a kölcsönös jogokat és kötelezettségeket említette.⁵⁴ Az állampolgárság kapcsán a tényleges, megfelelő kapcsolat követelménye mint az állampolgárság effektivitásának elve az ügyet követően került előtérbe a nemzetközi jogban, azonban jogi jellege és kötelező ereje napjainkban is vitatott.⁵⁵ Ahhoz, hogy az egyén állampolgársága valódi legyen, vagyis az államhoz fűződő kapcsolata több legyen a jogi értelemben vett állampolgárságnál, szükség van az állammal való szorosabb személyes viszonyra, az államhoz való tényleges kötődésre. Az állampolgári jogok és kötelezettségek ugyanis általában akkor valósulhatnak meg maradéktalanul, ha a jogi kapcsolaton túl a megfelelő személyi kapcsolat is fennáll.⁵⁶ Az állampolgári jogok és kötelezettségek hiánya azonban nem következik az effektivitás hiányából. A két

⁵⁰ Harvard Law School: *Research in International Law. i. m. 23.*

⁵¹ David Dudley Field: *Outlines of an International Code. American Journal of International Law – Special Supplement*, Vol. 23. (1929), 116.; Ernst Isay: *De la nationalité. Recueil des Cours*, Tome 5 (1924-IV), 434; Takács Péter: *Államtan. Négy fejezet az állam általános elmélete köréből. Az állam általános sajátosságai*. Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar Jogtudományi Tanszék, Budapest, 2011. 91.

⁵² Hans Kelsen: *Az államelmélet alapvonalai* [ford. Moór Gyula]. Bíbor Kiadó, Miskolc, 1997. 67.

⁵³ Az állampolgári hűségnek az állampolgárság elvesztésével egy időben történő megszűnését jelzi a versailles-i békeszerződés 278. cikke is, mely értelmében Németország elismeri korábbi állampolgárai újonnan szerzett állampolgárságát, valamint állampolgári hűségük megszakadását. *Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Germany, Versailles*, 28 June 1919. Article 278.

⁵⁴ *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, International Court of Justice, Second Phase, Judgment of 6 April 1955. I. C. J. Reports 1955. 23.

⁵⁵ Ganczer Mónika: Az állampolgárság más államok általi elismerése és az effektivitás elve. *Állam- és Jogtudomány*, LIII. évf. 1. szám (2012), 29–62.

⁵⁶ Jól példázzák ezt a külföldön ideiglenesen tartózkodó állampolgárok jogai és kötelezettségei, melyek az állam személyi szuverenitása miatt megilletik az egyént, amennyiben az állammal a megfelelő kapcsolatot is mutató feltételek teljesülnek. Ilyen a külföldön lévő állampolgárok választójogának alakulása, miszerint az államok biztosítják a területükön állandó lakóhellyel rendelkező, de a választások idején külföldön tartózkodó állampolgároknak a választás és választhatóság lehetőségét, míg a külföldön állandó lakóhellyel rendelkező állampolgárok általában nem rendelkeznek választójoggal.

jelenség gyakori egybeesésének oka abban keresendő, hogy az effektivitáshoz és az állampolgári jogok és kötelezettségek keletkezéséhez hasonló feltételek szükségesek. Mindent egybevetve, állampolgárság keletkezését és megszűnését tekintve egyértelműen jogi kapcsolatként írható le, ám e kapcsolat mögött az egyén és az állam személyes viszonyának kell meghúzódnia ahhoz, hogy az állampolgárság effektívnek minősüljön, és a jogszabályi formában rögzített állampolgári jogok és kötelezettségek az állampolgársághoz kötődjenek.

Sajátosnak tekinthető a kapcsolat az uniós polgárság esetében. A kapcsolat speciális jellegéhez hozzájárul, hogy az Európai Unió *sui generis*nek tekinthető,⁵⁷ így – államiság hiányában – állampolgárság helyett polgárságról kell beszélnünk. Mivel az uniós polgárság a tagállami állampolgárságból fakad, amely az adott állammal fennálló kapcsolat alapján jön létre vagy szűnik meg, az uniós polgárok jogi kapcsolata az Európai Unióval csupán annyi, hogy az állampolgárságuk szerinti állam, amellyel állampolgári kapcsolata áll fenn, tagja az Európai Uniónak. Erre utalt már az Európai Unióról szóló szerződéshez csatolt 2. számú nyilatkozat is a tagállami állampolgárságról, mely szerint: „az Európai Közösséget létrehozó szerződésben a tagállamok állampolgáira történő utalás esetén azt a kérdést, hogy egy személy rendelkezik-e valamely tagállam állampolgárságával, kizárólag az érintett tagállam nemzeti joga alapján kell eldönteni.”⁵⁸

A személyi kapcsolat is hiányos, ugyanis nem létezik az egyén és az Európai Unió között egy olyan sokoldalú és szoros kapcsolat, mint amely az állampolgár és az állam között fennáll,⁵⁹ amelyre az Európai Unió bővítési folyamata is kedvezőtlenül hatott.⁶⁰ Az uniós polgárságban nem jelenik meg továbbá a lojalitási (állampolgári hűségi) elem sem, és e polgárság nyilvánvalóan nem feltételez effektív kapcsolatot az egyén és az Európai Unió között.⁶¹ Mindezekből levezethető, hogy az Európai Unió és az uniós polgár viszonyában nem értelmezhető az effektivitás elve, mivel egy olyan polgárságról van szó, mely nem tekinthető állampolgárságnak. Éppen ezért nem alakulhat ki olyan állampolgársági kapcsolat az egyén és az

⁵⁷ Az Európai Unió *sui generis* jellegéről lásd Neil MacCormic: *Questioning Sovereignty: Law, State, and Practical Reason*. Oxford University Press, Oxford, 2009. 142–143.

⁵⁸ Declaration on Nationality of a Member State, Treaty on European Union, Maastricht, 7 February 1992.

⁵⁹ Knapp László: Az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelméről I. *Jog – Állam – Politika*, I. évf. 4. szám (2009), 76. Lásd továbbá Knapp László: Az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelméről II. *Jog – Állam – Politika*, 2. évf. 1. szám (2010), 95–120.

⁶⁰ Judit Tóth: The Impacts of EU Enlargement on Nation Building and Citizenship Law. In Elspeth Guild – Kees Groenendijk – Sergio Carrera (eds.): *Illiberal Liberal States, Immigration, Citizenship and Integration in the EU*. Ashgate Publishing, Aldershot, 2009. 101.

⁶¹ Tóth Judit: Miért nem lehet, ha szabad? A többes állampolgárság a nemzetközi és az európai közösségi jog felől. *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny*, 2. szám (2004), 10. Lásd továbbá Micheletti-ítélet, 10. pont.

Európai Unió között, amelynek „megfelelősége” vizsgálható lenne az effektivitás elve szemszögéből.

Ezt erősíti meg a *Micheletti-ügy*,⁶² melynek kiindulópontját a közösségi polgárság *sui generis* jellege adta. Az ügyben az Európai Unió Bírósága Spanyolország törvényi korlátozása tekintetében⁶³ mondta ki a következőt: „egy Tagállam törvényhozása nem korlátozhatja egy másik Tagállam állampolgárság-nyújtásának hatályát az állampolgárság elismeréséül szabott további feltételek meghatározásával a Szerződésben biztosított alapvető szabadságok gyakorlása tekintetében.”⁶⁴ Az említett szakasz értelmezésénél nem hagyható figyelmen kívül, hogy az nem az állampolgárság pusztá megadása tekintetében, hanem „a letelepedés közösségi alapszabadság gyakorlásával összefüggésben”⁶⁵ nyert megfogalmazást. Ezen alapszabadság pedig, mivel a közösségi polgárságból fakad, csak annak fennállása esetén értelmezhető. A Bíróság megállapítása mögött tehát a közösségi polgárság húzódik, így az effektivitás elve e tekintetben vizsgálendő. Az ítélet kapcsán is megállapítható, hogy közösségi polgárság – mai elnevezéssel uniós polgárság – a Közösség *sui generis* jogrendjébe illeszkedő, állampolgárságnak nem minősülő intézmény, amely nem vonható azonos megítélés alá az állampolgársággal. Mint azt fentebb említettem, az uniós polgárság a tagállami állampolgárságból fakad, és a személyi kapcsolat tekintetében is hiányos, mivel nem tartalmazza a hűség kötelekét, és nem feltételez effektív kapcsolatot az egyén és az Európai Unió között. Az ügyben az olasz állam képviselője is kifejtette, hogy az effektivitás elvének eredete „a nemzetközi kapcsolatok »romantikus időszakára«” tehető, és az elv nem tekinthető relevánsnak az ügyben.⁶⁶

⁶² Lásd *Micheletti-ítélet*.

⁶³ Az ügy előzménye az volt, hogy Spanyolország elutasította egy közösségi polgár állandó tartózkodási engedély iránti kérelmét azon az alapon, hogy a spanyol polgári törvénykönyv 9. cikke értelmében kettős állampolgárnál a Spanyolországba érkezés előtti szokásos tartózkodási helyet kell figyelembe venni, vagyis Mario Vicente Micheletti esetében – aki argentin és olasz kettős állampolgár volt – az argentin állampolgárságot. Ezáltal Micheletti nem minősült közösségi állampolgárnak, így nem volt jogosult állandó tartózkodási engedélyre, amellyel meghiúsult a szabad tartózkodási joga és az üzletalapítási szabadsága.

⁶⁴ *Micheletti-ítélet*, 10. pont.

⁶⁵ Molnár Tamás: Az állampolgárság megítélése a nemzetközi jogban és a közösségi jogban, avagy messze esett-e az alma a fájától? *Acta Humana*, 17. évf. 2. szám (2006), 87. Az alapszabadság gyakorlásának jelentéséről az ügygel összefüggésben lásd David Ruzié: Note D'Actualite. Nationalite, effectivite et droit communautaire. *Revue Générale de Droit International Public*, Tome 97. No. 1. (1993), 114–117.

⁶⁶ C-369/90. sz. ügy, *Mario Vicente Micheletti és társai kontra Delegación del Gobierno en Cantabria*, Tesauro főtanácsnok 1992. január 30-án ismertetett indítványa, EU:C:1992:47, 5. pont. Lásd továbbá David Ruzié: Note D'Actualite. Nationalite, effectivite et droit communautaire. *Revue Générale de Droit International Public*, Tome 97. No. 1. (1993), 109–112.

5. AZ ÁLLAMPOLGÁRSÁGHOZ ÉS AZ UNIÓS POLGÁRSÁGHOZ FÜZŐDŐ JOGOK ÉS KÖTELEZETTSÉGEK

Az állampolgársághoz fűződő jogok és kötelezettségek vizsgálata kapcsán két egymástól elkülönülő nézet figyelhető meg aszerint, hogy azok milyen módon kapcsolhatók az állampolgársághoz. Az állampolgárság felfogása eszerint összpontosíthat annak státuszként, minőségként való meghatározására, vagy jogviszonyként való értelmezésére.

Az állampolgárság státuszként,⁶⁷ minőségként⁶⁸ való felfogása a történelmi előzményekre vezethető vissza. Mind az ókorban (a római *status civitatis*), mind a középkorban (az alattvalói minőség) megfigyelhető az állampolgárság ekként való értelmezése, melynek hatása az angolszász jogban, a francia magánjogban, valamint a német alkotmányjogi teóriákban is megnyilvánul.⁶⁹ Az állampolgárságot státuszként definiálja a Harvard Egyetem már említett tervezete is.⁷⁰ E felfogás alapján, az állampolgári jogok és kötelezettségek tekintetében az állampolgárság úgy határozható meg, mint az egyénnek az állampolgári státuszában megnyilvánuló, abban rejlő jogainak és kötelezettségeinek összessége.⁷¹

Az állampolgárságot jogviszonyként értelmező nézet a jogviszony alanyainak az állampolgárt és az államot tekinti.⁷² Ezen álláspont elsősorban a jogviszony tárgyát képező jogok és kötelezettségek meglétére összpontosít, amely a státuszjellemlettől eltérően, nemcsak az egyén állampolgári jogait és kötelezettségeit, hanem az állampolgárságból fakadó állami jogokat és kötelezettségeket is magában foglalja. A nemzetközi jogban az állam állampolgárságból eredő jogai és kötelezettsé-

⁶⁷ Fischer Williams az állampolgárságot az egyén akaratától független, születéssel keletkező státuszként definiálja. Fischer Williams: *Denationalization*. *British Yearbook of International Law*, Vol. 8. (1927), 53; *United States v. Germany*, Mixed Claims Commission, Administrative Decision No. 1., 1 November 1923. United Nations: Reports of International Arbitral Awards. Vol. VII. United Nations, New York, 2006. 21. Buza László – Hajdu Gyula: *Nemzetközi jog*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1968. 175.

⁶⁸ Lassa Oppenheim: *International Law*. Vol. 1. Longmans, Green, and Co., New York – London – Bombay, 1905. 348.

⁶⁹ Lásd bővebben Alexander R. Makarov: *Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts*. W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart, 1947. 26–30.

⁷⁰ A Harvard fogalom meghatározása szerint az „állampolgárság egy természetes személy státusza, aki a hűség kötelékével egy államhoz kapcsolódik”. Harvard Law School: *Research in International Law*. i. m. 22.

⁷¹ Makarov: *Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts*. i. m. 32; Frederico de Castro: *La nationalité la double nationalité et la supra-nationalité*. *Recueil des Cours*, Tome 102 (1961-I), 547.

⁷² Nagy Károly: *Nemzetközi jog*. Püski Kiadó, Budapest, 1999. 261; Csiky Kálmán: *Magyar alkotmánytan és jogi ismeretek kézi könyve*. Magyar Királyi Egyetemi Könyvnyomda, Budapest, 1907. 36; Szamel Lajos: *Az állampolgárság*. In Beér János (szerk.): *Magyar államjog*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1972. 78; Szabó Imre: *A jogelmélet alapjai*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1971. 29.

gei jutnak fontos szerephez, így a nemzetközi jog szemszögéből az állampolgárság jogviszonynak tekintendő.

Az uniós polgárság a tekintetben is elkülöníthető a valódi állampolgárságtól, hogy mind jogokat, mind kötelezettségeket magában foglaló státusz vagy jogviszony jellege megkérdőjelezhető.⁷³ Az uniós polgárok jogai nevesítve vannak,⁷⁴ azonban kötelezettségeik teljesítését bár említi a Lisszaboni Szerződés, azonban olybá tűnik, hogy az uniós polgárok kötelezettsége tulajdonképpen az Európai Unió jogának betartása.⁷⁵ Ez valójában nem tekinthető a szó szoros értelmében vett (állam)polgári kötelezettségnek,⁷⁶ emellett a tagállamokban élő, nem uniós polgárokra is vonatkozik. Megjegyzendő továbbá, hogy egyes jogokat az uniós polgárok családtagjai is élvezhetnek annak ellenére, hogy nem uniós polgárok.⁷⁷ Kijelenthető tehát, hogy az uniós polgároknak állampolgári értelemben vett, az Európai Unió felé fennálló polgári kötelezettségei nincsenek. Az Európai Unió Bíróságának ítélezési gyakorlatából is kitűnik, hogy az uniós polgárságot nem állampolgársággént kezeli. A Bíróság több ízben utalt arra, hogy az uniós polgárság rendeltetése, célja az, hogy a tagállamok állampolgárainak „alapvető jogállása” legyen,⁷⁸ mely kifejezés a legalkalmasabb eme jogintézmény leírására. Az uniós

⁷³ Szalayné Sándor Erzsébet is utal arra, hogy „nem eléggé intenzív a polgárok és a Közösség közötti jogviszony”. Szalayné: Az Európai Unió közjogi alapjai. *i. m.* 257.

⁷⁴ Lásd az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés egységes szerkezetbe foglalt változatának 17. cikk (2) bekezdése, valamint a 18–21. cikkei, melyeket a lisszaboni szerződés 1. cikk 34–37. pontjai módosítottak. Az uniós polgárok jogairól lásd bővebben Fazekas Judit – Asztalos Zsófia: Uniós polgárok: hogyan tovább? A uniós polgársághoz kapcsolódó jogok fejlődése a Maastrichti Szerződéstől az Alkotmányos Szerződésig. *Acta Humana*, 16. évf. 2. szám (2005), 83–110. Az uniós alapjogvédelemről lásd bővebben Horváthy Balázs: Uniós alapjogvédelem. In Lamm Vanda (szerk.): *Jogi Lexikon*. CompLex Kiadó, Budapest, 2009. 680; Friedery Réka – Horváthy Balázs: Az Európai Unió Alapjogi Chartája. In Lamm Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. HVG-ORAC, Budapest, 2018. 248–257; Friedery Réka – Horváthy Balázs – Ziegler Dezső Tamás: Európai Unió alapjogvédelmi rendszere. In Lamm Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. HVG-ORAC, Budapest, 2018. 258–265.

⁷⁵ Osztovits András úgy fogalmaz, hogy az uniós polgárok kötelezettségei említésének elmaradása „nem jelenti azt, hogy az adott jogviszonyok alanyaiként mentesülnének a közösségi jogi szabályok betartása alól”. Osztovits András: *Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata I.* CompLex Kiadó, Budapest, 2008. 68.

⁷⁶ Ugrórczy Mária is az állampolgári kötelezettségek hiányáról beszél, amelyet az uniós államiságának hiányával magyaráz. Ugrórczy Mária: Az állampolgárság szabályozása Európában. *Acta Humana*, 10. évf. 37–38. szám (1999), 61.

⁷⁷ Lásd C-370/90. sz. ügy, *The Queen kontra Immigration Appeal Tribunal és Surinder Singh, ex parte Secretary of State for Home Department*, A Bíróság 1992. július 7-i ítélete, EU:C:1992:296, 21., 23., 25. pontok; C-34/09. sz. ügy, *Gerardo Ruiz Zambrano kontra Office national de l'emploi (ONEm)*, A Bíróság (nagytanács) 2011. március 8-i ítélete, EU:C:2011:124, 42–45. pontok; *Zhu és Chen*-ítélet, 45–47. pontok.

⁷⁸ C-184/99. sz. ügy, *Rudy Grzelczyk kontra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, A Bíróság 2001. szeptember 20-i ítélete, EU:C:2001:458, 31. pont; C-413/99. sz.

polgárság tehát uniós polgári státusz vagy jogviszony helyett a tagállami állampolgárok jogállásaként definiálható. Ezt a jogállást a Bíróság védelemben részesíti azáltal, hogy megállapította, a tagállamok nem tehetnek olyan intézkedést, melylyel „megfosztják az uniós polgárokat az uniós polgárként meglévő jogállás révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezésétől”.⁷⁹ A *Zambrano-ügy* alapján ez „akár tagállamközi tényállási elem hiányában is”⁸⁰ fennáll, mely megállapításán a Bíróság később a *McCarthy-ügyben* és a *Dereci-ügyben* finomított, kimondva, hogy az uniós polgár jogai lényegének tényleges élvezésétől való megfosztás csak abban az esetben történik meg, ha az uniós polgár elhagyni kényszerül az Európai Unió területét.⁸¹

6. ÖSSZEZEGÉS

Az uniós polgárság természetét leghelyesebben az írja le, ha a tagállami állampolgárok jogállásaként határozzuk meg. Az állampolgárságtól ugyanis számos ponton különbözik. Mindenekelőtt az uniós polgárság nem államhoz kötődik, hiszen az Európai Unió sem az unitárius állam fogalmi elemeit, sem a szövetségi állam ismérveit nem teljesíti. Az uniós polgárság egy nemzetközi szervezet és egy egyén sajátos kapcsolataként írható le. Ez a kapcsolat nem minősül jogi kapcsolatnak, mint az állampolgárság esetében, hiszen nem az Európai Unió szabályozza az uniós polgárság létrejöttének és megszűnésének feltételeit, hanem a tagállamok határozzák meg állampolgárságuk megszerzését és elvesztését, mely az uniós polgárság alapjául szolgál. Az egyén és az Európai Unió között nem jön létre az állampolgársághoz hasonló személyes, hűségben alapuló, effektív kapcsolat,

ügy, *Baumbast és R kontra Secretary of State for the Home Department*, A Bíróság 2002. szeptember 17-i ítélete, EU:C:2002:493, 82. pont; C-148/02. sz. ügy, *Carlos Garcia Avello kontra belga állam*, A Bíróság 2003. október 2-i ítélete, EU:C:2003:539, 22. pont; *Rottmann-ítélet*, 42–43. pontok.

⁷⁹ *Zambrano-ítélet*, 42. pont; C-256/11. sz. ügy, *Murat Dereci és társai kontra Bundesministerium für Inneres*, A Bíróság (nagytanács) 2011. november 15-i ítélete, EU:C:2011:734, 64. pont.

⁸⁰ Gyeney Laura: Az uniós polgárság: A piacorientált szemlélettől való elszakadás göröngyös útja. A Rotmann-, a Zambrano-, a McCarthy- és a Dereci-ügyek analízise. *Iustum Aequum Salutare*, VIII. évf. 2. szám (2012), 142.

⁸¹ *Uo.* 150, 154–155. C-434/09. sz. ügy, *Shirley McCarthy kontra Secretary of State for the Home Department*, A Bíróság (harmadik tanács) 2011. május 5-i ítélete, EU:C:2011:277, 50. pont; *Dereci-ítélet*, 66. pont. Lásd továbbá Dmitry Kochenov: The Right to Have What Rights? EU Citizenship in Need of Clarification. *European Law Journal*, Vol. 19. No. 4. (2013), 502–516; Schiffner Imola: Az uniós polgár családtagjainak jogi helyzete az Európai Bíróság legújabb jogeseteiben, különös tekintettel a Zambrano-doktrína alkalmazására. *Jogelméleti Szemle*, 1. szám (2018), 132–150; Schiffner Imola: Az uniós polgárság hatása a tagállami állampolgársági politikákra. *De iurisprudentia et iure publico*, 9. évf. 2. szám (2015), 4–5.

mert az egyén elsősorban a tagállamhoz kötődik, míg az uniós polgárság jogokat biztosít számára. Az uniós polgárság mint jogállás tehát elsősorban jogokat foglal magában, polgári kötelezettségeket szinte semmilyen módon nem tartalmaz. Az állampolgárságtól e tekintetben is nagyban különbözik. Mindent egybevetve tehát az uniós polgárság még a legcsekélyebb módon sem azonosítható az állampolgársággal, hanem tisztán jogállás természetű.

Megjegyzendő, hogy habár az uniós alapszerződések az uniós polgárságot a tagállamok állampolgársági szabályozásához kötötték, az Európai Unió Bírósága joggyakorlatában némi uniós ráhatást kíván elérni ezen a területen. Mindezt teszi úgy, hogy az állampolgárság még nemzetközi jogi értelemben is az államok kizárólagos belső joghatóságába tartozik. Az államok természetesen a *domaine réservé* körében is vállalhatnak magukra nézve nemzetközi kötelezettséget, azonban az uniós polgárság esetében az uniós alapszerződések nem teszik lehetővé azt a fajta kiterjesztő értelmezést, melyet az Európai Unió Bírósága megtett. Az Európai Unió Bíróságának esetjogában ugyanis megfigyelhető az az elvárás, miszerint a tagállamoknak az uniós jogot figyelembe kell venniük az állampolgárságról való rendelkezés során, és az arányosság elvét tiszteletben kell tartaniuk az állampolgárságtól való megfosztás esetén, mivel az állampolgárság elvesztése az egyén uniós jogbeli helyzetére is hatással van.

AZ UNIÓS POLGÁRSÁG ÉS A TAGÁLLAMOK SZABÁLYOZÁSI MOZGÁSTERE

*Az Európai Bíróság V. M. A. kontra
Stolichna obshtina-ügyben hozott ítélete*

Papp Nikolett

egyetemi tanársegéd, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc
Állam- és Jogtudományi Kar

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

A Maastrichti Szerződéssel bevezetett uniós polgárság új helyzetet teremtett a tagállamok állampolgársági szabályozásában. Az uniós polgárság arra szolgál, hogy meghatározza a polgárok és az Európai Unió közötti kapcsolatot, amelyet a polgárok jogai, kötelezettségei és politikai szerepvállalásai jellemeznek. E kapcsolat hivatott áthidalni azt a szakadékot, amely egyrészt a polgárok életére egyre erőteljesebb hatást gyakorló közösségi intézkedések, másrészt az alapvető jogok gyakorlása, a köteleességek teljesítése és a demokratikus folyamatban való részvétel szinte kizárólag nemzeti szinten történő megvalósulása között húzódik.¹

Uniós polgárságot a tagállamok szintjén, a tagállamok jogszabályi rendelkezései alapján lehet szerezni, melyek tartalmát, feltételeit viszont a tagállamok saját maguk állapíthatják meg. Emiatt az uniós polgárság kategóriáján keresztül elkerülhetetlen a tagállami állampolgársági politikák bizonyos szintű harmonizációja. Az uniós jog által biztosított jogosultságok érvényesülését azonban a tagállamok indokolatlanul nem korlátozhatják.²

Az uniós polgárság intézményét a mai napig számos bíráló érli. Eleinte a kritikus hangok az uniós polgárságnak pusztán szimbolikus jelentőségét hangsúlyozták, mások az alapjogi védelem hiányát vetik fel, míg egyes szerzők szerint e jogintézmény az Unió területén tartózkodó harmadik országbeli polgárokkal szembeni megkülönböztetés alapjául szolgál. Találkozhatunk olyan szemlélettel is, mely agyályosnak tartja a kettős vagy többes állampolgárság eltérő tagállami megítélését.

¹ Mariusz Maciejewski – Udo Bux: Az uniós polgárok és jogaik, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/145/az-unios-polgarok-es-jogaik>.

² C-135/08. sz. ügy, *Janko Rottman kontra Freistaat Bayern*, M. Poiares Maduro főtanácsnok 2009. szeptember 30-án ismertetett indítványa, EU:C:2009:588, 23. pont.

Az uniós polgárság elsődleges uniós jogban szabályozott feltételeit, valamint a másodlagos uniós jogban és az Alapjogi Chartában szabályozott jogosultságokat az Európai Bíróság pontosította, töltötte meg tartalommal több évtizedes munkája során.

Jelen cikkben az Európai Bíróság legfontosabb, az uniós polgárság szempontjából releváns döntéseit veszem górcső alá, annak érdekében, hogy lássuk, a bírósági gyakorlat miként valósította meg a tagállami állampolgársági politikák bizonyos szintű harmonizációját.

A tanulmány második felében pedig a Bíróság uniós polgárságot érintő legfrissebb, *V. M. A. kontra Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”*-ügyben hozott ítéletét vizsgálom részletesen, amelyben a Bíróság egy újabb területen foglalt állást az uniós polgárságot illetően: az azonos nemű szülőkkel rendelkező uniós polgár gyermek szabad mozgáshoz való jogából a gyermek állampolgársága szerinti, az azonos nemű személyek szülői jogállásának lehetőségét el nem ismerő tagállamra háruló kötelezettségek vizsgálatával foglalkozott.

2. AZ UNIÓS POLGÁRSÁGRÓL ÁLTALÁBAN

2.1. Az uniós polgárság jellege

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ.) 20. cikke a következőképp rendelkezik: „Létrejön az uniós polgárság. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.”

A látszólag egyszerűnek tűnő szerződéses szabályozás ellenére az uniós polgárság az Európai Unió sajátos jogrendjének egyik legkomplexebb intézménye.³ Az uniós polgárság járulékos jellegű jogállás: mindenki uniós polgár, aki valamely tagállam állampolgára, viszont aki ilyenekkel nem rendelkezik, nem lehet uniós polgár. Az uniós polgárságnak ez az egyetlen formális feltétele.

Ahogy az az bevezető gondolatokban hangsúlyoztam, az Európai Bíróság volt az, mely aktivizmusa révén az uniós polgárság legalapvetőbb célját és jellegét meghatározta, egyszersmind tartalommal töltötte meg az intézményt. A Bíróság *Grzelczyk*-ügyben hozott döntése értelmében az uniós polgárság célja, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen, lehetővé téve az azonos

³ Gyeney Laura: Európai uniós polgárság. In Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (EU-jog rovat, rovatszerkesztő: Várnay Ernő, Varju Márton, Horváthy Balázs), 2020, [3], <http://ijoten.hu/szocikk/eu-ropai-unios-polgarsag>.

helyzetben lévők számára, hogy állampolgárságuktól függetlenül és az e tekintetben kifejezetten előírt kivételek sérelme nélkül, ugyanabban a jogi bánásmódban részesüljenek.⁴

2.2. Az uniós polgárság és a tagállami állampolgársági kérdések legfőbb döntései az Európai Bíróság esetjogában

Az uniós polgárság kapcsán az első felmerülő kérdés, hogy az uniós jog mennyiben korlátozza a tagállamokat saját állampolgársági szabályaik tartalmának kialakításában, tekintettel arra, hogy a tagállami állampolgársági státushoz uniós egyéni jogok is kötődnek.

Az uniós jog a tagállamokra és a nemzetközi közjogra hagyja az állampolgársági szabályok és ebből kifolyólag az uniós polgárság megszerzésére és elvesztésére vonatkozó szabályok tartalmának kialakítását. Az Európai Bíróság is elismerte ezt a kizárólagos hatáskört, hangsúlyozva azonban azt, hogy a tagállam az állampolgársági szabályok tartalmát az uniós joggal összhangban köteles kialakítani.⁵ Ugyanakkor számos olyan kérdés merült az állampolgárság megszerzésével, elvesztésével, illetve az abból fakadó jogosultságok gyakorlásával összefüggésben, amely az uniós polgárságot is érintette.

A tagállami kompetenciák szűkítésére, de legalábbis az állampolgársági szabályok uniós jog fényében való alkalmazására az Európai Bíróság uniós polgárságot értelmező és érvényesítő joggyakorlata kapcsán került sor. Az Európai Bíróság az utóbbi években kialakult joggyakorlatával igyekezett a tagállamok uniós polgárságot érintő intézkedéseit és az ehhez kapcsolódó hatáskörök gyakorlását korlátok közé szorítani.⁶

A Bíróság először a *Micheletti*-ügyben határozott meg kereteket az uniós polgárságot jelentő állampolgársági szabályok alkalmazásánál. *Micheletti* kettős olasz–argentín állampolgár volt, aki Spanyolországban kívánt letelepedni. Mivel utolsó állandó lakóhelye Argentínában volt, a spanyol hatóságok a hatályos jogszabályokat és a nemzetközi jogi szabályokat⁷ követve, az argentin állampolgár-

⁴ C-184/99. sz. ügy, *Rudy Grzelczyk kontra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, A Bíróság 2001. szeptember 20-i ítélete, EU:C:2001:458, 31. pont.

⁵ C-369/90. sz. ügy, *Mario Vicente Micheletti és társai kontra Delegación del Gobierno en Cantabria*, A Bíróság 1992. július 7-i ítélete, EU:C:1992:295, 10. pont és C-192/99. sz. ügy, *The Queen kontra Secretary of State for the Home Department, ex parte: Manjit Kaur*, A Bíróság 2001. február 20-i ítélete, EU:C:2001:106, 19. pont.

⁶ Schiffner Imola: Az uniós polgárság hatása a tagállami állampolgársági politikákra. *De iurisprudentia et iure publico*, IX. évf. 2. szám (2015), 2.

⁷ *Liechtenstein kontra Guatemala (Nottebohm Case)*, Judgment of 6 April 1955, I. C. J. Reports 1955, para. 4.

ságát vették figyelembe tényleges állampolgárságként. Így viszont nem volt jogsultsága letelepedni spanyol területen. A kérdés, ami a jogvitában a Bíróság elé került, hogy egy tagállam, egy kettős állampolgárságú személy esetén, figyelmen kívül hagyhatja-e annak tagállami állampolgárságát, és az állandó lakóhely alapján a nem tagállami állampolgárságot alapul véve, megtagadhatja-e a szabad mozgáshoz és letelepedéshez való jogot tőle?⁸

Az Európai Bíróság a nemzetközi jog által állított, az állampolgárság joghatásainak elismerésére vonatkozó korlát érvényesülését kizárta, amennyiben ez az uniós jogban biztosított jogok érvényesülését is korlátozza (*Micheletti*-doktrína). A *Micheletti*-doktrína tehát lényegében egy tagállam által adott állampolgárság joghatásait védi az uniós jogrenden belül egy másik tagállammal (de nem az uniós joggal) szemben, megkívánván e joghatások feltétlen elismerését.⁹

A *Micheletti*-doktrína lényegében uralja azokat a helyzeteket, amikor tagállami és másrészt nem tagállami (többes) állampolgársággal rendelkező személy uniós jogokat kíván gyakorolni. Az ilyen személy is teljes jogú uniós polgár, és az a tény, hogy az Unión kívüli állam állampolgárságával is rendelkezik, sőt esetleg állandó tartózkodási helye is ott van, nem érinti az uniós polgársághoz, másrészt a tagállami állampolgárság tényéhez kötődő uniós jogait.

A *Garcia Avello*-ügyben¹⁰ a Belgiumban letelepedett spanyol apának és belga anyának kettős, belga–spanyol állampolgárságú gyermekeik születtek, azaz mindkét állampolgárságuk révén uniós polgári jogállásra voltak jogosultak a gyermekek. Itt az alapvető probléma abból adódott, hogy egy ilyen személy milyen módon hívhatja fel az uniós jogból fakadó egyéni jogait egy olyan állammal szemben, amelynek egyébként állampolgára.

A belga névviselési szabályok alapján a gyermekek az apai családnevet viselték. A szülők kérelmükben azt kérték, hogy a spanyol jogban is tükröződő szokásoknak megfelelően, a gyermekek családnevét az apa és az anya családnevéből képezzék. Ezt a kérelmet a belga hatóságok megtagadták, a felülvizsgálat során eljáró bíróság pedig előzetes döntéshozatalt kért. Talán ez volt az az ügy, amelyben a Bíróság a legmesszebb ment az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok kiterjesztésében. A névviselés szabályozása ugyanis uniós hatáskörökön kívül eső terület, és a Bíróság olyan személyeknek állapított meg uniós polgárságból fakadó jogokat saját államukkal szemben, akik még a szabad mozgáshoz való joggal sem éltek.

⁸ *Micheletti*-ítélet, 6. pont.

⁹ Ezt jól illusztrálja a *Zhu-Chen*-ügy, mely egyben a *Micheletti*-doktrína megerősítése volt. C-200/02. sz. ügy, *Kunqian Catherine Zhu és Man Lavette Chen kontra Secretary of State for the Home Department*, A Bíróság (teljes ülés) 2004. október 19-i ítélete, EU:C:2004:639.

¹⁰ C-148/02. sz. ügy, *Carlos Garcia Avello kontra belga állam*, A Bíróság 2003. október 2-i ítélete, EU:C:2003:539.

A *Garcia Avello*-döntés nehezen védhető. Blutman szerint valószínű, hogy a *Micheletti*-doktrína alkalmazása elhibázott, a következő okok miatt. A *Micheletti*-doktrína lényege az volt, hogy rossz a Spanyolország által alkalmazott kollíziós szabály, mert akár van kollízió, akár nincs, a két állampolgárság joghatásai között, az uniós jog hatókörében, a másik uniós tagállam állampolgárságának érvényesülnie kell, annak joghatásai nem korlátozhatóak. A *Garcia Avello*-ügyben azért volt más a helyzet, mert itt azon tagállam joga ütközött egy másik tagállam jogával, melynek hatóságai eljárak az ügyben, azaz tulajdonképpen a belga állampolgárság joghatásai ütköztek a spanyol állampolgárság joghatásaival egy belga hatóság előtt. A Bíróság megoldása az volt, hogy ekkor egy tagállam nem alkalmazhatja saját állampolgárával szemben a saját szabályait, mert az illetőnek másik állampolgárságából adódóan joga van a másik tagállamának szabályai szerinti megoldásra (ez esetben névviselése tekintetében), az uniós polgárokra alkalmazandó, állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalma alapján. A *Micheletti*-doktrína különös alkalmazásával, a Bíróság azt mondta ki, hogy egy tagállam akkor sem korlátozhatja egy másik tagállam által adott állampolgárságának joghatásait, ha ezáltal a saját állampolgárságának joghatásait kell korlátoznia egy adott konkrét ügy megoldása során.¹¹

Ezzel a döntéssel álláspontom szerint a Bíróság túlterjeszkedett a saját és az uniós jog hatáskörén, egyszersmind a döntés felvetette a belga állampolgárok elleni diszkrimináció lehetőségét is.

2.3. Az Európai Bíróság újabb gyakorlata

A Bíróság elsőként a *Rottmann*-ügyben¹² látszott elfordulni korábbi gyakorlatától,¹³ ahol is egy német lakóhellyel rendelkező német állampolgár ügyében kellett állást foglalnia előzetes döntéshozatali eljárása során. A tényállás szerint az eredetileg osztrák állampolgárságú Rottmann úr, élve a szabad mozgás kínálta jogosítványával Münchenben telepedett le, majd német állampolgárságért folyamodott. A német állampolgárság megszerzését követően – az osztrák jogszabályok értelmében – Rottmann úr elvesztette osztrák állampolgárságát. Azonban Rottmann úr elhallgatta, hogy ellene Ausztriában büntetőeljárás van folyamatban foglalkozás körében elkövetett csalás gyanúja miatt. A német hatóságok az elfogatópa-

¹¹ Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC, 2014. 361.

¹² *Janko Rottman v Freistaat Bayern*, European Court of Justice, Case C-135/08, ECLI:E-U:C:2010:104, Judgment of 2 March 2010.

¹³ Az ügghöz kapcsolódóan lásd Mohay Ágoston: *A Rottmann-ügy. Újabb adalékok az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság összefüggéseihez. Jogesetek Magyarázata*, II. évf. 2. szám (2011), 50–58.

rancsról való tudomásszerzést követően visszavonták a honosítást. A problémát az képezte, hogy Rottmann úr elveszítette mind az osztrák, mind pedig a német állampolgárságát, ebből kifolyólag pedig az uniós polgári jogállását és az abból fakadó jogosultságokat is. Az ügy kapcsán lefolytatott előzetes döntéshozatali eljárás lényegében azon kérdés megválaszolására irányult, hogy a megtévesztéssel szerzett állampolgárság visszavonása összeegyeztethető-e az uniós joggal, ha annak eredményeként a kérdéses személy uniós polgári jogállása elvész.

A Bíróság ítéletében hangsúlyozta, hogy a nemzeti hatóság tagállami állampolgárságot visszavonó határozata kihathat Rottmann úr uniós polgári státuszára és az abból fakadó jogokra, amely így „természeténél és következményeinél fogva” az uniós jog alkalmazási körébe esik.¹⁴ A döntés tehát egyértelművé teszi, hogy a tagállamok az uniós polgárság kontextusára figyelemmel nem élveznek teljes szabadságot a tagállami állampolgárság visszavonása ügyében. Ennek oka az, hogy az uniós polgárság az uniós jogban egy feltételtől függő jogállás, tagállami állampolgárság a feltétele. Így viszont e feltétel megszűnése sem kizárólag a tagállamok hatásköre, mivel a tagállami jogszabályok és az azok alapján hozott döntések közvetlenül kihatnak az uniós polgárságra mint jogállásra is. Vörös Imre szavaival élve e feltétel megszűnése afféle „közös ügy”-vonást nyer.¹⁵

A *Rottmann-döntés* alapján tehát minden olyan tagállami intézkedés felülvizsgálható, amely az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSz.) 9. cikke szerinti uniós polgári státusz elvesztését eredményezhetné, tekintettel arra, hogy minden ilyen tényállás „a természeténél és következményeinél fogva” az uniós jog hatálya alá tartozik.¹⁶

Az Európai Bíróság 2019-es *Tjebbes-ítéletében*¹⁷ a holland állampolgársági szabályozás azon vitatott rendelkezését vizsgálta, amely értelmében minden előzetes figyelmeztetés nélkül elveszítik azok a kettős vagy többes állampolgárok a holland állampolgárságukat, akik tíz éven keresztül Hollandián, avagy az EUSz. hatálya alá tartozó területen kívül élnek. Megszakítja ezt az időszakot egy hosszabb idejű hollandiai tartózkodás, avagy holland útlevél vagy személyi igazolvány kiállítására iránti kérelem, illetve egy online formula kitöltése.

A holland szabályozás által érintett felperesek helyzete abban megegyezett, hogy mindannyian születésüktől fogva vagy legalábbis már hosszú ideje az Unió terü-

¹⁴ C-135/08. sz. ügy, *Janko Rottman kontra Freistaat Bayern*, A Bíróság (nagytanács) 2010. március 2-i ítélete, EU:C:2010:104, 42–43. pontok.

¹⁵ Vörös Imre: Néhány gondolat az uniós polgárság intézményéről. *Jogelméleti szemle*, XIII. évf. 2. szám (2012), 239.

¹⁶ Gyeney Laura: Uniós polgárság: a piacorientált szemlélettől való elszakadás göröngyös útja. A Rottmann-, a Zambrano-, a McCarthy- és a Dereci-ügyek analízise. *Iustum Aequum Salutare*, VIII. évf. 2. szám (2012), 141–164.

¹⁷ C-221/17. sz. ügy, *M.G. Tjebbes és társai kontra Minister van Buitenlandse Zaken*, A Bíróság (nagytanács) 2019. március 12-i ítélete, EU:C:2019:189.

letén kívül éltek. Az alapügy felperesei útlevelük kiállítási kérelmének elutasítása során szembesültek a ténnyel, hogy már nem tartoznak a holland állam kötelékébe, következésképp egy harmadik állam polgáraiként már uniós polgársággal sem rendelkeznek. A *Tjebbes-ügy* érdekessége tehát abban áll, hogy a felperesek mindenféle előzetes tájékoztatás hiányában, automatikusan, a törvény erejénél fogva veszítették el tagállami állampolgárságukat és ezzel uniós polgári jogállásukat, szemben a korábbi, hasonló tárgyú *Rottman-üggyel*, ahol egyedi határozat útján került sor az állampolgárság visszavonására. Az alapügyben eljáró bíróság kérdése egészen pontosan annak megválaszolására irányult, vajon az említett törvényi szabályozás, amely egyedi vizsgálat hiányában írja elő az állampolgárság elvesztését, összhangban áll-e a Szerződés uniós polgári jogállást (EUMSZ. 20. cikk), ill. annak szabad mozgást (EUMSZ. 21. cikk) biztosító rendelkezésével, különös tekintettel az Alapjogi Charta magán- és családi élet tiszteletben tartását rögzítő 7. cikkére.¹⁸

Ítéletében a Bíróság a *Rottman-döntésben* foglaltakhoz hasonlóan úgy találta, hogy a tagállami állampolgárság elvesztése csak akkor egyeztethető össze az uniós joggal, ha a nemzeti hatóságoknak és bíróságoknak módjában áll az állampolgárság elvesztése következményeinek vizsgálata, és adott esetben az állampolgárság visszamenő hatállyal való visszaállítása, példaképp az úti okmány iránt benyújtott kérelem alkalmával.¹⁹

A Bíróság 2022-ben hozott *JY kontra Wiener Landesregierung-ítéletében*²⁰ szintén a tagállami állampolgárság és ezzel az uniós polgárság elvesztését vizsgálta. 2008-ban JY, aki ebben az időben Ausztriában lakóhellyel rendelkező észt állampolgár volt, kérelmezte az osztrák állampolgárság megadását. Az illetékes osztrák közigazgatási hatóság biztosította JY-t, hogy ezen állampolgárságot megadják számára, ha két éven belül igazolja észt állampolgárságának megszűnését. JY az előírt határidőn belül ezt megerősítette, azaz JY hontalanná vált. 2017. július 6-i határozatával az illetékessé váló osztrák közigazgatási hatóság elutasította JY osztrák állampolgárság megszerzése iránti kérelmét. Ennek oka az volt, hogy JY azt követően, hogy az osztrák állampolgárság megszerzésére vonatkozó biztosítékot kapott, két súlyos közigazgatási szabálysértést követett el. Felelős volt továbbá nyolc, e biztosíték megadását megelőzően elkövetett szabálysértésért is. Az JY fellebbezése folytán eljáró tagállami bíróság az Európai Bírósághoz fordult előzetes döntéshozatalt kérve. A Bíróság akként foglalt állást, hogy az EUMSZ. 20. cikkét úgy kell értelmezni, hogy a fogadó tagállam hatáskörrel rendelkező nemzeti ható-

¹⁸ Gyeney Laura: Az Európai Unió Bírósága legújabb állampolgársági tárgyú döntésének tanulságai, a szlovák állampolgársági szabályozásra kitekintéssel. *Kisebbségvédelem*, II. évf. 2. szám (2020), 52–79.

¹⁹ Gyeney: Európai uniós polgárság. i. m. [24].

²⁰ C-118/20. sz. ügy, *JY kontra Wiener Landesregierung*, A Bíróság (nagytanács) 2022. január 18-i ítélete, EU:C:2022:34.

ságainak és nemzeti bíróságainak meg kell vizsgálniuk, hogy az e tagállam szerinti állampolgárság megadására vonatkozó biztosíték visszavonásáról szóló határozat, amely véglegessé teszi az érintett személy számára az uniós polgári jogállás elvesztését – figyelembe véve az e személy helyzetére gyakorolt következményeit – összeegyeztethető-e az arányosság elvével. Az arányosság elvével való összeegyeztethetőségre vonatkozó e követelmény nem teljesül, ha az ilyen határozatot a közúti közlekedésről szóló törvénybe ütköző közigazgatási szabálysértésekkel indokolják, amelyek az alkalmazandó nemzeti jog szerint egyszerű pénzbírságot vonnak maguk után.²¹

Összességében elmondható, hogy az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenysége révén igyekszik az uniós polgárság jelentőségét növelni, határait kiterjeszteni. Ennek keretében kimondta, hogy az EUMSZ. 20. cikke kizár minden olyan tagállami intézkedést, amely megfosztja az uniós polgárt az ebből a jogállásából adódó jogok lényeges tartalmának élvezetétől. Minthogy az EUSz. 4. cikk (3) bekezdése szerinti tagállami hűség követelményével együtt értelmezve sem váltja ki az Alapjogi Charta megsértése nem uniós jog alkalmazásával megvalósult alapjogsértés esetén a 7. cikk szerinti eljárást, az uniós polgárságból adódó, de általában véve az uniós alapjogok tagállam általi megsértése előbb-utóbb megoldás után fog kiáltani. Ez az új probléma előre jelzi a két szint közötti súrlódások lehetőségét, hiszen az Unió a tagállamok nemzeti identitásának, valamint alkotmányos hagyományai tiszteletben tartásának alapján is áll. A kulcs az Európai Bíróság kezében van: hogyan értelmezi a „lényeges tartalom” kritériumát.²²

Ebben a kérdésben is újabb mérföldkövet jelentett a következő fejezetben tárgyalandó *V. M. A. kontra Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”-ügy*.

3. AZ AZONOS NEMŰ SZÜLŐKKEL RENDELKEZŐ UNIÓS POLGÁR GYERMEK HELYZETE

3.1. A *V. M. A. kontra Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”-ügy* tényállása

Az Európai Bíróság a *V. M. A. kontra Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”-ügyben*²³ 2021. december 14-én hozott ítéletében egy azonos nemű pár házasságából született gyermek uniós polgári jogállását és a szabad mozgáshoz való jog korlá-

²¹ *Wiener Landesregierung-ítélet*, 73–74. pontok.

²² Vörös: Néhány gondolat az uniós polgárság intézményéről. *i. m.* 240.

²³ C-490/20. sz. ügy, *V. M. A. kontra Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”*, A Bíróság (nagytanács) 2021. december 14-i ítélete, EU:C:2021:1008.

tozását vizsgálta.²⁴ Az azonos nemű, bolgár állampolgársággal rendelkező V. M. A. és a brit állampolgár K. D. K. 2015 óta Spanyolországban éltek, és 2018ban kötöttek házasságot. Gyermekük, S. D. K. A. 2019ben született Spanyolországban. A gyermek spanyol hatóságok által kiállított születési anyakönyvi kivonatán a két anyát tüntette fel a gyermek szülőjeként. 2020. január 29-én V. M. A. azt kérte a szófiai önkormányzattól, hogy állítsa ki számára S. D. K. A. születési anyakönyvi kivonatát, amely többek között a bolgár személyazonosító igazolvány kiállításához szükséges. V. M. A. a kérelméhez csatolta S. D. K. A. spanyol születési anyakönyvének bolgár nyelvű hiteles fordítását. A szófiai önkormányzat felszólította V. M. A.-t, hogy igazolja S. D. K. A. származását biológiai anyjának személyazonosságát illetően, ugyanis a Bulgáriában hatályos születési anyakönyvi kivonatminta csak egy rovatot tart fenn az „anya” számára, és egy másikat az „apa” számára, ezekben a rovatokban pedig csak egyetlen név szerepelhet. A bolgár családjogi törvénykönyv értelmében az anyai ágon való leszármazást a születés határozza meg, a gyermek anyja pedig az őt megszüülő nő. V. M. A. úgy ítélte meg, hogy nem köteles a kért tájékoztatást megadni, és ezért nem tett eleget a szófiai önkormányzat felszólításának, melyre válaszul a szófiai önkormányzat megtagadta a kért születési anyakönyvi kivonat kiállítását az érintett gyermek biológiai anyjának személyazonosságára vonatkozó információk hiánya, valamint amiatt, hogy két nőnemű szülőnek a születési anyakönyvi kivonatban való feltüntetése az azonos neműek házasságát nem engedélyező Bulgária közrendjébe ütközik.²⁵

Fenti előzmények után V. M. A. bírósághoz fordult, az eljáró bíróság pedig előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett az Európai Bíróság elé. Ennek keretében a bolgár bíróság az EUMSz. 20. és 21. cikkének, valamint az Alapjogi Charta 7., 24. és 45. cikkének értelmezését kérte azzal összefüggésben, hogy valamely bolgár állampolgár más tagállamban bekövetkezett, és ezen utóbbi tagállam által két anyát feltüntető születési anyakönyvi kivonattal igazolt születése bejegyzésének a bolgár hatóságok általi megtagadása sértie a fent hivatkozott rendelkezéseket.²⁶ Az érintett gyermek születése bejegyzésének a megtagadása ugyanis megnehezítheti a bolgár személyazonosító igazolvány kiállítását, és ennél fogva akadályozhatja e gyermek számára a szabad mozgáshoz való jog gyakorlását, és így az őt uniós polgárként megillető jogok teljes körű gyakorlását.

²⁴ Az ügyhöz kapcsolódóan lásd Lehóczki Balázs: Azonos nemű szülőkkel rendelkező uniós polgár gyermek szabad mozgáshoz való jogából a gyermek állampolgársága szerinti, az azonos nemű személyek szülői jogállásának lehetőségét el nem ismerő tagállamra háruló kötelezettségek. *Acta Humana*, 9. évf. 4. szám (2021), 95–101.

²⁵ *Stolichna obshtina*-ítélet, 18–23. pontok.

²⁶ *Stolichna obshtina*-ítélet, 32. pont.

3.2. A bolgár állampolgárság megszerzésének vizsgálata

Az ügy bonyolultságát és uniós polgári jogállás szempontjából különös jelentőségét az adja, hogy a bolgár kormány cáfolta a kérdést előterjesztő bíróság azon állítását, miszerint a gyermek – bizonyítottan – bolgár állampolgár lenne. A vonatkozó bolgár jogszabályok értelmében ugyanis a gyermek anyja „az őt megszüülő nő” (a továbbiakban: biológiai anya), és az alapeljárásban éppen ez az információ nem állt rendelkezésre.

A Bíróság érdekes megközelítést alkalmazott, amikor ezen kérdés vizsgálatától tulajdonképpen eltekintett. Ítéletében hangsúlyozta, hogy az állampolgárság megszerzésére és elvesztésére vonatkozó feltételek meghatározása – összhangban a nemzetközi joggal – az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik. Miután pedig az előterjesztő tagállami bíróság akként foglalt állást, hogy S. D. K. A. a bolgár alkotmány értelmében születésével megszerezte a bolgár állampolgárságot, az EUMSz. 20. cikk (1) bekezdése értelmében, mint bolgár állampolgár, uniós polgári jogállással is rendelkezik.²⁷ Megjegyzendő, hogy az EUMSz. 267. cikk által létrehozott együttműködési eljárás keretében a Bíróság nem kérdőjelezheti meg a tényállásnak az alkalmazandó nemzeti jogszabály szempontjából történő, kérdést előterjesztő bíróság általi értékelését.²⁸ Ezen okból kifolyólag a Bíróságot főszabály szerint köti az a feltevés, hogy a gyermek bolgár állampolgár.

Julianne Kokott főtanácsnok 2021. április 15-én kelt indítványában azonban részletesen vizsgálta azt a kérdést, hogy S. D. K. A. bolgár állampolgár és ekképpen uniós polgár-e. A főtanácsnoki indítvány rögzíti, hogy a bolgár kormány a tárgyaláson megerősítette, hogy bolgár állampolgár az, akinek legalább az egyik szülője bolgár állampolgár. A bolgár állampolgárság megszerzése ebben az esetben *ipso iure* történik, tehát az állampolgárság megszerzéséhez semmilyen közigazgatási aktus nem szükséges. Miután azonban az eljárás során éppen az nem volt ismert, hogy ki a gyermek biológiai anyja, kizárólag a spanyol születési anyakönyvi kivonat bemutatása alapján Bulgária nem ismeri el a gyermek V. M. A.-tól történő származását, és ebből következően azt a tényt, hogy a gyermek bolgár állampolgár.²⁹ Ahhoz tehát, hogy a gyermek bolgár állampolgárságot szerezzen az szükséges – akár heteroszexuális, akár homoszexuális kapcsolatról van szó –, hogy az anya vagy apa elismerje vagy igazolja szülői státuszát.

²⁷ *Stolichna obshtina*-ítélet, 39–40. pontok.

²⁸ Lásd ezzel összefüggésben C-62/14. sz. ügy, *Peter Gauweiler és társai kontra Deutscher Bundestag*, A Bíróság (nagytanács) 2015. június 16-i ítélete, EU:C:2015:400, 15. pont; C-106/16. sz. ügy, *Polbud – Wykonawstwo sp. z o.o., en faillite*, A Bíróság (nagytanács) 2017. október 25-i ítélete, EU:C:2017:804, 27. pont.

²⁹ C-490/20. sz. ügy, *V. M. A. kontra Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”*, Juliane Kokott főtanácsnok 2021. április 15-én ismertetett indítványa, EU:C:2021:296, 33. pont.

A fentiekben kifejtettek szerint a Bíróság eltekintett annak a kérdésnek a vizsgálatától, hogy a gyermek bolgár állampolgár-e, mivel az előterjesztő bíróság álláspontját fogadta el. Viszont az uniós polgárság–tagállami állampolgárság viszonyát vizsgálva, az utóbbiból fakadó jogosultságok, a korlátozások, az állami szuverenitás szempontjából nem marginális a kérdés vizsgálata. Azaz fontosnak tartom annak feltárását, hogy amennyiben az alapeljárás felperese nem a biológiai anya, és nem is kívánja elismerni az anyaságát a bolgár családjogi szabályoknak megfelelően, ezzel pedig nem jogosult uniós polgári státuszra sem, miként kell ezt értékelni.

Vajon az uniós jog alapján a bolgár hatóságok kötelezhetők-e az ügy körülményei között a bolgár állampolgárságnak a gyermek részére történő megadására? Ezzel összefüggésben a Bíróság több ítéletében³⁰ hangsúlyozta, hogy az állampolgárság megszerzése és elvesztése feltételeinek meghatározása – összhangban a nemzetközi joggal – az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik. Másrésztől azon fenntartást illetően, amely szerint a tagállamoknak – e hatáskörük gyakorlása során – tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogot,³¹ hangsúlyozni szükséges, hogy a *Rottmann-ügy* alapján ez csak akkor alkalmazandó, ha e joggyakorlás az uniós jogrend által biztosított és védett jogokat érinti.³² Az előző fejezetben kifejtetteknek megfelelően, valamely tagállam állampolgárságának megszerzését vagy elvesztését meghatározó aktus csak az uniós polgár jogállásból eredő jogok korlátozása esetén tartható az uniós jog hatálya alá.³³

Az uniós jog alkalmazásának módja eltér attól a kérdéstől függően, hogy S. D. K. A. megszerezte-e már a bolgár állampolgárságot vagy sem. Ez különösen fontos az EUMSz. 20. cikke szempontjából. Ha ugyanis a gyermek származását nem ismerik el, az uniós polgárság megszerzése, az ahhoz való hozzáférés vizsgálandó, míg ha megszerezte a gyermek az állampolgárságot, és ezzel együtt az uniós polgárságot is, akkor az EUMSz. 21. cikkének és az Alapjogi Charta 7. cikkének megsértése vizsgálandó.

Abban az esetben, ha a gyermek nem rendelkezik bolgár állampolgársággal, nem illetik meg az uniós polgárok számára fenntartott, a 2004/38/EK irányelv 4. cikkének (3) bekezdéséből, valamint az EUMSz. 20. és EUMSz. 21. cikkből eredő jogok.³⁴ Ebből következően, ha a bolgár hatóságok megtagadják az olyan bolgár születési anyakönyvi kivonatnak a gyermek számára történő kiállítását, amely

³⁰ Lásd ezzel összefüggésben a már hivatkozott alábbi ítéleteket: *Micheletti*, *Rottmann*, *Tjebbes*.

³¹ *Micheletti*-ítélet, 10. pont; *Tjebbes*-ítélet, 32. pont.

³² *Rottmann*-ítélet, 48. pont.

³³ *Rottmann*-ítélet, 48. pont; *Tjebbes*-ítélet, 32. pont.

³⁴ Ebben a kontextusban megjegyzendő, hogy az ügy nem kizárólag a gyermek jogállásával kapcsolatos, hanem az uniós polgár szülők szabad mozgáshoz való jogát is érinti.

az alapeljárás felperesét és házastársát tünteti fel a gyermek két anyjaként, ez nem sértheti e jogokat.³⁵

A kérdést másik oldalról megvizsgálva mindenképpen választ kell adni arra a kérdésre, hogy az uniós jog kötelezi-e valamely tagállamot arra, hogy a születési anyakönyvi kivonat kiállítása érdekében elismerje valamely gyermeknek egy női házaspártól való, más tagállam által kiállított közokiratban megállapított származását, vagy ellenkezőleg, ezen első tagállam szabadon határozhatja meg a leszámazást a nemzeti jogának megfelelően, ha annak értelmében anyaként csak egy nő, apaként pedig egy férfi ismerhető el.

Ezen második esetben a feltevés az, hogy a gyermek megszerezte a bolgár állampolgárságot, mivel valójában az alapeljárás felperese a biológiai anyja, vagy azt megszerezhetné a felperes anyaságának a bolgár jog szerinti elismerése okán.

Ha elfogadjuk, hogy S. D. K. A. bolgár állampolgár, akkor egyedi az ügy abban a tekintetben, hogy uniós polgár ezen státuszának igazolását akadályozza, hiúsítja meg a tagállami belső jogi szabályozás. Az uniós polgári jogálláshoz való hozzáférés megtagadása viszont korlátozza a szabad mozgás jogát. Ezért az EUMSZ. 21. cikke és az Alapjogi Charta 45. cikke alkalmazandó, mivel a bolgár hatóságok elutasítása miatt S. D. K. A. nem rendelkezhet olyan személyazonosító okmánnal, mely a 2004/38/EK irányelv 4. cikkének (3) bekezdésével összhangban igazolja uniós polgárságát. Ezzel a gyermek *de facto* „EU hontalan” lett. A kifejezés David A. J. G. de Groot szerint olyan személyekre vonatkozik, akik technikailag rendelkeznek állampolgársággal, de nincs ezt igazoló dokumentumuk, vagy akik nem részesülhetnek az állampolgársághoz kapcsolódó jogokból.³⁶

Az Európai Bíróság ítéletében úgy foglalt állást, hogy a vonatkozó uniós jogot akként kell értelmezni, hogy az olyan uniós polgár kiskorú gyermek esetében, akinek a fogadó tagállam illetékes hatóságai által kiállított születési anyakönyvi kivonata a gyermek szüleiként két, azonos nemű személyt tüntet fel, a gyermek állampolgársága szerinti tagállam köteles egyrészt a gyermek számára személyazonosító igazolványt vagy útlevélet kiállítani, annak előzetes megkövetelése nélkül, hogy saját nemzeti hatóságai születési anyakönyvi kivonatot állítsanak ki, valamint másrészt köteles elismerni a fogadó tagállam által kiállított azon dokumentumot, amely lehetővé teszi az említett gyermek számára, hogy e két személy mindegyikével gyakorolja a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát.³⁷

³⁵ Juliane Kokott főtanácsnok *Stolichna obshtina*-ügyben ismertetett indítványa, 66. pont.

³⁶ David A. J. G. de Groot: *EU law and the mutual recognition of parenthood between Member States: the case of V. M. A. v Stolichna Obshtina*. Special Report. European University Institute, 2021. 16.

³⁷ *Stolichna obshtina*-ítélet, 69. pont.

Az ítélet tulajdonképpen a *Grunkin-ügyből*³⁸ vezeti le azt, hogy a bolgár hatóságok kötelesek személyazonosító okmányt vagy útlevelet kiállítani, feltüntetve a gyermek bolgár állampolgárságát és a születési anyakönyvi kivonatán szereplő vezetéknevét. A Bíróság ítéletében azt sugallja, hogy tulajdonképpen a kérdés mindössze annyi, hogy „nem tudunk egy nőt egy férfi oszlopba beírni”, ami egy adminisztratív kérdés, és amely a *Garcia Avello-* és *Grunkin Paul-ügyekben* kifejtett ítélkezési gyakorlattal összhangban nem igazolhatja a szabad mozgáshoz való jog korlátozását. Az olyan érvek, mint „a számítógépes program nem enged szóközt két családnév között”, és emiatt nem lehet spanyol neveket regisztrálni, vagy „a név több karakterből áll, mint amennyit a regisztrációs programunk képes kezelni” nem fogadható el egy uniós polgárságból fakadó jog korlátozásaként.³⁹

Kétségtelenül elfogadható egy ilyen megközelítés, azonban álláspontom szerint ennél jóval mélyebb uniós jogi kérdésről van szó, amelyben – ha *expressis verbis* nem is tette meg, de – kiemelt jelentősége van az Európai Bíróság megközelítésének mind az uniós polgárság megszerzése és természete, mind pedig az azonos nemű párok gyermekvállalása szempontjából.

3.3. A tagállam alkotmányos rendje – az Unió hatásköri korlátai

Az ítélet publikálását követően olyan híradások jelentek meg, miszerint az Unió elismeri az azonos neműek házasságát és gyermekvállalási jogát.⁴⁰ Emellett a bolgár sajtóban több olyan cikk látott napvilágot, miszerint az Európai Bíróság megsértette a bolgár alkotmányos rendet.⁴¹

Miután a Bíróság a fentiekben részletezettek szerint nem vizsgálta a bolgár állampolgárság megszerzésének kérdését, érdemben nem foglalkozott a bolgár kormány azon érvével sem, amelyet egyébként több tagállam beavatkozóként támogott,⁴² miszerint amennyiben ki kell állítania Bulgáriának a dokumentumot, az a bolgár nemzeti identitás sérelmét jelenti, mely abból ered, hogy az igényelt

³⁸ C-353/06. sz. ügy, *Stefan Grunkin és Dorothee Regina Paul*, A Bíróság (nagytanács) 2008. október 14-i ítélete, EU:C:2008:559, 39. pont.

³⁹ De Groot: EU law and the mutual recognition of parenthood between Member States. *i. m.* 9.

⁴⁰ Santiago Álvarez González: La Justicia europea no reconoce el derecho de los hijos de parejas LGTBI en toda la UE (o la Justicia europea no obliga a los Estados miembros a reconocer la homoparentalidad). Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de diciembre de 2021, as. C- 490/ Pancherevo, *La Ley Unión Europea*, 2022/102., 6.

⁴¹ Atanas Semov: The principle of respect for national constitutional identity in the European Union. In *Constitutional Studies*, Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, Sofia, Volume II. (2020), 96.

⁴² Többek között Magyarország is beavatkozóként vett részt az eljárásban.

születési anyakönyvi kivonat eltávolodik a bolgár alkotmányban előírt hagyományos családfelfogástól, amely jogilag a családjog és öröklési jog alapját, valamint a bolgár társadalom egyik alapvető értékét képezi. E felfogás szükségszerűen azzal jár, hogy a gyermekeknek csak egy anyja és egy apja lehet.⁴³

Ami a „nemzeti identitás” fogalmát illeti: a tagállamok – az integrációs klauzulákban foglalt hatáskör-átengedés ellenére – nem mondtak le nemzeti szuverenitásukról, sőt aggodalommal tekintenek arra, hogy az Európai Unió – sokszor vitatható felhatalmazás alapján – egyre több területre „rá kívánja tenni a kezét”. Az EUSz. 4. cikk (2) bekezdése szerint az Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének. Az alkotmányos identitásnak nincs általános fogalma, minden ország maga határozza meg, hogy mit tekint e körbe tartozónak. Az uniós jog elsőbbsége az EUSz. 4. cikk (2) bekezdése értelmében csak akkor érvényesülhet, ha az elsőbbségi elv érvényesítése nem ütközik az EUSz. 4. cikk (2) bekezdésébe, azaz a nemzeti identitás korlátjába.⁴⁴

Az Európai Bíróság több ítéletében foglalkozott e klauzula jellegével és terjedelmével, az uniós polgárságot és az abból fakadó jogokat illetően is.⁴⁵ A Bíróság a *Sayn-Wittgenstein-ügyben* kifejezetten hivatkozott az EUMSz. 4. cikk (2) bekezdésére, amikor megállapította, hogy a nemesség eltörléséről szóló törvény az oszt-rák alkotmánytörténet fényében, mint a nemzeti identitás eleme, a jogos érdekek és a személyek szabad mozgásának az uniós jog által elismert joga összevetésének során figyelembe vehető.

A *Bogendorff von Wolfersdorff-ügyben* úgy ítélte meg, hogy a német szabályozásra, mely tiltja a nemesi címek viselését, akként kell tekinteni, mint amely az EUSz. 4. cikk (2) bekezdésében foglalt nemzeti identitás része, ekképpen a személyek szabad mozgásához való jog korlátozásának alapja lehet.⁴⁶ A Bíróság szerint a német jogalkotó szándékával ellentétes lenne, hogy német állam-

⁴³ Juliane Kokott főtanácsnok *Stolichna obshtina-ügyben* ismertetett indítványa, 74. pont.

⁴⁴ Trócsányi László: Alkotmányos identitás és európai integráció. In Jakab Éva (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Molnár Imre egyetemi tanár 80. születésnapjára*, Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica, Szeged, 2014. 479.

⁴⁵ Lásd C-36/02. sz. ügy, *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH kontra Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, A Bíróság (első tanács) 2004. október 14-i ítélete, EU:C:2004:614; C-244/06. sz. ügy, *Dynamic Medien Vertriebs GmbH kontra Avides Media AG*, A Bíróság (harmadik tanács) 2008. február 14-i ítélete, EU:C:2008:85. Az Európai Bíróság nemzeti identitásra vonatkozó ügyeinek kiváló összefoglalását adja: Drinóczi Tímea: *Nemzeti és alkotmányos identitás az EU-ban és tagállamaiban*. In Tilk Péter (szerk.): *Az uniós jog és a magyar jogrendszer viszonya*. Pécs, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2016. 55–69.

⁴⁶ C-438/14. sz. ügy, *Nabiel Peter Bogendorff von Wolfersdorff kontra Standesamt der Stadt Karlsruhe és Zentraler Juristischer Dienst der Stadt Karlsruhe*, A Bíróság (második tanács) 2016. június 2-i ítélete, EU:C:2016:401, 64. pont. Az ítélet kiváló elemzését adja Ágoston Mohay – Norbert Tóth: *What's in a Name? Equal Treatment, Union Citizens and National Rules on*

polgárok valamely másik tagállam jogát érvényesítve újból felvegyék az eltörölt nemesi címeket.

Sulyok Márton a nemzeti identitás fogalmához kapcsolódóan hangsúlyozza, hogy nem szabad kizárni annak lehetőségét, hogy a nemzeti identitás fogalmát kulturális tartalommal ruházzuk fel, hiszen egy tagállam politikai és alkotmányos berendezkedésének számos aspektusa kulturálisan beágyazott. E ponton például a család vagy a házasság fogalom alkotmányi meghatározására vagy vallás- és oktatáspolitikai, nyelvpolitikai intézkedésekre utal Sulyok.⁴⁷ A fogalom pontos tartalma tehát tagállamonként változhat, és jellegéből adódóan nem lehet anélkül meghatározni, hogy figyelembe ne vennénk a tagállamok saját nemzeti identitásukról vallott felfogását.

Fentiekből következően az EUSz. 4. cikk (2) bekezdésének értelmezéséhez a kérdést előterjesztő bíróság és az érintett tagállam útmutatásai adnak kiindulópontot, amely tagállam e tekintetben széles mérlegelési mozgásterrel rendelkezik. A bolgár kormány egyértelműen akként foglalt állást, hogy két nő házassága és gyermekvállalása a bolgár alkotmányos rendbe és ekképpen a bolgár nemzeti identitásba ütközik.

Az elmúlt években nem csak Magyarországon, hanem az Európai Unióban is kiemelt figyelmet kapott az azonos neműek házasságának és gyermekvállalásának kérdése. Jelenleg az Unión belül nincs egyetértés az alapvető családjogi intézményekhez való hozzáférés előzetes feltételeit illetően. A házasságkötést a 27 uniós tagállam közül jelenleg csak 13 engedélyezi az azonos nemű személyek részére,⁴⁸ és e 13 tagállamnak is csak egy része teszi lehetővé a gyermek biológiai anyja házastársának „automatikus” szülői jogállását.⁴⁹ Ezen eltérések miatt a születést, a házasságkötést, a házasság felbontását és a leszármazást tanúsító egyes közokiratok bemutatására vonatkozó előírások egyszerűsítéséről szóló 2016/1191 rendelet többször megismétli, hogy nem módosítja e területen sem az anyagi jogi jogszabályokat, sem az ilyen okiratokhoz kapcsolódó joghatások elismerésének kötelezettségét.⁵⁰

Names and Titles. *Vienna Journal on International Constitutional Law*, Vol. 11. No. 4. (2017), 585–602.

⁴⁷ Sulyok Márton: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában. In Jakó Mira Anna (szerk.): *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete, Szeged, 2014. 48.

⁴⁸ Vagyis a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Írország, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Máltai Köztársaság, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság.

⁴⁹ A Belga Királyság, a Dán Királyság, a Spanyol Királyság, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság.

⁵⁰ Lásd különösen a 2016/1191 rendelet (7) és (18) preambulumbekzdése, valamint a 2. cikkének (4) bekezdése.

Mindezek alapján – az Európai Bíróság által sem vitatottan – kijelenthetjük, hogy a családi kötelek meghatározása a tagállamok nemzeti identitásának részét képezi. Kérdés azonban az, hogy a nemzeti identitás klauzulája alapot ad-e arra, hogy a bolgár hatóságok megtagadják a spanyol családi kötelék meghatározásának elismerését és ezzel az uniós polgárság megszerzését és az abból fakadó jogok gyakorlását.

A *Coman-ügyben* a Bíróság megállapította, hogy valamely tagállam azon kötelezettsége, hogy elismerje – kizárólag valamely, harmadik állambeli állampolgár származékos tartózkodási jogának megadása szempontjából – az olyan, azonos nemű személyek közötti házasságot, amelyet egy másik tagállamban, annak jogával összhangban kötöttek, nem sérti a házasság intézményét, amely a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik. Ennek oka, hogy egy ilyen házasságnak a kizárólag a tartózkodási jog megadása céljából való elismerése nem foglal magában olyan kötelezettséget a tagállam számára, hogy az a nemzeti jogában rendelkezzen az azonos nemű személyek közötti házasság intézményéről, így nem sérti a tagállam nemzeti identitását.⁵¹

Ugyanakkor más a helyzet, amennyiben az uniós jog alapján igényelt okirat ténylegesen módosíthatja a nemzeti jogintézményt vagy felfogást, ily módon beavatkozva a tagállamok érintett területen fennálló kizárólagos hatáskörébe. E területen uniós hatáskör hiányában a nemzeti családjogra főszabály szerint nem terjed ki a Charta szempontjából történő felülvizsgálat, tekintettel arra, hogy a Charta 51. cikkének értelmében a tagállamok e területen nem hajtják végre az uniós jogot, a Charta pedig az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörein túl. Tekintettel e terület különösen érzékeny jellegére és alapvető jelentőségére, az akár az EUSz. 4. cikk (2) bekezdése értelmében vett nemzeti identitás körébe is tartozhat, amely rendelkezés szerint az uniós jog tiszteletben tartja az értékek és felfogások eltéréseit.

4. ZÁRÓ GONDOLATOK

A Maastrichti Szerződéssel bevezetett uniós polgárság a tagállami állampolgárságra épül akként, hogy uniós polgár csak az lehet, aki valamely tagállam állampolgára. Kezdetben az uniós polgárság valóban csak afféle politikai szimbólum volt, mely a Közösséghez tartozás érzését erősítette uniós szinten. Mára azonban az uniós polgárság alapvető jogállássá vált, köszönhetően az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységének. Találónak érzem Maduro főtanácsnok gondolatát, aki

⁵¹ C-673/16. sz. ügy, *Relu Adrian Coman és társai kontra Inspectoratul General pentru Imigrări és Ministerul Afacerilor Interne*, A Bíróság (nagytanács) 2018. június 5-i ítélete, EU:C:2018:385, 45–46. pontok.

szerint az uniós polgárság csodája az, hogy „megerősíti azokat a kapcsolatokat, amelyek államainkhoz kötnek (amennyiben éppen azért vagyunk európai polgárok, mert államaink állampolgárai vagyunk), ugyanakkor pedig felszabadít minket az alól (amennyiben most már államainkon túli polgárok vagyunk)”.⁵²

Túlzás volna azt állítani, hogy az Unió kényszeríti a tagállamokat állampolgársági politikájuk gyökeres megváltoztatására, de látnunk kell, hogy szorosabb együttműködésre sarkallja a tagállamokat egy olyan területen, amelyet egyebekben nem ruháztak át az Európai Unióra.

A Bíróság 2021-es, legfrissebb uniós polgárságot érintő döntésében, a *V. M. A. kontra Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”*-ügyben ismét olyan döntést hozott, amelyben az uniós polgárok szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának és a személyi állapot meghatározására irányuló tagállami szabályozásnak az összeütközését kellett feloldania. A *Coman*-ügyben hozott ítéletéhez hasonlóan a Bíróság ebben az ítéletében kijelentette, hogy a személyi állapot meghatározása a tagállamok hatáskörébe tartozó terület, és hogy a tagállamok szabadságot élveznek a tekintetben, hogy az azonos nemű személyek házasságáról vagy szülői jogállásáról a nemzeti jogukban rendelkeznek-e, vagy sem. A Bíróság korábbi ítélezési gyakorlatához híven kiemelte, hogy a tagállamoknak e hatáskörük gyakorlása során tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogot. A Bíróság az uniós polgársághoz kapcsolódóan, de egy olyan területen foglalt állást, mely a tagállami nemzeti identitást is érintheti. Az ítélet az azonos nemű személyek házasságáról vagy szülői jogállásáról nem rendelkező tagállamok azon járulékos kötelezettségének a megállapításához vezetett, hogy biztosítsák a valamely más tagállam joga szerint házastársi, illetve szülői jogállást szerzett ilyen személyek vagy azok gyermekei számára az uniós polgárok szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának a gyakorlását.⁵³ Miután azonban a tanulmányban részletezettek szerint házassági és családjogi kérdésekben nem rendelkezik az integrációs szervezet hatáskörrel, sokkal inkább adminisztratív kérdésként tudom felfogni a döntést, mely az uniós polgárságból fakadó jogok védelme érdekében született.

Egyértelmű azonban, hogy az Európai Bíróság újabb „frontvonalakat” nyitott meg azzal, hogy az azonos nemű személyek házassága és gyermekvállalása kapcsán ha nem is egyértelműen jogi, de adminisztratív jellegű harmonizációra sarkallja a tagállamokat.

⁵² M. Poiares Maduro főtanácsnok *Rottmann*-ügyben ismertetett indítványa, 23. pont.

⁵³ Lehóczki: Azonos nemű szülőkkel rendelkező uniós polgár gyermek szabad mozgáshoz való jogából a gyermek állampolgársága szerinti, az azonos nemű személyek szülői jogállásának lehetőségét el nem ismerő tagállamra háruló kötelezettségek. *i. m.* 101.

II. RÉSZ

AZ UNIÓS POLGÁRSÁG
MEGSZERZÉSE ÉS ELVESZTÉSE,
HARMADIK ÁLLAM
ÁLLAMPOLGÁRAINAK KÜLÖNLEGES
STÁTUSZA

BEFEKTETŐI ÁLLAMPOLGÁRSÁGI PROGRAMOK ÉS AZ UNIÓS POLGÁRSÁG INTÉZMÉNYE

Horváthy Balázs

PhD, egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam-
és Jogtudományi Kar; tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont
Jogtudományi Intézet

1. BEVEZETŐ – A „*IUS PECUNIAE*” KOCKÁZATAI

2022 márciusában a világsajtót is bejárta az Európai Bizottság azon közleménye, amely az Ukrajnával szembeni orosz agresszió és az ennek nyomán életbe léptetett szankciós politika egy sajátos vetületére irányította a figyelmet.¹ A Bizottság közleménye és az azzal együtt kiadott ajánlása² a tagállamok befektetői állampolgársági („*aranyútlevél*”) és a befektetői letelepedési („*aranyvízum*”) programjainak azonnali felülvizsgálatát szorgalmazta. Az egyes tagállamokban működtetett „*aranyútlevél*” programok lehetővé teszik, hogy meghatározott összeg befektetése esetén az érintett személyek könnyített feltételekkel állampolgárságot szerezzenek, az „*aranyvízum*” esetében pedig a programban részt vevő befektetők tartózkodási engedélyt kapnak, amely biztosítja számukra, hogy az adott uniós tagállamban letelepedjenek. A Bizottság komoly aggodalmának adott hangot e tagállami rendszerekkel kapcsolatban, és felhívta azokra a különös kockázatokra a figyelmet, amelyekkel az orosz–ukrán háborús konfliktus nyomán számolni kell. A szankciós rezsím hatékonyságát áthatja alá ugyanis az, hogy e programok keretében olyan orosz vagy belarusz állampolgárok is kedvezményekhez juthattak, akik a szankciós listán szerepelnek, ugyanis egy tagállami útlevéllel vagy letelepedési okmánnyal e korlátok kijátszhatók, és az érintettek a szankciók ellenére továbbra is könnyen mozoghatnak a schengeni térségben. Az Európai Bizottság erre te-

¹ Commission urges Member States to act on ‘golden passports’ and ‘golden residence permits’ schemes, and to take immediate steps in the context of the Russian invasion of Ukraine. *Press release* (IP/22/1731, 28 March 2022) European Commission, Brussels, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1731.

² Commission Recommendation of 28.3.2022 on immediate steps in the context of the Russian invasion of Ukraine in relation to investor citizenship schemes and investor residence schemes. C (2022) 2028 final.

kintettel kérte a tagállamokat, hogy egyrészt a befektetői állampolgársági programokat haladéktalanul függeszték fel, másfelől a korábban – az aranyútlevíl és aranyvízum programok keretében egyaránt – biztosított kedvezményeket pedig vizsgálják felül.

A szankciós politikával összefüggésben felmerülő kérdések is jól mutatják, hogy a pénzért megvásárolt jogosultságok – mint valamiféle „*ius pecuniae*”³ – olyan kockázatokat rejtnek magukban, amelyek az uniós polgárság és az EU-n belüli mozgásszabadság révén egyaránt jelenthetnek veszélyt a többi tagállam érdekeire, másrészt a tagállamok által bevezetett programok a belső piaci és más uniós politikák egységét is megbonthatják. Mindazonáltal a tagállami befektetői állampolgársági és letelepedési programokat és az uniós jogot komplex viszonyrendszer köti össze, így e programok megítélése is mélyebb elemzést igényel. Ezzel kapcsolatban a nehézséget elsősorban az a hatáskörmegosztásból fakadó dilemma adja, hogy míg a nemzeti állampolgárság megszerzésének és elvesztésének feltételeit az uniós tagállamok saját, nemzeti hatáskörben rendezhetik, az uniós polgárság közös vívmány, melynek kereteit az uniós elsődleges és másodlagos jog határozza meg, azonban az uniós polgári státusz előfeltétele a tagállami állampolgárság.⁴ Amennyiben egy tagállam dönt az állampolgárság megadásáról, az egyben az uniós jog által biztosított, uniós polgárságból fakadó jogosultságok eredményeképpen a többi tagállammal szemben is kötelezettséget támaszt.

Éppen emiatt nem véletlen, hogy az EU már jóval az orosz–ukrán háborút megelőzően felfigyelt e tagállami programokra, és kísérletet tett a lehetséges kockázatok beazonosítására. Az Európai Parlament már 2014-ben tartott vitát a be-

³ A találó kifejezés megjelenik: Jelena Džankić: The Pros and Cons of Ius Pecuniae: Investor citizenship in comparative perspective. *EUI RSCAS Working Paper*, 2012/14., <http://hdl.handle.net/1814/21476>; valamint: Athanasia Andriopoulou: The ‘ius pecuniae’: The Prize of Citizenship. *BRIDGE Network Working Paper*, 2020/4., <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3633777>.

⁴ Az uniós polgárság jellegéhez és tartalmához összefoglalóan lásd Asztalos Zsófia: Az uniós polgárság. In Osztovits András: *EU-jog*. HVG-ORAC, Budapest, 2015. 344; Asztalos Zsófia: *Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma*. PhD-disszertáció. Miskolci Egyetem, 2009; Gyeney Laura: Európai uniós polgárság. In Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (EU-jog rovat, rovszerkesztő: Várnay Ernő, Varju Márton), 2020, <http://ijoten.hu/szocikk/europai-unios-polgarsag>; Knapp László: Az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelméről I. *Jog – Állam – Politika*, 1. évf. 4. szám (2009), 69–89; Knapp László: Az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelméről II. *Jog – Állam – Politika*, 2. évf. 1. szám (2010), 95–120; Lamm Vanda: Az európai polgár. In Ördögh Szilveszter (szerk.): *Európai jelentés-árnyalatok*. Ventus Libro, Budapest, 2003. 122–129; Szalayné Sándor Erzsébet: Az uniós polgárság. In Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. CompLex Kiadó, Budapest, 2011. 1010–1043.

fektetési állampolgársági és letelepedési rendszerekről.⁵ A vita eredményeképpen állásfoglalást fogadott el, amelyben – az Európai Bíróság állandó gyakorlatára támaszkodva – megállapította, hogy az állampolgársággal kapcsolatos kérdések valóban a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartoznak, de az állampolgársági joguk kialakításakor a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk az uniós szerződésekben rögzített értékeket.⁶ Ezt követően 2019-ben az Európai Bizottság kiadott jelentése elemezte a tagállamok gyakorlatát, és felhívta a figyelmet olyan specifikus veszélyekre, mint példának okáért a pénzmosás, korrupciós lehetőségek vagy adóelkerülésből fakadó kockázatok.⁷ Ennek eredményeképpen 2020-ban a Bizottság a ciprusi és máltai állampolgársági programok miatt kötelezettségszegési eljárást is kezdeményezett.⁸ Magyarország állampolgársági programot nem működtetett, de az aranyvízum kapcsán érintett volt. Az itthon sok vihart okozó letelepedési kötvények értékesítését ugyan 2017-ben felfüggesztették, azonban a programban jogosultságot szerző személyek jelenleg is rendelkezhetnek tartózkodási engedéllyel, így a hazai program az orosz–ukrán konfliktus révén ismét a közérdeklődés középpontjába került.⁹

Az uniós polgárság szempontjából nézve a fenti két modell közül a befektetői állampolgársági rendszerek, vagyis az „aranyútlevíl” programok bírnak nagyobb jelentőséggel, tekintettel arra, hogy a tagállami állampolgárság honosítással törté-

⁵ *Joint motion for a resolution on EU citizenship for sale* (14.1.2014), European Parliament, 2013/2995(RSP). Az Európai Parlament fellépésének közvetlen előzménye Málta által 2013-ban bevezetett befektetői állampolgársági program volt, lásd Jelena Džankić: *Investment-Based Citizenship and Residence Programmes in the EU*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper, No. 2015/08, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2558064>, 1.

⁶ *European Parliament resolution of 16 January 2014 on EU citizenship for sale* (2013/2995(RSP)), P7_TA(2014)0038.

⁷ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Befektetői állampolgársági és letelepedési programok az Európai Unióban, COM(2019) 12 final (Brüsszel, 2019. 1. 23.). Érdekességként említhető, hogy az európai uniós vizsgálatokkal párhuzamosan a befektetői állampolgárság az Európa Tanács napirendjén is szerepelt, melynek eredményeként az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2020-ban határozatot fogadott el. Lásd *Investment migration – Resolution 2355* (2020).

⁸ INFR(2020)2300 *Cyprus investor citizenship scheme*; INFR(2020)2301 *Malta investor citizenship scheme*.

⁹ Az orosz–ukrán háború kitörését követően számolt be a hazai sajtó arról, hogy korábban a magyar letelepedési kötvény révén jutott okmányokhoz többek között az orosz külföldi hírszerző szolgálat vezetőjének családja, valamint más, az orosz államhoz köthető tisztségviselő és üzletember, illetve a családtagjaik, akik között beazonosítható volt olyan személy is, aki szerepelt az uniós és brit szankciós listán. Lásd *Az Orbán-kormány hallgat az orosz letelepedési kötvényesekről, miközben az EU felszámolná az egész programot* (Telex, 2022. június 14.), <https://telex.hu/direkt36/2022/06/14/az-orban-kormany-hallgat-az-orosz-letelepedesi-kotvenyesekrol-mikozben-az-eu-felszamolna-az-egesz-programot>.

nő megszerzése automatikusan szavatolja a befektető számára az uniós polgárságból fakadó jogosítványokat.¹⁰ Ezen oknál fogva az alábbi írás elsősorban a befektetői állampolgársági rendszerekkel foglalkozik.

2. BEFEKTETŐI ÁLLAMPOLGÁRSÁGI PROGRAMOK

2.1. A programok kialakulása

A régmúlt is szolgál olyan példákkal, amelyekben egy államon belüli státusz elérése vagy állampolgárság megszerzése különböző kedvezmények érdekében reális célként jelentkezett, és a jogi szabályozás ezen igényeknek biztosított meghatározott kereteket.¹¹ Azonban az itt vizsgált speciális befektetői állampolgársági programok viszonylag új keletű jelenségnek tekinthetők. Ezek a modellek az 1980-as években jelennek meg, elsőként olyan adóparadicsomi helyszíneken, ahol a befektetések bevonása mellett az állampolgárság vagy a letelepedési lehetőség „áruba bocsátása” voltaképpen csak tovább diverzifikálta azokat az eszközöket, amelyek az adóoptimalizáció, adóelkerülés, offshore vállalatalapítás és az ellenőrzésektől mentes pénzügyi környezet szavatolása mellett még inkább attraktívabbá tette e helyszíneket. Az első mai modern értelemben vett állampolgársági, vagyis „aranyútlevel” programot Saint Kitts és Nevisben vezették be 1984-ben,¹² amelyet számos más helyszínen követett. E programok közös sajátossága volt, hogy már alacsonyabb – akár 100 ezer USD – összegű befektetés esetén állampolgár-

¹⁰ Lényeges azonban, hogy az állampolgársági programok alapvetően nem képezik tárgyát a beruházásvédelemnek, attól független önálló tárgykörrel van szó. Mindemellett nem kizárt, hogy a programban részt vevő külföldi beruházó által eszközölt beruházás érinthet például kétoldalú beruházásvédelmi egyezményt, jelen tanulmány azonban ezen aspektussal nem foglalkozik. Lásd ehhez átfogóan Víg Zoltán: *Taking in international law*. Patrocinium, Budapest, 2019.

¹¹ Az állampolgárság által biztosított státusz „attraktivitása” kapcsán egészen az ókorig visszatekinthetünk, lásd Ganczer Mónika: Az állampolgárság fogalmának történeti formái az ókortól a modern korig. *Jog – Állam – Politika*, 3. évf. 1. szám (2011), 61–79.

¹² Időrendben ténylegesen az első programot Tonga hirdette meg már 1982-ben, amely azonban inkább hírhedt, mint más államok által követett modellé vált. Ennek oka egyrészt, hogy a program közvetlenül nyitott meg korrupciós csatornákat, és az a magát „útlevelkirálynak” nevező kongói abszolút uralkodó, IV. *Taufa* családjának meggazdagodását szolgálta. Másrészt a programban az elsők között olyan személyek szereztek állampolgárságot, mint például a Fülöp-szigetektől elmenekült *Ferdinand Marcos* diktátor és családja, amely szintén beárnyékolta a program elfogadottságát. Lásd The bizarre story of how the King of Tonga's Court of Jester lost 26\$ million made from passport sales. *Investment migration insider* (4 January 2019), <https://www.imidaily.com/asia-pacific/the-bizarre-story-of-how-the-king-of-tonga-court-jester-lost-26-million-made-from-passport-sales/>.

ságot biztosított, amelynek ügyintézéséhez még a személyes jelenlétre sem volt szükség. Az állampolgárság és az útlevél megszerzése tehát abban az esetben is megtörténhetett, ha a befektető sem a befektetést megelőzően, sem az állampolgárság megszerzését követően nem tartózkodott, akár még soha nem is járt az adott országban. A befektetéséhez a befektető meghatározott időszakot követően újból hozzáférhetett, és lényeges, hogy ezeken a helyszíneken az egyszeri befektetés a közeli családtagoknak is biztosította az állampolgárságot, amelyet általában a későbbi leszármazók is megszerezhettek a *ius sanguinis* elve alapján. A befektetéssel megszerzett állampolgárságot nem érintette a befektető korábbi, akár többes állampolgársága. A kedvezmények közül a legkecsegtetőbb, hogy az aranyútlevél biztosító államok széles körben biztosítanak vízummentes utazást a világban, valamint ezeken a helyszíneken a befektetők általában széles körű adókedvezményekre és mentességekre voltak jogosultak.¹³ Az aranyútlevél-programok által érintett helyszínek száma az 1990-es években dinamikusan bővült, majd a 2008-as pénzügyi válság újabb lendületet adott az állampolgársági programok kiterjesztésének.¹⁴

Habár a letelepedési programokkal részletesen nem foglalkozunk, érdemes ennek hátteréről is röviden szólni. Az „aranyvízum”-programok keretében a befektetők meghatározott paraméterek mentén eszközölt befektetése esetén állandó tartózkodásra jogosító letelepedési engedélyt kaphattak. Nem véletlenül e programokat általában fejlettebb régiókhoz kötődő államok hirdették meg – elsőként Kanada biztosított ilyen módon letelepedési lehetőséget külföldieknek –,¹⁵ ugyanis szemben az aranyútlevél-programokkal, ilyen esetben általában a befektető tényleges célja, hogy az adott helyszínen életvitelszerűen tartózkodjon. Az aranyvízum-programok jogpolitikai indokai alapvetően megegyeznek az állampolgársági programokéval, vagyis az érintett államok célja a külföldiek tőkebefektetéseinek ösztönzése, sok esetben kifejezetten a működőtőke-beáramlás és a foglalkoztatottság növelése. Lényeges azonban, hogy a programok két típusa összefügghet egymással, ugyanis a letelepedést biztosító vízum ugyan nem szükségképpen,

¹³ Például a Saint Kitts és Nevis által kiadott útlevél jelenleg 156 államba biztosít vízummentes utazási lehetőséget, beleértve az EU tagállamait, Svájcot és az Egyesült Királyságot. Lásd Andy J. Semotiuk: St Kitts and Nevis Possibly an Investor Immigrant's Best 2nd Passport (17 August 2020), *Forbes*, <https://www.forbes.com/sites/andysemotiuk/2020/08/17/st-kitts-and-nevis-possibly-an-investor-immigrants-best-2nd-passport/?sh=68f292c63a61>.

¹⁴ Lásd az 1990-es években Szamoa (1991); Peru (1992); Dominika (1993); Grenada (1996) és Nauru (1998) programjait. A 2008-as válságot követően vezetett be állampolgársági programot – az alább részletesen tárgyalt uniós tagállamokon kívül – Antigua és Barbuda (2013); Saint Lucia (2015); Vanuatu (2015); Törökország (2017); Montenegró (2018) és Észak Macedónia (2019). Az egyes helyszíneket összefoglalja: *Origin and Start of CBI schemes*, <https://best-citizenships.com/citizenship-by-investment-schemes/>.

¹⁵ A kezdeti „aranyvízum”-programok között volt Quebec, Kanada (1986), valamint az Egyesült Államok (1991).

de sokszor hozzájárul ahhoz, hogy a befektető idővel ténylegesen az állampolgárságot is megszerezhesse.¹⁶ Az 2008-as válság a befektetői vízumprogramok elterjedésére szintén hatással volt, számos állam – beleértve uniós tagállamokat és Magyarországot is – ebben az időszakban vezette be „aranyvízum” programját.¹⁷

2.2. „Aranyútlevél”-programok az Európai Unióban

A Maastrichti Szerződés hatálybalépése óta a tagállami állampolgárság megszerzése egyben az uniós polgárság státuszának létrejöttét is eredményezi. A tagállamok jelentős része alkalmaz a honosítási eljárások kapcsán olyan egyedi szempontokat – például a kulturális tevékenység, tudományos vagy sporteredmények stb. –, amelyek alapján harmadik államok állampolgárai könnyített módon szerezhetnek tagállami állampolgárságot. A tagállami honosítási szabályok nagy része azonban e szempontokat diszkrecionális jelleggel veszi figyelembe, vagyis ez mérlegelést tesz lehetővé és egyszerűsített utat kínál olyan esetekben, ha a tagállam nemzeti érdeke indokoltá teszi példának okáért egy neves sportoló honosítását.¹⁸ Vannak tagállamok, ahol a befektetői tevékenység vagy gazdasági hatások figyelembevételét is lehetővé teszik (például Ausztria), azonban lényeges, hogy a tagállami szabályozás ilyen esetekben is mérlegeléstől teszi függővé, hogy e tényezőket végül figyelembe veszik-e a honosítás során. Szintén találunk olyan nemzeti szabályozást, amely az állampolgárság megszerzésének valamely előfeltételét enyhíti befektetők esetében (például a letelepedési kötelezettség időszaka lerövidül Romániában).

A tagállami állampolgársági jogok e megközelítéséhez képest lényegesen nagyobb kockázatokat jelentenek azok a befektetői állampolgársági rendszerek, melyben meghatározott befektetési tevékenység automatikusan eredményezi az állampolgárság megszerzését. Másként megfogalmazva, ilyen esetekben a tagállam egy meghatározott összegért „értékesíti” az állampolgárságát, és a „vétélár” a meghatározott mértékű befektetés. A fennálló kockázatok miatt az elmúlt években az Európai Parlament, majd az Európai Bizottság figyelmét is ezek a rendszerek, nevezetesen Bulgária, Ciprus és Málta „aranyútlevél” programjai keltették fel.

¹⁶ Például Kanada esetében ehhez elegendő a három év helyben tartózkodás, míg az USA-ban letelepedett befektető öt év tartózkodást követően igényelhet állampolgárságot.

¹⁷ Lásd *Rise of Immigrant Investor Schemes*, <https://best-citizenships.com/residence-by-investment-schemes/>.

¹⁸ Az EU-ban 22 tagállam nemzeti joga ismeri az ilyen típusú, kedvezményes honosítást, lásd Amandine Scherrer – Elodie Thirion: *Citizenship by Investment (CBI) and Residency by Investment (RBI) schemes in the EU. State of play, issues and impacts*. European Parliamentary Research Service, Brussels, 2018. 12; ezzel egyezően: Džankić: *Investment-Based Citizenship and Residence Programmes in the EU. i. m. 5.*

Bulgária többször módosított szabályozása két különböző sémát biztosított a befektetők számára, amelyeken keresztül a befektetők az általános honosítási eljáráshoz képest eltérő módon, egyszerűbben juthattak bolgár állampolgársághoz.¹⁹ Az általános programban a bolgár szabályozás 500 ezer euró összegű befektetést írt elő alapkövetelményként, amelyet a befektető változatos formában eszközölhetett (részvények, kötvények, kincstárjegyek vásárlása, állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő vállalat több mint 50%-os tulajdoni hányada, ilyen értékű koncessziós szerződés stb.). A gyorsított befektetői programban a tőkekövetelmény 1 millió euró volt, amelyet szintén az előző módokon bocsáthatott rendelkezésre a befektető. A bolgár szabályozás nem írt elő határidőt, ameddig a befektetésnek fenn kellett maradnia, azonban a befektetőnek minden évben nyilatkoznia kellett a beruházás fenntartásáról. A tőkekövetelmény mellett az állampolgárság igénylésének feltétele volt, hogy az általános programban a befektető legalább öt éve, a gyorsított programban részt vevő pedig legalább egy éve állandó tartózkodási engedéllyel rendelkezzen Bulgáriában. A befektetői állampolgársági program intézményi háttere azonos a honosítási eljárás intézményi és eljárási kereteivel. A bolgár igazságügyi miniszter tesz javaslatot a köztársasági elnöknek az állampolgárság megadására, a köztársasági elnök pedig elnöki rendeletben dönt a javaslatról, amellyel szemben jogorvoslatnak nincs helye. A bolgár programok már kezdettől fogva az Európai Bizottság vizsgálatának homlokterébe kerültek, 2020-ban kötelezettségszegési eljárás indult, amelyet végül 2021-ben zárt le a Bizottság Bulgáriával szemben. Ennek oka, hogy egyrészt 2022 tavaszán a bolgár parlament törvénycsomagot fogadott el, amellyel a jövőre nézve felszámolják a befektetési állampolgársági programot.²⁰ Másfelől a bolgár kormány ígéretet tett a korábban – többnyire orosz, kínai és közel-keleti befektetőknek – kiadott útlevelék biztonsági felülvizsgálatára.

Ciprus a 2000-es évektől kezdődően alkalmazott olyan kedvezményt a honosítási eljárásban, amely alapján a ciprusi kormány közérdekből külföldi befektetőknek adhatott állampolgárságot. A korábbi mérlegelésen alapuló rendszert a 2016-os és 2018-as jogszabály-módosítások automatikus jellegű befektetési programmá alakították át. A program keretében Cipruson legalább 2 millió euró összegű befektetésre volt szükség, valamint a befektetőnek rendelkeznie kellett legalább 500 ezer euró értékű magántulajdonú ciprusi ingatlannal is. A családtagokra az állampolgársági program csak abban az esetben terjedt ki, ha ők is rendelkeztek

¹⁹ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Befektetői állampolgársági és letelepedési programok az Európai Unióban, COM(2019)12 final (Brüsszel, 2019. 1. 23.), 5.

²⁰ Bulgaria abolishes 'golden passport' scheme for wealthy foreigners. *Euronews*, (24 March 2022), <https://www.euronews.com/2022/03/24/bulgaria-abolishes-golden-passport-scheme-for-wealthy-foreigners>.

ciprusi ingatlannal. A megkövetelt mértékű beruházást a befektetők ingatlanokba, ciprusi gazdasági társaságokba, illetve ciprusi befektetési alapok különböző eszközeibe helyezhették el, és alapkövetelményként jelent meg, hogy a befektetésnek legalább három éven keresztül fenn kellett állnia. A ciprusi befektetési programban részt vevők az állampolgárságot a belügyminiszternél kezdeményezhették, azonban végleges döntésről a ciprusi kormány (minisztertanács) fogadhatott el határozatot. A döntéssel szemben jogorvoslat nem volt igénybe vehető, azonban a kormánynak a döntés elfogadásáról tájékoztatnia kellett a parlamentet.²¹ A ciprusi programmal kapcsolatos visszasságok már évek óta a vezető hírek között szerepeltek, az Európai Bizottság is vizsgálta az ügyet, melynek eredményeként 2020-ban formálisan is kötelezettségszegési eljárást indított Ciprussal szemben. Az indokolt véleményt az Európai Bizottság 2021-ben fogadta el, álláspontja szerint a befektetési program nem összeegyeztethető a lojális együttműködés elvével, és Ciprus nem tesz eleget az uniós polgársággal összefüggő kötelezettségeinek.²² Végül 2021 őszén egy korrupciós botrány nyomán döntés született a program felszámolásáról,²³ a gyakorlati lépések azonban még csak részben történtek meg, így az Európai Bizottság a kötelezettségszegési eljárást továbbra is folyamatban lévőként tartja nyilván.

Málta 2014 óta teszi lehetővé külföldi magánszemélyek és családtagjaik számára honosítással állampolgárság megszerzését, amennyiben az érintettek hozzájárultak az ország gazdasági fejlődéséhez. Ez utóbbi alapfeltétele legalább 650 ezer euró rendelkezésre bocsátása egy nemzeti befektetési alap részére, valamint 150 ezer euró befektetés, amelyet különböző módon teljesíthet a kérelmező (például részvény, kötvény, más értékpapírok stb.). Az előzőek mellett a befektetőnek rendelkeznie kell meghatározott paraméterek szerinti saját tulajdonú vagy bérelt máltai ingatlannal, illetve a máltai szabályozás külön feltételeket ír elő a családtagok honosítása kapcsán. Az állampolgársági kérelem alapját képező befektetést legalább öt éven keresztül fenn kell tartania a befektetőnek. Korábban a befektetési állampolgársági program eljárási kereteit az idegenrendészettel, bevándorlással, külföldiek tartózkodásával foglalkozó általános, valamint egy speciális, kifejezetten a programra létrehozott állami ügynökség biztosította. 2021-ben egyesítették az illetékes állami szerveket, és a befektetői állampolgársági ügyekkel kapcsolatos kérelmeket ma már egységes állami ügynökség kezeli. Hasonlóan Bulgáriához és

²¹ Lásd COM(2019) 12 final, 6.

²² June infringements package – Additional letter of formal notice and reasoned opinion: Investor citizenship schemes: European Commission urges Cyprus and Malta to stop “selling” EU citizenship (9/06/2021), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/INF_21_2743.

²³ Isabella Kwai: Cyprus Ends ‘Golden Passport’ Program After Corruption Accusations. *New York Times* (15 October 2020), <https://www.nytimes.com/2020/10/15/world/europe/cyprus-golden-passports-corruption.html>.

Ciprushoz, az Európai Bizottság 2020-ban indított kötelezettszegési eljárást, majd indokolt véleményét 2022 áprilisában bocsátotta ki.²⁴ A Bizottság jogi érvei azonosak a Ciprusnál említett megfontolásokkal. Málta továbbra sem tervezi felszámolni a befektetői állampolgársági programját, azonban az orosz–ukrán háború nyomán kiadott európai bizottsági felhívásra tekintettel a máltai kormány 2022 márciusban bejelentette, hogy felfüggeszti az orosz és belarusz állampolgárok folyamatosan lévő befektetői állampolgársági eljárásait.

Az előzőek alapján tehát látható, hogy habár több tagállamban jelenhet meg diszkrecionális jelleggel a befektetői tevékenység értékelése honosítási eljárásban, kifejezetten problematikusnak az említett három tagállam által bevezetett rendszer volt tekinthető (amelyek közül ma már voltaképpen csak a máltai szabályozás van hatályban). E programok közös sajátossága, hogy egyrészt meghatározott anyagi hozzájárulás – 500 ezer és 1 millió euró közötti összeg – befektetése (és egyes további technikai feltétel teljesülése) esetén automatikusan megnyitja az utat az állampolgárság felé vezető úton. A befektetések jellege alapvetően kevésbé meghatározott, és Málta, illetve Ciprus esetében a befektetések fenntartása csak minimális időszakhoz kötött, így általánosságban a fent bemutatott programok kritériumai nem tekinthetők kifejezetten szigorúnak.

Emellett az Európai Bizottság és az Európai Parlament korábbi vizsgálatai, valamint a szakirodalom is felhívja a figyelmet a végrehajtás több olyan további közös sajátosságára, amely tovább növeli annak a kockázatát, hogy e programokon keresztül nemcsak az adott országban ténylegesen befektetői-vállalkozói tevékenységet aktívan végezni szándékozó személyek jutnak be az uniós közös piacra, hanem olyan megkérdőjelezhető háttérű kérelmezők is állampolgárságot – és ezáltal uniós polgárságot – szerezhetnek, akik adott esetben biztonsági kockázatot jelentenek.²⁵ Ilyen közös sajátosságként említhető, hogy mindhárom befektetői állampolgársági séma végrehajtásának tapasztalatai megerősítik azokat a kritikákat, mely szerint az előírt tartózkodási kötelezettséget alapvetően csak formális követelménynek tekintik. A honosítási eljárásának vannak olyan szakaszai, amelyek megkövetelik a kérelmező fizikai jelenlétét az adott tagállamban,²⁶ azonban

²⁴ ‘Golden passport’ schemes: Commission proceeds with infringement case against Malta. *Press release* (IP/22/2068, 6 April 2022), European Commission, Brussels, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/IP_22_2068.

²⁵ Meenakshi Fernandes – Cecilia Navarra – David de Groot – María García Muñoz: *Avenues for EU action on citizenship and residence by investment schemes. European added value assessment. European Parliamentary Research Service*. Brussels, 2021. 3, 30–36; Scherrer–Thirion: *Citizenship by Investment... i. m.* 44.

²⁶ *Bulgáriában* a kérelmező jelenléte szükséges az állampolgársági kérelem benyújtásához, valamint a kérelmezőnek – a befektetői programban is – interjútn kellett részt vennie, viszont mentesültek a bolgár nyelvtudás és a bolgár állampolgársági ismeretek bemutatása alól. *Cipruson* a tartózkodási engedély átvételéhez szükséges a jelenlét, de ezt követően nincs szigo-

összességében elmondható, hogy az előfeltételként meghatározott tartózkodási kötelezettségek kapcsán elegendő a tartózkodási engedély szabályszerű megléte. A tagállami hatóságok tehát nem vizsgálják, hogy a kérelmező befektető az előírt időszakban ténylegesen is az adott tagállamban tartózkodott-e. Mindez felveti azt a kérdést, hogy ilyen esetekben ténylegesen fennáll-e valódi kapcsolat a honosítást kérelmező befektető és az érintett tagállam között, vagyis a programok alapján lefolytatott honosítás összhangban van-e az effektivitás elvével.²⁷ Habár a valódi kapcsolat hiányának érve az Európai Bizottság vizsgálataiban rendszerint előjön, lényeges e szempont kapcsán kiemelni, hogy a tagállam és a honosítással állampolgárságot szerző befektető közötti kapcsolat minőségének alapvetően az állampolgárság nemzetközi jogi kontextusában van jelentősége, ti. a valódi kapcsolat hiányában nem várható el egy másik államtól, hogy az állampolgárság fennállását elismerje.²⁸ A valódi kapcsolat elve uniós jogi kontextusban tehát nem alapoz meg olyan értelmezést, amely szerint egy uniós tagállam egy másik tagállam állampolgárságával rendelkező személy uniós polgárságát, illetve az abból fakadó jogokat megtagadhatná arra hivatkozással, hogy utóbbi tagállam az effektivitás elvével szembemelve honosította az érintett személyt.²⁹ Ez kifejezetten ellentétes lenne

rú ellenőrzés a tekintetben, hogy a kérelmező valóban Cipruson tartózkodott-e a kivárási idő alatt. *Máltán* a kérelmezőnek fizikailag is jelen kell lennie, hogy megadhassa a biometrikus adatait, amelyre az elektronikus tartózkodási kártyához van szükség, valamint állampolgári eskü is csak személyesen tehető le. A hatóság döntése alapján a kérelmező további személyes meghallgatására is szükség lehet. A tagállami szabályozásokat összefoglalja: SWD/2019/5 final – Commission Staff Working Document Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union (Brussels, 23. 1. 2019), valamint Džankić: *Investment-Based...* i. m. 8–19.

²⁷ Ehhez lásd Ganczer Mónika: *Állampolgárság és államutódlás*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2013. 73; Sonnevend Pál: *Állampolgárság, idegenjog*. In Kende Tamás – Nagy Boldizsár – Sonnevend Pál – Valki László (szerk.): *Nemzetközi Jog*. CompLex Kiadó, Budapest, 2014. 511–522.

²⁸ 1955-ben a Nemzetközi Bíróság a Nottebohm-ügyben mondta ki, hogy egy állam csak abban az esetben nyújthat diplomáciai védelmet állampolgárának, ha az állam és a polgár között valódi kapcsolat áll fenn. Lásd ehhez Ganczer: *Állampolgárság és államutódlás*. i. m. 74–76 és Sonnevend: *Állampolgárság, idegenjog*. i. m. 518.

²⁹ Megjegyezhető, hogy az irodalomban nincs konszenzus ezen érv elfogadhatósága kapcsán. A kritikához lásd Petra Weingerl – Matjaz Tratnik: *Citizenship by Investment Programs from the Perspective of International and EU Law*. *LeXonomica*, Vol. 11. No. 2. (2019), 95–126; Peter J. Spiro: *Nottebohm and 'Genuine Link': Anatomy of a Jurisprudential Illusion*. *Investment Migration Working Papers*, IMC-RP2019/1. Különösen kritikus Kochenov az Európai Bizottság érvelését illetően, lásd Dimitry Kochenov: *Policing the Genuine Purity of Blood: The EU Commission's Assault on Citizenship and Residence by Investment and the Future of Citizenship in the European Union*. *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*, Vol. 25. No. 1. (2021), 33–62.

az Európai Bíróság értelmezésével (*Micheletti-ügy*),³⁰ így a valódi kapcsolat elve a fenti kontextusban inkább csak egy további tényezőnek tekinthető, ami megerősíti azokat a kockázatokat, amelyeket a befektetési állampolgársági rendszerek mint afféle „*ius pecuniae*” kapcsán a fentiekben már említettünk. A valódi kapcsolat hiánya is jól illusztrálja, hogy az ilyen módon megszerezhető aranyútlevélek mögötti motiváció legkevesbé az, hogy az adott befektető uniós polgár vállalkozóként integrálódjon a belső piac keretei közé, hozzájárulva ezzel a tagállam (és egyben az uniós gazdaság) felvirágoztatásához.

3. AZ „ARANYÚTLEVÉL” PROGRAMOK UNIÓS JOGI ÖSSZEFÜGGÉSEI

3.1. Az állampolgárság hatásköri vetülete

Az uniós polgárság létrehozása az integráció mélyülésének lényeges mérföldkővét jelentette, azonban az EU fejlődésében nem szokatlan módon a Maastrichti Szerződés reformja egy újabb *sui generis* intézmény megalapozásához járult hozzá. Az uniós polgárság ugyanis nem tekinthető önálló állampolgárságnak, hanem az a tagállami állampolgárságra épülő szubszidiárius jellegű intézmény, így az uniós polgárságból fakadó jogosultságok közvetlenül kapcsolódnak a tagállami állampolgárság keletkezéséhez, illetve megszűnéséhez. Maga az alapító szerződés nagyon szűkszavúan szól az uniós polgárság mibenlétéről. Az alapszerződés értelmében „[u]niós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára”, valamint kihangsúlyozásra került, hogy „[a]z uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot”.³¹

Ez a szükségszerű összefüggés a tagállami állampolgárságok és az uniós polgárság között kezdettől fogva olyan hatásköri kérdéseket vetett fel, amelyek megválaszolása a tagállamok és az EU közötti hatáskörmegosztás alapszerződési hiányosságai miatt egyértelműen nehezen voltak megválaszolhatóak. Az irodalomban abban kezdettől fogva egyetértés mutatkozott, hogy az alapszerződés uniós polgárságra vonatkozó rendelkezései explicit módon nem érintik a tagállamok állampolgársággal kapcsolatos hatásköreit, vagyis alapvetően a tagállam hatáskörébe tartozik saját állampolgársági jogának kialakítása.³² Negatívan megfogalmazva, az

³⁰ C-369/90. sz. ügy, *Mario Vicente Micheletti és társai kontra Delegación del Gobierno en Cantabria*, A Bíróság 1992. július 7-i ítélete, EU:C:1992:295. Lásd ehhez Ganczer: Állampolgárság és államutódlás. i. m. 90–91; Gyeney: Európai uniós polgárság. i. m. [21].

³¹ EUMSz. 20. cikk (1) bekezdés.

³² Daniel Sarmiento – Martijn van den Brink: EU Competence and Investor Migration. In Dimitry Kochenov – Kristin Surak (szerk.): *The Law of Citizenship and Money*. Cambridge

Unióra nincs ráruházva olyan hatáskör, amely közvetlenül felhatalmazást adna arra, hogy az uniós jogalkotó a tagállami állampolgárságok tárgyában közvetlenül jogot alkosson. Ennek értelmében az uniós hatáskör nem terjed ki annak meghatározására, hogy ki lehet uniós polgár, a státusz maga ugyanis – miként fent látható volt – a tagállami állampolgárságokból fakad. Előbbi álláspontot erősíti és az EUMSZ. 20. cikk értelmezéséhez hozzájárult a Maastrichti Szerződés záróokmányához csatolt tagállami állampolgárságról szóló nyilatkozat is, amely rögzíti, hogy „[a]zt a kérdést, hogy egy személy rendelkezik-e valamely tagállam állampolgárságával, kizárólag a tagállam nemzeti jogára hivatkozással kell meghatározni”.³³

A fenti dilemma alapjául szolgáló kérdés tehát inkább úgy fogalmazható meg, hogy az uniós polgárság szubszidiárius jellegéből kifolyólag keletkezik-e a tagállamok oldalán olyan kötelezettség, amely végső soron befolyásolja, szűkíti az állampolgársággal összefüggő tagállami mozgásteret. Önmagában ugyanis az a tény, hogy az Unió nem rendelkezik hatáskörrel a tagállami állampolgárságokkal összefüggésben, nem jelenti azt, hogy az uniós jog nem szabhat bizonyos korlátokat a tagállami hatáskör vonatkozásában.

Az Európai Bíróság gyakorlata ez utóbbi megközelítést alátámasztja. A fent már hivatkozott *Micheletti-ügyben* a Bíróság egyértelműen megerősítette a tagállami hatáskört, vagyis kimondta, hogy az egyes tagállamok feladata, hogy megállapítsák az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének feltételeit. Azonban nem csak retorikai célt szolgált a Bíróság megállapításában az a további szempont, hogy mindezt a tagállamok *a közösségi jog figyelembevételével tehetik meg*.³⁴ A *Micheletti-ügy* tényállása a tagállami állampolgárság más tagállam általi elismerésével volt kapcsolatban, a fenti bírósági érvelés később más jellegű ügyekben is megerősítést nyert. Az állampolgárság elvesztését érintette a *Rottmann-ügy*,³⁵ amelyben a Bíróság egyfelől kimondta, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének feltételeit – összhangban a nemzetközi joggal – a tagállamok saját hatáskörükben határozhatják meg.³⁶ Mindemellett azonban az uniós jog hatálya alá tartozik annak a személynek a státusza, aki az

University Press, Cambridge. Megjelenés alatt, kézirat elérhető: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3715773>.

³³ Declaration on nationality of a Member State, Treaty on European Union, signed at Maastricht on 7 February 1992 (magyarul nem elérhető).

³⁴ *Micheletti-ítélet*, 10. pont.

³⁵ C-135/08. sz. ügy, *Janko Rottman kontra Freistaat Bayern*, A Bíróság (nagytanács) 2010. március 2-i ítélete, EU:C:2010:104. Lásd ehhez Ganczer: Állampolgárság és államutódlás. *i. m.* 92–94; Mohay Ágoston: A Rottmann-ügy. Újabb adalékok az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság összefüggéséhez. *Jogesetek Magyarázata*, 2. évf. 2. szám (2011), 50–58.

³⁶ *Rottmann-ítélet*, 39. pont.

uniós polgárságból fakadó jogosultságaitól azáltal esik el, hogy a honosítás visszavonása miatt a tagállami állampolgárságát elveszítette.³⁷ Az előzőeket összegezve a Bíróság megállapította:

„Az a feltétel, amelynek értelmében az uniós jogot figyelembe kell venni, nem érinti a Bíróság által már elismert [...] azon nemzetközi jogi elvet, miszerint az állampolgárság megszerzésére és elvesztésére vonatkozó feltételek meghatározása a tagállamok hatáskörébe tartozik, azonban megállapítja azt az elvet, amelynek értelmében – uniós polgárok esetén – az uniós jogra vonatkozóan működtetett bírói felülvizsgálat alá tartozik e hatáskör gyakorlása, amennyiben az az uniós jogrend által biztosított és védett jogokat érint, amint különösen ez a helyzet a honosítás visszavonására vonatkozó, az alapügyben szereplőhöz hasonló határozat esetében.”³⁸

A Bíróság emellett arányossági teszt mérlegelését írta elő a honosítás visszavonását elrendelő határozattal összefüggésben. Ennek értelmében a kérdést előterjesztő bíróságnak vizsgálnia kell, hogy a honosítás visszavonását elrendelő határozat arányosnak tekinthető-e azon jogkövetkezmények fényében, amelyek az érintett személy uniós jog szerinti helyzetén, azaz uniós polgári státuszán változtatnak, valamint adott esetben a visszavonást elrendelő határozat arányosságának vizsgálatát a nemzeti jog tekintetében is el kell végeznie.³⁹ A honosítás visszavonását elrendelő határozat kapcsán tehát a nemzeti bíróságnak körültekintően és széles körben kell vizsgálni a lehetséges következményeket: „[...] különösen azt kell megvizsgálni, hogy az említett jogvesztés indokolt-e az általa elkövetett jogsértés súlyosságához, a honosításra vonatkozó határozat és a visszavonásra irányuló határozat között eltelt időhöz, valamint az érdekelt személy eredeti állampolgárságának visszaszerzésére vonatkozóan meglévő lehetőségéhez képest.”⁴⁰

Az arányossági teszt követelményét az Európai Bíróság a *Tjebbes-ügyben*⁴¹ is megerősítette, amelyben a holland állampolgársági szabályozás uniós jogi kontextusáról kellett döntenie. Az ügy tényállása ahhoz a holland szabályhoz kapcsolódott, amely alapján kettős, illetve többes állampolgárok automatikusan, értesítés nélkül elveszítik a holland állampolgárságukat, ha állandó lakóhelyüket megszakítás nélkül legalább 10 éven keresztül az Európai Unión kívülre helyezik át. A Bíróság szerint elfogadható a holland szabályozás azon követelménye, mely

³⁷ *Rottmann-ítélet*, 42. pont.

³⁸ *Rottmann-ítélet*, 48. pont.

³⁹ *Rottmann-ítélet*, 55. pont.

⁴⁰ *Rottmann-ítélet*, 56. pont.

⁴¹ C-221/17. sz. ügy, *M.G. Tjebbes és társai kontra Minister van Buitenlandse Zaken*, A Bíróság (nagytanács) 2019. március 12-i ítélete, EU:C:2019:189. Lásd Gyeney Laura: Az Európai Unió Bíróságának legújabb állampolgársági tárgyú döntése és annak tanulságai, kitekintéssel a szlovák állampolgársági szabályozásra. *Kisebbségvédelem*, 2. szám (2020), 52–79.

szerint a holland állampolgárság fennállásához hollandiai tartózkodás – vagyis a valódi, tényleges kapcsolat megléte – szükséges, azonban az állampolgárság elvesztése kapcsán vizsgálni kell, hogy az uniós polgárságból fakadó státusz és az abból eredő jogok megszűnése az arányosság elvével összhangban történt-e, figyelembe véve mindazokat az uniós joggal összefüggő következményeket, amelyekkel az érintett személynek és adott esetben családtagjainak szembesülniük kell.⁴² A Bíróság érvelése szerint valamely tagállam állampolgárságának a törvény erejénél fogva történő elvesztése nem összeegyeztethető az arányosság elvével, ha a vonatkozó nemzeti szabályok egyáltalán nem adnak lehetőséget azoknak a következményeknek az egyéni vizsgálatára, amelyekkel az érintettek az uniós jogra tekintettel kell, hogy számoljanak.⁴³ A Bíróság így arra a következtetésre jutott, hogy

„[...] az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló helyzetben, amikor valamely tagállam állampolgárságának elvesztése a törvény erejénél fogva megy végbe, és az uniós polgár jogállás elvesztését eredményezi, az illetékes nemzeti hatóságoknak és bíróságoknak módjában kell hogy álljon, hogy járulékos jelleggel vizsgálják az állampolgárság elvesztésének következményeit, és adott esetben ex tunc hatállyal visszaállítsák az érintett személy állampolgárságát az általa úti okmány vagy az állampolgárságát tanúsító bármely más dokumentum kiállítása iránt benyújtott kérelem alkalmával”.

A fentieket áttekintve jól látható, hogy az Európai Bíróság állandó gyakorlata nem kérdőjelezi meg a tagállamok hatáskörét az állampolgársági kérdésekben, viszont lényeges, hogy a tagállamok a nemzeti szinten maradt hatáskörüket az uniós jog figyelembevételével gyakorolhatják. Végső soron ennek az a fent már érintett dilemma az oka, hogy a tagállami hatáskör gyakorlása – például honosítás megadása vagy visszavonása – azonnal olyan következményeket is kifejt az uniós polgárság intézményén keresztül, amely egyrészt becsatornázódik uniós hatáskörben lévő politikákhoz, másrészt az uniós polgárságból fakadó jogosultságok gyakorlása közvetlenül érinthet más tagállamokat is. Az viszont más kérdés, hogy az eddigi bírósági gyakorlat alapvetően az állampolgárság megszűnésének problémájához kapcsolódott, így a befektetési állampolgársági programok, melyek az állampolgárság keletkezése kapcsán vetnek fel kérdéseket, praktikusán nehezebben helyezhetők el a *Rottmann* és *Tjebbes* ügyek által határolt és fent jelzett koncepcionális keretekbe. Egy vonatkozásban azonban nem vitatható a fenti gyakorlat relevanciája. A Bíróság megközelítése – érzékeltetve az állampolgárság és az uniós polgárság közötti kölcsönhatásokat – könnyen érthetővé tette, hogy az állampolgárság kérdése miért nem izolálható és

⁴² *Tjebbes*-ítélet, 40. pont.

⁴³ *Tjebbes*-ítélet, 41. pont.

választható le teljes egészében az uniós jogi kontextustól. E megközelítés jó kiindulópontot jelenthet a befektetői állampolgárság keletkezésével összefüggő kérdések vizsgálata során is.

3.2. A lojális együttműködés elve

A Máltával és Ciprussal szemben indult kötelezettségszegési eljárások kapcsán fent utaltunk arra, hogy az Európai Bizottság álláspontja szerint a valódi kapcsolat fennállása nélkül, befektetés ellenében „értékesített” tagállami állampolgárság, amely egyben az uniós polgári státusz megszerzését is jelenti, nem egyeztethető össze a lojális együttműködés elvével, és ezáltal a tagállami gyakorlat az uniós polgárság integritását is aláássa.

Az EUSz. 4. cikkének (3) bekezdése értelmében az „[...] Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában”. A lojális együttműködés elve aktív és passzív (tartózkodási) kötelezettséget telepít a tagállamokra. Ennek értelmében a tagállamoknak az uniós jogból fakadó kötelezettségeik biztosítása érdekében meg kell tenniük a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket, és segíteniük kell az Uniót feladatainak teljesítésében, valamint a tagállamok tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.

Már az uniós polgárságra vonatkozó korai irodalomban is felvetődött az uniós polgárság és a lojális együttműködés elve közötti összefüggés. *Gerard-René de Groot a Micheletti-ügy* kapcsán tette fel a kérdést, hogy a Bíróság érvelésében milyen mögöttes szempontok alapozhatták meg azt a kötelezettséget, hogy a tagállamok az állampolgársági joguk kialakítása során figyelemmel kell legyenek a közösségi jogra is. Arra a következtetésre jutott, hogy a közösségi jog figyelembevétele azért lényeges, mert a tagállami állampolgársági jog három ponton kerülhet konfliktusba a közösségi joggal. Ebben az összefüggésben a személyek szabad mozgásának vívmányai, valamint a közösségi alapjogok mellett említette a lojális együttműködés (akkoriban a közösségi hűség) elvét is. Ez utóbbi konfliktus lehetőségét hipotetikus példával szemlélteti: minden bizonnyal a lojális együttműködés elvét sértené az a nemzeti gyakorlat, ha egy tagállam állampolgárságot adna egy nem uniós ország nagy lélekszámú csoportjának anélkül, hogy erről az uniós intézményekkel előzetesen egyeztetett volna.⁴⁴ Hasonló érvelés mentén a

⁴⁴ Ennél konkrétan nem fogalmaz *De Groot*, azonban vélhetően ilyen helyzet állhatna elő, ha a tagállam egy olyan harmadik országbeli közösségnek adná meg az állampolgárságot, illetve tenné lehetővé számukra a gyors honosítást, akik meghatározott nemzetiséghez tartoznak, vagy adott esetben az érintett harmadik állammal a közös történelem, gyarmati múlt stb.

Rottmann-ügyben Poiães Maduro főtanácsnok által megfogalmazott vélemény is kitért a lojális együttműködés elvének relevanciájára. *Maduro* szerint a lojális együttműködés elve sérülne, „[...] ha valamely tagállam a Bizottsággal és a többi tagállammal folytatott konzultáció nélkül végezné harmadik országok polgárainak indokolatlan, tömeges honosítását”.⁴⁵

Nem tagadható azonban, hogy az irodalom nem egységes abban a tekintetben, hogy a lojális együttműködés elve korlátját képezi-e a tagállami állampolgársági jognak és gyakorlatnak. Az ezzel kapcsolatos álláspontok az előzőekben tárgyalt hatásköri problémára vezetnek vissza. Vagyis a hatáskör-átruházás elve alapján az EU kizárólag a tagállamok által az alapító szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül járhat el, és emellett minden olyan hatáskör, amelyet ily módon nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad [EUSz. 5. cikk (2) bekezdés]. Folytatva ezt az érvelési fonalat, mivel az állampolgárság tekintetében a ráruházás nem történt meg, a hatáskör teljes egészében a tagállamok szintjén marad, így kizárólag a tagállamok dönthetnek az állampolgársági joguk kialakításáról.⁴⁶ Ezen álláspontok kritikájaként visszautalhatunk a hatásköri kérdéseket taglalo alfejezetben kifejtettekre, vagyis arra, hogy önmagában a hatáskörmegosztás nem eredményezi azt, hogy a tagállami hatáskörben maradó tárgyköröknek ne lenne uniós jogi kontextusa. Ennek fényében nem tűnik meggyőzőnek az előbb említett érv, melynek lényege végső soron, hogy amennyiben egy hatáskör tagállami szinten marad, a lojális együttműködés elve nem bír relevanciával. Az uniós jog és politikák számos olyan területe említhető, példának okáért a személyek szabad mozgásának határterületeitől, a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének specifikus tárgykörein keresztül egészen a kül- és biztonságpolitika egyes vetületéig,

köti össze. Lásd Gerard-René de Groot: The relationship between nationality legislation of the Member States of the European Union and European citizenship. In Massimo La Torre (szerk.): *European citizenship: an institutional challenge*. Kluwer Law International, London, 1998. 115.

⁴⁵ C-135/08. sz. ügy, *Janko Rottman kontra Freistaat Bayern*, M. Poiães Maduro főtanácsnok 2009. szeptember 30-án ismertetett indítványa, EU:C:2009:588, 30. pont. A „tömeges honosítás” lehetőségként az elmúlt évtizedekben több tagállam kapcsán felvetődött, példaként említhető Olaszország állampolgársági szabályozása, amely alapján olasz felmenőkkel rendelkező latin-amerikai személyek olasz állampolgárságot szerezhetnek; vagy ehhez hasonlóan az a portugál szabály, amely alapján portugál felmenőkkel rendelkező brazilok kezdeményezhetnek honosítási eljárást, illetve – még ha számban az olasz példától el is marad – ennek kapcsán megemlíthető a határon túli magyarok számára biztosított kedvezményes honosítási eljárás is.

⁴⁶ Lásd ehhez Jessurun d’Oliveira: Chapter 3. Union Citizenship and Beyond. In Nathan Cambien – Dimitry Kochenov – Elise Muir: *European Citizenship under Stress*. Brill, Leiden, 2020. 28–43. *D’Oliveira* álláspontja szerint az állampolgárság a tagállami identitás része, így ez a szabályozási terület nemcsak a fent említett hatáskörmegosztási elve miatt érinthetetlen, hanem a tagállami identitás védelmét szolgáló alapszerződési klauzula alapján is [EUSz. 4. cikk (2) bekezdés]. Nem véletlen, hogy előzőek alapján *d’Oliveira* a *Rottmann-ügyben* kifejtett bírói okfejtést nem tudja elfogadni.

ahol tagállami szinten maradó hatáskörök gyakorlásának lehetnek tágabb uniós jogi keretei, akár korlátozva ezzel a tagállamok mozgásterét.

Ebből kifolyólag a lojális együttműködés fent említett kontextusa mindenképpen mérlegelhető, és ebben a tekintetben plauzibilisnek tűnik a Bizottság által a kötelezettségzegési eljárásokban képviselt álláspont, amely szerint egy befektetői állampolgársági program nem korlátozódik az adott tagállamra, így hatásai azon túlmutatva érintik a többi uniós tagállamot és magát az Európai Uniót is, és ilyen összefüggésben szerepet kaphat a lojális együttműködés elve is.⁴⁷ Lényeges továbbá az az érv, hogy az uniós polgárság és az abból fakadó jogosultságok olyan értéket képviselnek, amely önmagában attraktívabbá teszi az egyes tagállamok „aranyútlevelit”. Másképpen kifejezve, a befektetési programokat működtető tagállamok maguk is profitálnak – mintegy „potyautasként” – abból, hogy az állampolgárságuk megszerzése egyben az uniós polgári státuszt is magával vonja. Sok esetben ugyanis a befektetők számára kevésbé a nemzeti állampolgárság maga, mint inkább az uniós polgársággal összefüggő járulékos jogosultságok lehetnek vonzóak.⁴⁸

3.3. A hátrányos megkülönböztetés tilalma

Végezetül a befektetői állampolgársági programok kapcsán vizsgálható, hogy a tagállami gyakorlat mennyiben felel meg a hátrányos megkülönböztetés tilalmából fakadó követelményeknek. Ugyan még nem fő érvként, de már az Európai Parlament 2014-ben elfogadott állásfoglalása is utal a diszkriminációra, és aggodalmát fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy „[...] a tagállami gyakorlatok csak a leggazdagabb harmadik országok polgárai számára teszik lehetővé az uniós állampolgárság megszerzését, melynek során a hatóságok semmilyen más kritériumot nem vesznek figyelembe”.⁴⁹ Másképpen megfogalmazva, az „aranyútlevél” programok jelentős könnyítéseket kínálnak fel a kifejezetten gazdag, kiváltságos külföldi befektetők számára, szemben az adott tagállamokban alkalmazott honosítási

⁴⁷ Az más kérdés, hogy az érintett tagállamon túlmutató hatások milyen mértékűek. A *Maduro* főtanácsnok által említett „tömegesség” nagyban függ az adott befektetői állampolgársági rendszertől. A jelenleg még hatályban lévő máltai program esetében azonban kétségtelen, hogy az „aranyútlevelit” szerzők száma lényegesen elmarad azoktól a korábban említett olasz vagy portugál állampolgársági rendszerektől, amelyek keretében tagállamok korábban tömegesen adtak állampolgárságot például latin-amerikai lakosoknak.

⁴⁸ Ilyen értelemben lásd Sergio Carrera: *How much does EU citizenship cost? The Maltese citizenship-for-sale affair: A breakthrough for sincere cooperation in citizenship of the union?* *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, No. 64/April 2014. 30., <https://www.ceps.eu/ceps-publications/how-much-does-eu-citizenship-cost-maltese-citizenship-sale-affair-breakthrough-sincere/>.

⁴⁹ Lásd *European Parliament resolution of 16 January 2014 on EU citizenship for sale* [2013/2995(RSP)], P7_TA(2014)0038. K. pont.

eljárások szigorú feltételeivel, sőt egyre inkább szigorodó, korlátozó jellegű feltételeivel.⁵⁰ E két csoport közötti különbségtételt tovább súlyosbítja az alkalmazott kedvezmények jellege is, hiszen mint fent látható volt, a befektetési állampolgársági rendszerekben a tényleges ott-tartózkodási kötelezettség sem szigorú feltétel, emellett a családtagokra vonatkozó kedvezmények is lényegesen könnyebben teszik elérhetővé az állampolgárságot és ezáltal az uniós polgárság nyújtotta státuszt, mint ahogyan a más, a programon kívüli külföldiek és családtagjaira vonatkozó szabályozás keretében erre lehetőség van.

A fenti diszkriminációs helyzetet jól szemlélteti *Bauböck*: megfordítja a hátrányos megkülönböztetés érvét, és rámutat az egyenlőség hiányára a befektetői állampolgárok és a más úton állampolgárságot szerzők között.⁵¹ Álláspontja szerint az állampolgárság megszerzésének standard koncepciói, úgymint a *ius sanguinis*, *ius soli* vagy a tényleges tartózkodáshoz kötött honosítás mögött az egyenlőség eszméje húzódik meg. Ezek az objektív jellegű szempontok egyenlővé teszik az állampolgárságot szerzőket, és egyben egyenlő módon alkalmazzák velük szemben az állampolgársági kritériumokat, ellentétben azokkal az esetekkel, amikor az állampolgárság megszerzésében valamilyen szubjektív, jelen esetben a befektetői vagyonhoz kötődő kritérium a döntő. Egy olyan klubban, amelybe az kaphat felvételt, aki a legtöbb tagsági díjat fizeti, távol áll az egyenlőség eszméjétől, amely a hagyományos kritériumok mögött kitapintható.⁵² A diszkriminációs érvre az Európai Bizottság is utalt a Máltával szembeni kötelezettségszegési eljárás megindításakor, így amennyiben a jogvita eljutna az Európai Bírósághoz, e testületnek lesz lehetősége arra, hogy vizsgálja a tagállami befektetési állampolgársági rendszerek és az uniós jog diszkriminációtilalmi rendelkezéseinek összeegyeztethetőségét.

⁵⁰ Több uniós tagállam kapcsán figyelhető meg a gyakorlatban a hagyományos migráció esetén alkalmazott honosítási szabályok szigorítása. Lásd ehhez *Kriegbaum Jensen et. a.* tanulmányát, amely Dánia esetét elemzi, de általánosabb következtetéseket is levon: Kristian Kriegbaum Jensen – Per Mouritsen – Emily Cochran Bech – Tore Vincents Olsen: Roadblocks to citizenship: selection effects of restrictive naturalisation rules. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 47. No. 5. (2021), 1047–1065.

⁵¹ Rainer Bauböck: What Is Wrong with Selling Citizenship? It Corrupts Democracy! In Rainer Bauböck (szerk.): *Debating Transformations of National Citizenship*. Springer, Cham, 2018. 37–41.

⁵² Bauböck: What Is Wrong with Selling Citizenship? It Corrupts Democracy! *i. m.* 40.

4. ÖSSZEGRZÉS

Jelen sorok megfogalmazásakor Ciprussal és Máltával szemben még folyamatban van a kötelezettség-szegési eljárás, azonban az automatizmusra építő befektetői állampolgársági programját már csak utóbbi tagállam tartja fenn. Az események eddigi dinamikáját nézve nem lenne meglepő, ha végül Málta is beszüntetné a kedvezményes eljárását, vagy olyan módon alakítaná át, hogy az már kompromisszumként az Európai Bizottságnak is elfogadható lenne (például ezt keresendő, az automatizmus helyett egy mérlegelésen alapuló kedvezményes honosítási rendszer irányában minden bizonnyal el lehetne indulni). Ha ez nem történne meg, és Málta továbbra is ragaszkodna a „*ius pecuniae*” alapján működő rendszeréhez, végső soron ennek is lehetne legalább egy pozitív gyakorlati hozadéka. Ebben az esetben ugyanis erősen feltételezhető, hogy az Európai Bizottság a kötelezettség-szegési eljárást folytatva az Európai Bíróság elé vinné az ügyet, így a Bíróságnak lehetősége lenne, hogy a fent nyitva hagyott kérdéseket megválaszolja. Anélkül, hogy egy ilyen hipotetikus helyzetre nézve próbálnánk jóslatot megfogalmazni, a fenti elemzésből látható volt, hogy a lojális együttműködés elvére vonatkozó érvelés és az ennek alapján valószínűsített tagállami kötelezettségek meggyőzőnek tűnnek, viszont a valódi kapcsolat elvével kapcsolatos európai bizottsági érvelés – tekintetbe véve az Európai Bíróság eddigi gyakorlatát is – feltételezhetően téves irányba vezet. Szintén kérdéses volt, hogy a diszkriminációtilalom mennyiben segíthet a tagállami kötelezettségek lehatárolásában.

Ha az utóbbi forgatókönyv következne be, az Európai Bíróság nem lesz könnyű helyzetben, az „aranyútlevél”-programok mögötti uniós jogi kereteknek ugyanis fel kell tudni oldaniuk a mögöttes jogpolitikai jellegű dilemmákat is. Értve ezen, hogy egyrészt a tagállami befektetési állampolgársági programok szolgálhatnak legitim célokat, vagyis a tagállamok tőkeimporttal kapcsolatos elvárásai is méltányolhatók lehetnek. A másik oldalon viszont tekintetbe kell venni a belső piaci szempontokat és más tagállamok érdekeit is. Az orosz–ukrán konfliktus ráirányította a figyelmet a programok valós biztonsági kockázataira, így az uniós jogi háttér tisztázása mellett különös figyelmet kell fordítani a tagállami gyakorlatokra is: nem vitatható, hogy csak olyan tagállami programok elfogadhatóak – beleértve ebbe az „aranyvízum”-programokat is –, amelyek esetében a tagállam szigorú követelményeket támaszt a kérelmező befektetőkkel szemben, és ezt következetesen érvényesíti a gyakorlatában, érdemben átvilágítja a kérelmezőt annak érdekében, hogy a közrendi-biztonsági kockázatokat minimálisra mérsékelje.

Legvégül egy tágabb összefüggést is érdemes mérlegelni. Ha sikerül is az előző dilemmákat feloldani – erre a fentiek szerint minden remény megvan –, és erre alkalmas uniós jogi megközelítést kialakítani az „aranyútlevél”-, valamint az „aranyvízum”-programok tekintetében, vizsgálni kell azokat a harmadik államokat is, amelyek működtetnek befektetői programot, és ahonnan a schenge-

ni térségbe vízummentes beutazásra van lehetőség. Ezek az országok – például Saint Kitts és Nevis vagy Dominikai Közösség – a befektetést leszámítva minden további feltétel vagy ellenőrzés megkövetelése nélkül „bocsátják áruba” az állampolgárságukat, és sokszor kifejezetten marketingcélból utalnak az EU-ba irányuló vízummentes utazás lehetőségére. Következésképpen a fent említett célok elérése, például a biztonsági kockázatok mérséklése érdekében nem lesz megkerülhető az uniós vízumpolitika és esetlegesen a vonatkozó uniós külkapcsolatok áttekintése sem.

AZ UNIÓS POLGÁRSÁG ÉS A TÖRÖK ASPEKTUSOK, AZ ESETLEGES TÖRÖK CSATLAKOZÁS UNIÓS POLGÁRSÁGGAL ÖSSZEFÜGGŐ VONATKOZÁSAI

Siska Katalin

habil. egyetemi docens, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

1. BEVEZETÉS

Tanulmányom a török állampolgárok Európai Unión belüli szabad mozgáshoz való jogát vizsgálja. A szabad mozgáshoz való jog a belső piac egyik alapvető szabadságjoga, valamint az uniós polgárság jogállásához kapcsolódó jogcsomag lényeges eleme. Tekintettel arra, hogy egy tagállam állampolgárságának megszerzése az uniós polgárság megszerzésének feltétele, és a török állampolgárok nyilvánvalóan még nem uniós polgárok, a legjobb esetben is úgy lehet őket definiálni, mint „leendő uniós polgárokat”.¹ Míg az EU által a török állampolgárok mint harmadik országok állampolgárai számára biztosított jogok a legkiterjedtebb jogok közé tartoznak, a szabad mozgáshoz fűződő jogaik külső korlátai szilárdan az EU–Törökország Társulási Megállapodás szabad mozgásra vonatkozó konkrét rendelkezéseiben gyökereznek. Ez természetesen számos, egymással összefüggő kérdést vet fel: az uniós polgárok számára biztosított szabad mozgáshoz való jogot milyen mértékben kell kiterjeszteni a török állampolgárokra mint csatlakozó állam polgáira? Hogyan viszonyulnak a török állampolgárok

¹ 1987-ben Törökország hivatalosan is benyújtotta csatlakozási kérelmét teljes tagságra – korábban csupán társult tag –, amit 1999-ben fogadott el az Unió, de a tárgyalások csak 2005-ben kezdődtek el, azóta is kevés sikerrel. A csatlakozási tárgyalások lendülete korán elhalt 2005 után. A 2013. december 16-án aláírt Visszafogadási Megállapodás mellett a törökök az Unióval való együttműködés érdekében újabb célt tűztek ki, a vízummentességet. A török állampolgárok vízum igénylése nélkül utazhatnak a schengeni övezeten belül 90 napon keresztül. Kritériumait az „Útiterv a vízummentes rezsim felé” című dokumentumban dolgozták ki. A folyamat implementációjának első jelentésére 2014. október 20-án került sor. Egy év után a Bizottság kimondta, hogy Törökország előrehaladt, és képes további erőfeszítésekre a kritériumok teljesítése érdekében, viszont a jogi és adminisztrációs helyzet és fejlődés és az EU-val való teljes együttműködés még nem érte el a megfelelő szintet, hogy a vízumkötelezettség megszűnjön. In Keserű Fanni: Az Európai Unió és Törökország közötti vízumliberalizáció helyzete. *Mediterrán és Balkán Fórum*, XIII. évf. 1. szám (2019. április 3.)

szabad mozgáshoz való jogai az uniós polgárok jogaihoz? A török állampolgárok szabad mozgáshoz való joga a Törökország–EU-kapcsolatok összefüggésében 1980 óta, a szigorú vízumkötelezettség bevezetése óta fontos kérdés a török állampolgárok számára. A problémával a török társadalom minden rétege szembesül, beleértve az üzleti szférát, a tudományos világot, a diákokat, az újságírókat és az EU-ban élő török állampolgárok közel 3 millió családtagját. Ez a tanulmány azt mutatja be, hogy a török állampolgárok EU–Törökország társulási joga² szerinti szabad mozgáshoz való joga független a Visszafogadási Megállapodás³ és a „vízumpárbeszéd” körüli politikai vitáktól, és célja, hogy fokozatosan lehetővé tegye a török állampolgárok szabad mozgását az Európai Unión belül. A Társulási Megállapodás szövege szerint és amint azt az EB ítélezési gyakorlata is megerősíti, a törökök az EU–Törökország társulási jogból eredően olyan jelentős jogokkal rendelkeznek az EU-n belüli szabad mozgás szabályozása terén, melyek azt bizonyítják, hogy az EU politikai megfontolásai továbbra is felülmúlják a jogi megfontolásokat.

Törökország közel fél évszázada írta alá az EGK–Törökország Társulási Megállapodást (törökül Ankara Antlması, a továbbiakban: AA).⁴ Az AA politikai és gazdasági jellegű keretmegállapodás, amely viszonyosságon alapuló jogok és kötelezettségek bevezetésével határozza meg a társulás alapelveit.⁵ Az AA jogi dokumentumnak is számít, amelynek célja többek között Törökország teljes jogú uniós tagságának biztosítása, és a török állampolgárok szabad mozgáshoz való jogának elsődleges forrásaként szolgál. Mindazonáltal a török állampolgárok nem élvezhetik az uniós polgárokat megillető jogok teljes skáláját.⁶ Törökország az AA 1963-as aláírása óta az EU társult tagja.⁷ 1970-ben a felek aláírtak egy kiegészítő jegyző-

² Az EGK és Törökország között 1963. szeptember 12-én létrejött társulási megállapodás, más néven Ankarai Megállapodás Törökország és az Európai Gazdasági Közösség (EGK) között létrejött társulási megállapodás. Ezt a nemzetközi szerződést Ankarában 1963. szeptember 12-én írták alá, 1964. december 1-jén lépett hatályba, és a következő években jegyzőkönyvekkel és határozatokkal egészítették ki. A megállapodásból és az azt követő módosításokból vagy határozatokból eredő közvetlen jogokat röviden egyesülési vagy társulási jognak is nevezik.

³ Megállapodás az Európai Unió és a Török Köztársaság között a jogellenesen tartózkodó személyek visszafogadásáról, HL L 134., 2014. 5. 7., 3–27.

⁴ Agreement establishing an Association between the European Economic Community and Turkey (1963), OJ 1977 L 361, 31.12.1977, 29–43, 1964. december elsején lépett hatályba.

⁵ Esra Duzenli: *Free Movement of Turkish Workers In the Context of Turkey's Accession to the EU*. CSGB, Ankara, 2010. 29, 32.

⁶ Narin Tezcan-Idriz – Piet Jan Slot: Free Movement of persons between Turkey and the EU: the Hidden Potential of Article 41(1) of the AP. *CLEER Working Papers*, 2010/2, 3.

⁷ Berdai Aral: Making Sense of the Anomalies in Turkish European Relations. *Journal of Economy and Social Research*, Vol. 7. No. 1. (2007), 99.

könyvet⁸ részletesebb szabályokkal. Ez a kiegészítő jegyzőkönyv rendelkezéseket tartalmazott a török munkavállalók szabad mozgásának konkrétabb szabályozását illetően, és arra törekedett, hogy a munkavállalók szabad mozgása az EU és Törökország között zökkenőmentesen megvalósuljon. A megvalósulás fokozatos szakaszokban történt a megállapodás hatálybalépését követő tizenkettedik év vége és a huszonkettedik év között – lényegében 1976 és 1986 között.⁹ A munkavállalók teljes szabad mozgása azonban 1986-ra nem valósult meg a Törökországban zajló politikai és gazdasági fejlemények miatt.¹⁰

Az 1999. decemberi helsinki csúcstalálkozón Törökország EU-tagjelölt ország státuszt kapott.¹¹ Az EU csatlakozási tárgyalásainak 2005. októberi megkezdése Törökországnak vízvázlatzó pillanatot jelentett a török–EU kapcsolatokban, azonban a tárgyalások még a technikai kérdések terén is megoldatlan és rendkívül érzékeny politikai kérdéseket érintettek.¹² Bár az Európai Tanács határozatát a Törökországgal való csatlakozási tárgyalások megkezdéséről sokan sikerként értékelték, a későbbi események felfedték a döntésben rejlő nyomást.¹³ Több mint hat évvel a tárgyalások hivatalos megnyitása után a csatlakozási folyamat de facto leállt, a tárgyalási fejezetek több mint fele befagyott. Emellett folytatódott Törökország hangos ellenkezése és a tagállamok vitája Törökország „európai hitelességéről” és az Európai Unióban elfoglalt helyéről. A politikai, társadalmi, kulturális, vallási és politikai megfontolások összecsaptak,¹⁴ és nem úgy tűnik, hogy az EU–Törökország zsákutcába futott tárgyalásai egyhamar megoldódnak.

Az eredeti EK-szerződés nem biztosította minden személy számára a szabad mozgáshoz való jogot. A jogosultsághoz az egyénnek gazdasági tevékenységet kellett folytatnia: munkavállalóként,¹⁵ önálló vállalkozóként,¹⁶ szolgáltatóként vagy a szolgáltatást igénybe vevőként.¹⁷ Az EK-tagok 1991 végén, a Maastrichtban folytatott megbeszéléseik során bevezették az „európai polgárság” koncep-

⁸ A Társulási Megállapodás kiegészítő jegyzőkönyve, 1970. november 23., OJ C 113, 24.12.1973, 17–75.

⁹ Duzenli: Free Movement of Turkish Workers In the Context of Turkey's Accession to the EU. *i. m.* 29, 35.

¹⁰ *Uo.*

¹¹ Aral: Making Sense of the Anomalies in Turkish European Relations. *i. m.* 110.

¹² Gülnur Aybet: Turkey and the EU After the First Year of Negotiations: Reconciling Internal and External Policy Challenges. *Security Dialogue*, Vol. 37. No. 4. (2006), 529–530.

¹³ Aybet: Turkey and the EU After the First Year of Negotiations: Reconciling Internal and External Policy Challenges. *i. m.* 530.

¹⁴ Antonia Ruiz-Jimenez – José Torreblanca: *European Public Opinion and Turkey's Accession: Making Sense of Arguments For and Against*. CEPS, Brüsszel, 2007. 8–9.

¹⁵ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egy-egy szerkezetbe foglalt változata, HL C 202., 2016.6.7., 1–388. Az EUMSZ. 45. cikke.

¹⁶ Az EUMSZ. 49. cikke.

¹⁷ Az EUMSZ. 56. cikke.

cióját, amely az EU-tagállamok minden állampolgárának uniós polgári státuszt biztosít, konkrét jogokkal és kötelezettségekkel.¹⁸ Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38-as EK-irányelv elfogadásának célja az uniós polgárság jogainak és azok korlátainak meghatározása volt, mely gyakorlatilag kodifikálta a Bíróság ítélkezési gyakorlatát.¹⁹ Az irányelv elfogadásától kezdve minden uniós polgárnak joga van egy másik tagállamba történő belépéshez,²⁰ joga van jogszerűen huzamos ideig egy másik tagállamban tartózkodni,²¹ valamint jogszerű tartózkodás mellett joga van ahhoz, hogy az állampolgárokkal azonos feltételek mellett szociális előnyökben és ellátásban részesüljön.²² Ennek ellenére az állampolgárság és a gazdasági tevékenység végzéséhez garantált szabad mozgáshoz való jog közötti fogalmi kapcsolat továbbra sem megoldott, mivel az uniós polgárság külső határainak legerősebb mutatója továbbra is az állampolgárság és a nem állampolgár által végzett gazdasági tevékenység tengely mentén húzódik, a két kategóriát kvázi szembeállítva egymással.²³

Tekintettel arra a tényre, hogy a tagállam állampolgárságának igazolása az uniós polgárság megszerzésének sine qua non feltétele,²⁴ a török állampolgárok nyilvánvalóan még nem uniós polgárok. Míg az EU által a török állampolgárok számára biztosított jogok a harmadik országok állampolgárai számára biztosított legkiterjedtebb jogok közé tartoznak,²⁵ a szabad mozgáshoz való jogaik külső korlátai szilárdan az AA és a szabad mozgásra vonatkozó egyedi rendelkezések-

¹⁸ Karolien Pieters: *The Integration of the Mediterranean Neighbours into the EU Internal Market*. T. M. C. Asser Press, The Hague 2010. 9–15.

¹⁹ 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, magyar különkiadás, 5. fejezet, 5. kötet, 46–61.

²⁰ C-357/98. sz. ügy, *The Queen kontra Secretary of State for the Home Department, ex parte Nana Yaa Konadu Yiadom*, A Bíróság (ötödik tanács) 2000. november 9-i ítélete, EU:C:2000:604.

²¹ C-413/99. sz. ügy, *Baumbast és R kontra Secretary of State for the Home Department*, A Bíróság 2002. szeptember 17-i ítélete, EU:C:2002:493.

²² C-274/96. sz. ügy, *Horst Otto Bickel és Ulrich Franz elleni büntetőeljárás*, A Bíróság 1998. november 24-i ítélete, EU:C:1998:563; C-85/96. sz. ügy, *María Martínez Sala kontra Freistaat Bayern*, A Bíróság 1998. május 12-i ítélete, EU:C:1998:217; C-184/99. sz. ügy, *Rudy Grzelczyk kontra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, A Bíróság 2001. szeptember 20-i ítélete, EU:C:2001:458.

²³ Niamh Nic Shuibhne: *The Outer Limits of EU Citizenship*. In Catherine Barnard – Okeoghene Odudu: *The Outer Limits of European Union Law*. Hart Publishing, Oregon, 2009. 195.

²⁴ Catherine Barnard: *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*. 2010, Oxford University Press, Oxford, 226.

²⁵ Barnard – Odudu: *The Outer Limits of European Union Law. i. m.* 548–553.

ben gyökereznek.²⁶ Az uniós polgárság fejlődéséhez hasonlóan a török állampolgárok szabad mozgáshoz való jogával kapcsolatos jogi keretrendszerben a legjelentősebb fejleményeket az EB elé terjesztett ügyek jelentették.²⁷ Mindazonáltal a társulási megállapodás és a csatlakozási tárgyalások teljes céljai megvalósításában az EB jelentős szerepet játszott a török állampolgárok jogi helyzetének fokozatos megerősítésével és kiterjesztésével.²⁸

A török állampolgárok szabad mozgáshoz való joga korlátainak meghatározása azon hiányzó összetevők azonosítását is jelenti, amelyek megakadályozzák a teljes összehasonlítást az uniós polgárokkal. Az első fejezet felvázolja a török állampolgárok szabad mozgáshoz való jogát szabályozó jogi keretet és az AA és az EUMSZ. szabad mozgásra vonatkozó rendelkezései közötti legfőbb különbségeket. A megközelítés összehasonlító, és az AA, az EUMSZ., a másodlagos jogszabályok szabad mozgásra vonatkozó rendelkezéseire, valamint az EB ítélkezési gyakorlatára épít. A második fejezet a gazdaságilag inaktív török állampolgárok szabad mozgáshoz való jogát vizsgálja a gazdaságilag aktív és inaktív uniós polgárokhoz viszonyítva. A harmadik fejezet a gazdaságilag aktív török állampolgárok szabad mozgáshoz való jogát vizsgálja, ahol az állampolgársági dimenzió és a belső piaci indoklás teljesen hiányzik.

2. EU-TÖRÖKORSZÁG TÁRSULÁSI JOG

Az AA és Kiegészítő jegyzőkönyvei a török állampolgárok EU-n belüli szabad mozgásának elsődleges jogforrásai.²⁹ A Társulási Tanács határozatai (a továbbiakban: határozatok), valamint az EB ítéletei másodlagos forrást jelentenek.³⁰ Az AA az egyetlen megállapodás az EU és egy harmadik ország között, amely szabályozza a nem uniós polgárok EU-n belüli szabad mozgáshoz való jogát.³¹ A fejezet első szakasza megvizsgálja az AA és Kiegészítő Jegyzőkönyvei jogi státuszát és szerepét az EU jogrendjében. Ez a szakasz azzal érvel, hogy mivel az AA nemzetközi szerződés, elsőbbséget élvez a másodlagos uniós jogszabályokkal szemben. Kitér arra a kérdésre is, hogy az AA rendelkezései alkalmasak-e közvetlen hatály-

²⁶ *Uo.*

²⁷ Mustafa Tayyar Karayigit: *Vive La Clause de Standstill: The Issue of First Admission of Turkish Nationals Into the Territory of A Member State Within the Context of Economic Freedoms.* *European Journal of Migration Law*, Vol. 13. No. 4. (2011), 411–441.

²⁸ *Uo.*

²⁹ Duzenli: *Free Movement of Turkish Workers In the Context of Turkey's Accession to the EU.* *i. m.* 29, 35.

³⁰ Az EU-Törökország társulási jog kifejezés magában foglalja az AA-t, annak Kiegészítő Jegyzőkönyveit, a Társulási Tanács határozatait és az ezek körül kialakult esetjogot.

³¹ Barnard: *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms.* *i. m.* 548–551.

ra.³² A második rész az AA logikájára és céljára összpontosít, és azzal érvel, hogy a megállapodás végső célja a csatlakozás volt. A harmadik rész az AA és Kiegészítő Jegyzőkönyvei, valamint a kapcsolódó határozatok vonatkozó rendelkezéseinek értelmezésére összpontosít, amelyeket a Társulási Tanács az EUMSZ. szabad mozgásra vonatkozó rendelkezéseivel összefüggésben értelmez.³³

A török állampolgárok szabad mozgáshoz való joga politikailag az egyik leginkább terhelt kérdés Törökország uniós csatlakozási jelöltségével kapcsolatban, hiszen a török állampolgárokat gyakran „a kapuban álló barbárokhoz” hasonlítják.³⁴ 1963-ban az Európai Unió és Törökország társulási megállapodást írt alá. A megállapodás célja a Törökország és az EU közötti kapcsolatok erősítése volt. Ez a török állampolgárok szabad mozgásához való joga biztosításának fokozatos megvalósításával történt, megszüntetve az EU-ban való életvitelre és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó korlátozásokat.

2.1. Az AA jogi státusza

A Törökországgal kötött társulási megállapodás jogalapja az EUMSZ. 217. cikke, amely kimondja, hogy „Az Unió egy vagy több harmadik országgal vagy nemzetközi szervezettel kölcsönös jogok és kötelezettségek, közös fellépés és különleges eljárások által jellemzett társulást létrehozó megállapodásokat köthet”.³⁵ A társulási megállapodások meghatározásuk szerint „vegyes típusú” megállapodások,³⁶ amelyekben „a hatáskör megoszlik az EU és a tagállamok között”. Következésképpen mind tagállami, mind uniós szinten jogokat és kötelezettségeket hoznak létre. Az évek során a Törökországgal való társulás szabályai által kötelezett államok száma az Európai Közösség eredeti hat tagjáról az egyre növekvő számú EU-tagállam összességére nőtt.

³² Ez az elv lehetővé teszi az egyének számára, hogy közvetlenül a nemzeti bíróságok előtt hivatkozzanak az uniós jog egyes rendelkezéseire, ha az igazságszolgáltatás bizonyos feltételei teljesülnek.

³³ Aral: Making Sense of the Anomalies in Turkish European Relations. *i. m.* 100.

³⁴ Beril Ceylan Çiçekli: *The Legal Reception and Status of Turkish Immigrants in the EU: A Comparative Study of Germany, The Netherlands and the UK*. Ph.D. Dissertation, University of London, 1996. 111.

³⁵ Ounias Doukoure – Helen Oger: *The EC External Migration Policy, The Case of the MENA Countries*. European University Institute, Badia Fiesolana, 2000. 8.

³⁶ Nicola Rogers: *A Practitioner's Guide to the EC-Turkey Association Agreement*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 1999. 6.

Az EB 1974-es Haegeman-ítélete³⁷ biztosította a vízválasztó vonalat a társulási megállapodások, így az AA jogi hatályával kapcsolatban.³⁸ Az ügyben egy belga bíróság több kérdést is feltett az EB-nek a görög társulási megállapodással kapcsolatban,³⁹ a kulcskérdés pedig a joghatóság megállapítása volt. Az EB úgy ítélte meg, hogy joghatósága van az előzetes döntéshozatalra az uniós intézmények jogi aktusainak értelmezésével kapcsolatban, megjegyezve, hogy a megállapodást a Tanács kötötte, mely az EU egyik intézményének jogi aktusa az Európai Unióban (EUMSz. 267. cikk). Ami az elsőbbséget illeti, az EB megerősítette, hogy az AA, mint nemzetközi megállapodás, elsőbbséget élvez a másodlagos uniós jogszabályokkal és a hazai jogszabályokkal szemben. Ami a közvetlen hatály kérdését illeti, az EB csak 1987-ben kapott lehetőséget a Törökországgal kötött társulási megállapodás hatályának tisztázására. Az EB későbbi határozatai megerősítették, hogy a társulási megállapodások rendelkeznek az uniós jog két központi megkülönböztető tulajdonságával: a joghierarchiában betöltött magasabbrendűséggel és a közvetlen hatállyal.⁴⁰

Demirel török állampolgár⁴¹ 1984-ben turistavízummal érkezett Németországba.⁴² Vízumának lejártá után az országban maradt, és kiutasítással fenyegettek. A Bíróság előtt Ms. A. Demirel az AA 12. és 36. cikkére hivatkozott. A Közigazgatási Bíróság többek között a joghatósággal, az értelmezéssel és a közvetlen hatállyal kapcsolatos kérdéseket terjesztett az EB elé. Az EB megállapította, hogy mivel a hivatkozott megállapodás társulási megállapodás, amely „különleges, kiváltságos kapcsolatokat hozott létre olyan harmadik országgal, amelynek bizonyos mértékig részt kellett vennie az EU-rendszerben”,⁴³ az EUMSz. 217. cikke szükségszerűen felhatalmazza az EU-t arra, hogy kötelezettségvállalásokat rögzítsen a nem taggal szemben. Az értelmezést illetően az EB úgy ítélte meg, hogy a

³⁷ 181/73. sz. ügy, *R. & V. Haegeman kontra belga állam*, A Bíróság 1974. április 30-i ítélete, EU:C:1974:41.

³⁸ Mario Mendez: *The Legal Effect of Community Agreements: Maximalist Treaty Enforcement and Judicial Avoidance Techniques*. *European Journal of International Law*, Vol. 21. No. 1. (2010), 83, 86.

³⁹ Piet Eeckhout: *EU External Relations Law*. OUP, Oxford, 2011. 125.

⁴⁰ C-61/94. sz. ügy, *Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Németországi Szövetségi Köztársaság*, A Bíróság szeptember 1996. 10-i ítélete, EU:C:1996:313, 87/75. sz. ügy, *Conceria Daniele Bresciani kontra Amministrazione Italiana delle Finanze*, A Bíróság 1976. február 5-i ítélete, EU:C:1976:18, 104/81. sz. ügy, *Hauptzollamt Mainz kontra C.A. Kupferberg & Cie KG a.A.*, A Bíróság 1982. október 26-i ítélete, EU:C:1982:362, 17/81. sz. ügy, *Pabst & Richarz KG kontra Hauptzollamt Oldenburg*, A Bíróság (első tanács) 1982. április 29-i ítélete, EU:C:1982:129.

⁴¹ 12/86. sz. ügy, *Meryem Demirel kontra Stadt Schwäbisch Gmünd*, A Bíróság szeptember 1987. 30-i ítélete, EU:C:1987:400, 23., 25. pontok.

⁴² Eeckhout: *EU External Relations Law*. *i. m.* 125–126.

⁴³ Melchoir Wathelet: *The Case Law of the ECJ and Nationals of Non-European Community Member States*. *Fordham International Law Journal*, Vol. 20. No. 3. (1996), 603, 610.

rendelkezéseket az EU-szerződések megfelelő rendelkezései szerint kell értelmezni, és azokhoz igazodni.⁴⁴ Ami a közvetlen hatályt illeti, az EB elismerte, hogy az AA szerződés rendelkezései általában közvetlen hatályúak, de megállapította, hogy a szóban forgó rendelkezések nem elég pontosak és feltétel nélküliek ahhoz, hogy közvetlen hatályuk legyen.⁴⁵

2.2. Az AA logikája és célja

Az AA logikáját a Preambulum kiemeli, amely céljaként a következőket határozza meg: „...az életkörülmények folyamatos javítása Törökországban és az EU-ban a felgyorsult gazdasági haladás és a kereskedelem harmonikus bővülése révén a török gazdaság és a tagállamok gazdasága közötti egyenlőtlenség csökkentése érdekében...”⁴⁶ A 2. cikk (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a megállapodás célja a következőképpen azonosítható:⁴⁷ „a felek közötti kereskedelmi és gazdasági kapcsolatok folyamatos és kiegyensúlyozott erősítése... a török gazdaság felgyorsult fejlődése biztosításának, valamint a foglalkoztatás szintjének és a török nép életkörülményeinek javításának szükségessége.”

Ezek a rendelkezések az AA 28. cikkével összefüggésben értelmezve meghatározzák a társulás végső célját: „Amint a jelen Megállapodás működése kellően előrehaladt, a Szerződő Felek megvizsgálják a csatlakozás lehetőségét Törökország a Közösséghez.”⁴⁸

2.3. Az AA és az EUMSz. szabad mozgásra vonatkozó konkrét rendelkezéseinek összehasonlítása

Az AA célja volt továbbá a munkavállalók szabad mozgásának biztosítása,⁴⁹ a letelepedési szabadság korlátozásainak eltörlése,⁵⁰ és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó korlátozások eltörlése.⁵¹ Ezen rendelkezések mindegyike külön

⁴⁴ Eeckhout: EU External Relations Law. *i. m.* 126.

⁴⁵ Ronald Van Ooik: Freedom of Movement of Self-Employed Persons and the Europe Agreement. *European Journal of Migration Law*, 2002/4. 377, 380.

⁴⁶ AA Preambulum.

⁴⁷ Duzenli: Free Movement of Turkish Workers In the Context of Turkey's Accession to the EU. *i. m.* 33, AA Article 2 (1).

⁴⁸ *Uo.*

⁴⁹ AA Article 12.

⁵⁰ AA Article 13.

⁵¹ AA Article 14.

utalást tartalmaz az EU szabadságrendszerére, és előírja, hogy értelmezésüket az EUMSZ. vonatkozó szabályai „vezéreljék”.⁵²

Így például a 12. cikk, amely a munkavállalók szabad mozgásának biztosítását célozza, kimondja: „A Szerződő Felek megállapodnak abban, hogy [EUMSZ. 45., 46. és 47. cikk] iránymutatást kapnak a munkavállalók egymás közötti szabad mozgásának fokozatos biztosítása érdekében.”⁵³

A 13. cikk, amely a letelepedés szabadságának korlátozásait kívánja eltörölni, kimondja: „A Szerződő Felek megállapodnak abban, hogy az [EUMSZ. 49–52.] és az [EUMSZ. 54.] cikktől vezérelve járnak el a közöttük fennálló letelepedési szabadság korlátozásainak eltörlése érdekében.”⁵⁴

A 14. cikk, amely a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozásait kívánja eltörölni, kimondja: „A Szerződő Felek megállapodnak abban, hogy az [EUMSZ. 51., 52.], valamint az [EUMSZ. [54]–[61.] cikkében foglaltak irányadóak a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó, köztük fennálló korlátozások eltörlése érdekében.”⁵⁵ A szabad mozgásra vonatkozó konkrét rendelkezések azonban az AA-ban nem érvényesülnek közvetlenül.⁵⁶ Ám e rendelkezések céljai és a „vezér” követelmény befolyásolta az AA, a Kiegészítő Jegyzőkönyvek és a kapcsolódó határozatok bírósági értelmezését.⁵⁷

A török állampolgárok jogait a Társulási Egyezmény 59. cikke határozza meg, amely előírja, hogy a török állampolgárok nem részesülhetnek kedvezőbb elbánásban annál, mint amit a tagállamok az EUMSZ. értelmében egymásnak biztosítanak.⁵⁸ Az EUMSZ. szabad mozgásra vonatkozó konkrét rendelkezéseire áttérve, az egyéneknek „gazdasági tevékenységet” kell folytatniuk ahhoz, hogy élhessenek az EUMSZ. 45., 49. és 56. cikkében rejlő lehetőségekkel.⁵⁹

Amint az a következő fejezetekből kiderül, a gazdasági tevékenységnek ez a követelménye is jelentős szerepet játszik a török állampolgárok szabad mozgáshoz való joga külső korlátainak kijelölésében.

Az EUMSZ. 45. cikke, amely jogokat ruház a munkavállalókra, akkor alkalmazandó, ha egy személy „egy másik személy javára és irányítása alatt szolgáltatá-

⁵² Wathelet: The Case Law of the ECJ and Nationals of Non-European Community Member States. *i. m.* 611.

⁵³ Kees Groenendijk – Elspeth Guild: Visa Policy of Member States and the EU Towards Turkish Nationals after Soysal. *Economic Development Foundation Publications*, No. 232. (2010), 63.

⁵⁴ *Uo.*

⁵⁵ *Uo.*

⁵⁶ *Uo.*

⁵⁷ Barnard: The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms. *i. m.* 548–553.

⁵⁸ *Mehmet Soysal and Ibrahim Savatli v Bundesrepublik Deutschland*. Case 62006CJ0228, para 61. Judgment of the Court (First Chamber) of 19 February 2009.

⁵⁹ Barnard: The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms. *i. m.* 226–227.

sokat nyújt, amelyek ellenében díjazást kap”.⁶⁰ Az AA 12. cikkével ellentétben az EB megállapította,⁶¹ hogy az EUMSZ. 45. cikkének (1) és (2) bekezdése közvetlen hatályú.⁶² Sem az EUMSZ. 45. cikke, sem az AA 12. cikke nem határozza meg a munkavállaló fogalmát. Amint azt az EB Hoekstra-ügyben⁶³ megállapította, a munkavállaló meghatározása az uniós jogtól, nem pedig a nemzeti jogtól függ.⁶⁴ A munkaviszony alapvető jellemzőjét az EB a Lawrie-Blum-ügyben⁶⁵ állapította meg, melynek értelmében „egy bizonyos ideig egy személy egy másik személy számára és irányítása alatt végez szolgáltatásokat, amiért díjazást kap”.⁶⁶ Az EUMSZ. 45. cikkének (1) bekezdése rögzíti a munkavállalók szabad mozgásának elvét, az EUMSZ. 45. cikkének (2) bekezdése pedig tiltja az állampolgárságon alapuló megkülönböztetést, és az EUMSZ. 45. cikke (3) bekezdésének a) pontja a jogok nem kimerítő listáját tartalmazza, a közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokra vonatkozó korlátozások mellett, valamint az EUMSZ. 45. cikkének (4) bekezdésében szereplő korlátozások tekintetében az alábbiak szerint: állásajánlatok elfogadásának joga; e célból a tagállamok területén belüli szabad mozgáshoz való jog; a tagállamban munkavállalás céljából való tartózkodás joga; és a munkaviszony megszűnése után a maradáshoz való jog.

Az EUMSZ. 45. cikke szerinti beutazási és tartózkodási jogot a 2004/38/EK (a továbbiakban: CRD) 4–7. cikke rögzíti.⁶⁷ Ezeket a rendelkezéseket az EUMSZ. 18. cikkével összefüggésben kell értelmezni, amely tiltja a „bármilyen állampolgárságon alapuló megkülönböztetést”. Az EUMSZ. 20. cikk (1), az EUMSZ. 20. cikkének (2) és 21. cikkének (1) bekezdései az uniós polgárság tekintetében, valamint az 1612/68/EK rendelet 7. cikkének (2) és a CRD 24. cikkének (1) bekezdései tiltják

⁶⁰ Barnard: *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms. i. m.* 226; C-281/06. sz. ügy, *Hans-Dieter Jundt és Hedwig Jundt kontra Finanzamt Offenburg*, A Bíróság (harmadik tanács) 2007. december 18-i ítélete, EU:C:2007:816, 32–33. pontok.

⁶¹ 167/73. sz. ügy, *Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Francia Köztársaság*, A Bíróság 1974. április 4-i ítélete, EU:C:1974:35, 41. pont.

⁶² Barnard: *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms. i. m.* 233.

⁶³ 75/63. sz. ügy, *M.K.H. Unger, R. Hoekstra felesége kontra Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten te Utrecht*, A Bíróság 1964. március 19-i ítélete, EU:C:1964:19. 53/81. sz. ügy, *D. M. Levin kontra Staatssecretaris van Justitie*, A Bíróság 1982. március 23-i ítélete, EU:C:1982:105.

⁶⁴ Lásd *Hoekstra-ítélet*.

⁶⁵ 66/85. sz. ügy, *Deborah Lawrie-Blum kontra Land Baden-Württemberg*, A Bíróság 1986. július 3-i ítélete, EU:C:1986:284.

⁶⁶ Lásd *Lawrie-Blum-ítélet*.

⁶⁷ CRD: Citizens Rights Directive 2004/38/EC. Az 2004/38/EK irányelv idézését lásd korábban.

az állampolgárságon alapuló megkülönböztetést a munkába jutás és a foglalkoztatási feltételek tekintetében is.⁶⁸

Ami a török munkavállalókat illeti, az EB úgy értelmezte a munkavállaló fogalmát, hogy közelítse az uniós definícióhoz, bár ez a konvergencia az EU–Törökország társulási jogban néhány fontos korlátozás alá esik.⁶⁹ Azokhoz az uniós polgárokhoz képest, akik munkavállalóként gyakorolják a szabad mozgáshoz való jogukat, a török munkavállaló belépési, tartózkodási joga az érintett tagállam bevándorlási szabályai és a két ország közötti összetett kölcsönhatástól függ. Átérve az EUMSZ. 49. cikkére, a letelepedés szabadsága „magában foglalja a jogot gazdasági tevékenység önálló vállalkozóként történő megkezdésére és folytatására, vállalkozások, így különösen az 54. cikk második bekezdése szerinti társaságok alapítására és irányítására, a letelepedés országának joga által a saját állampolgáira előírt feltételek szerint, figyelemmel a tőkére vonatkozó fejezet rendelkezéseire”, az EUMSZ. 51. és 52. cikkében megállapított korlátozásokra is figyelemmel. A 49. cikk közvetlenül hatályos.⁷⁰ Az EB a Klopp-ügyben⁷¹ határozta meg a vállalkozó fogalmát, és megállapította, hogy önálló vállalkozó az, aki gazdasági tevékenységet végez a munkakörülmények és a javadalmazási feltételek megválasztásával kapcsolatos minden alá-fölrendeltségi viszonyon kívül, és ezt a személy saját felelősségére és az adott személynek közvetlenül és teljes egészében kifizetett díjazás fejében végzi.⁷²

A munkavállalókhoz hasonlóan az uniós polgárok letelepedési joga magában foglalja a saját országuk elhagyásához, egy másik országba való beutazáshoz és ott maradáshoz,⁷³ családtagok behozatalához, valamint egy másik ország területén belüli mozgáshoz való jogot. Az EUMSZ. 18. és 55. cikke és a CRD 24. cikke

⁶⁸ Prakash Shah: *Activism in the ECJ and Changing Options for Turkish Citizen Migrants in the UK*. QMULRP 25/2009/7; C-434/93. sz. ügy, *Ahmet Bozkurt kontra Staatssecretaris van Justitie*, A Bíróság 1995. június 6-i ítélete, EU:C:1995:168.

⁶⁹ Lásd *Bozkurt*-ítélet.

⁷⁰ 2/74. sz. ügy, *Jean Reyners kontra État belge*, A Bíróság 1974. június 21-i ítélete, EU:C:1974:68, 21. pont, C-55/94. sz. ügy, *Reinhard Gebhard kontra Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, A Bíróság 1995. november 30-i ítélete, EU:C:1995:411, 25. pont; C-386/04. sz. ügy, *Centro di Musicologia Walter Stauffer kontra Finanzamt München für Körperschaften*, A Bíróság (harmadik tanács) 2006. szeptember 14-i ítélete, EU:C:2006:568, 18. pont; C-438/05. sz. ügy, *International Transport Workers' Federation és Finnish Seamen's Union kontra Viking Line ABP és OÜ Viking Line Eesti*, A Bíróság (nagytanács) 2007. december 11-i ítélete, EU:C:2007:772, 61. pont.

⁷¹ 107/83. sz. ügy, *Ordre des avocats au barreau de Paris kontra Onno Klopp*, A Bíróság 1984. július 12-i ítélete, EU:C:1984:270, 19. pont. Nicolas Bernard: *Discrimination and Free Movement in EC Law. International and Comparative. Law Quarterly*, Vol. 45. (1996), 82, 89–91.

⁷² C-268/99. sz. ügy, *Aldona Malgorzata Jany és társai kontra Staatssecretaris van Justitie*, A Bíróság 2001. november 20-i ítélete, EU:C:2001:616.

⁷³ Barnard: *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms. i. m.* 226–230.

értelmében az uniós polgároknak ezen kategórián belül is joga van az egyenlő bánásmóddhoz⁷⁴ a joghoz, hogy ne legyenek az állampolgárságra tekintettel,⁷⁵ vagy a mozgáson, letelepedési jogon alapulóan hátrányosan megkülönböztetve.⁷⁶ Az AA 13. cikke nem tartalmaz külön meghatározást a török állampolgárokra vonatkozóan, és a Társulási Tanácsnak sincsenek kapcsolódó határozatai, amelyek korlátoznák a rendelkezés hatályát, így az értelmezést a török állampolgárok tekintetében az EUMSz. 49. cikkében és a kapcsolódó EB ítélkezési gyakorlatában szereplő meghatározás kell, hogy „vezérelje”.

Az EUMSz. 56. cikke, amely a szolgáltatásnyújtás jogát szabályozza, kimondja, hogy „tilos a szolgáltatásnyújtás szabadságának az EU-n belüli korlátozása a tagállamok azon állampolgárai tekintetében, akik az érintett tagállamtól eltérő tagállamban telepedtek le, mint akiknek a szolgáltatást szánják”.⁷⁷ A szolgáltatásokat az EUMSz. 57. cikke határozza meg a következők szerint: a Szerződés hatálya alá tartoznak azon szolgáltatások, melyeket „általában díjazás ellenében nyújtanak”, és magukban foglalják az ipari, kereskedelmi és szakmai tevékenységeket.⁷⁸ A letelepedés szabadságához hasonlóan a tagállamok korlátozhatják a szolgáltatásnyújtás szabadságát, ha az indokolt.⁷⁹ Amint azt az EB a Van Binsbergen-ügyben⁸⁰ megállapította, az 56. cikk közvetlen hatállyal bírhat.⁸¹ Az EUMSz. nem rendelkezik a szolgáltatások igénybevevőiről, az e célból egy másik tagállamba való beutazás és ott-tartózkodás szabályait eredetileg a 73/148 irányelv tartalmazta, és jelenleg a CRD beutazásra és tartózkodásra vonatkozó általános rendelkezései szabályozzák.⁸² Az EB azonban elismerte, hogy az EUMSz. 56. cikke magában foglalja a

⁷⁴ C-168/91. sz. ügy, *Christos Konstantinidis kontra Stadt Altensteig – Standesamt és Landratsamt Calw – Ordnungsamt*, A Bíróság (hatodik tanács) 1993. március 30-i ítélete, EU:C:1993:115; C-278/94. sz. ügy, *Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Belga Királyság*, A Bíróság (ötödik tanács) 1996. szeptember 12-i ítélete, EU:C:1996:321.

⁷⁵ 292/86. sz. ügy, *Claude Gullung kontra Conseil de l'ordre des avocats du barreau de Colmar et de Saverne*, A Bíróság (hatodik tanács) 1988. január 19-i ítélete, EU:C:1988:15; C-373/02. sz. ügy, *Sakir Öztürk kontra Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter*, A Bíróság (nagytanács) 2004. április 28-i ítélete, EU:C:2004:232.

⁷⁶ C-212/97. sz. ügy, *Centros Ltd kontra Erhvervsog Selskabsstyrelsen*, A Bíróság 1999. március 9-i ítélete, 34. pont; 79/85. sz. ügy, *D. H. M. Segers kontra Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Bank- en Verzekeringswezen, Groothandel en Vrije Beroepen*, A Bíróság (második tanács) 1986. július 10-i ítélete, EU:C:1986:308.

⁷⁷ Stefan Enchelmaier: *Always At Your Service (Within Limits): The ECJ's Case Law on Article 56 TFEU (2006–11)*. *European Law Review*, Vol. 35. No. 5. (2016), 615.

⁷⁸ EUMSz. 57. cikk.

⁷⁹ C-281/06. sz. ügy, *Hans-Dieter Jundt és Hedwig Jundt kontra Finanzamt Offenburg*, A Bíróság (harmadik tanács) 2007. december 18-i ítélete, EU:C:2007:816, 32–33. pontok.

⁸⁰ 33/74. sz. ügy, *Johannes Henricus Maria van Binsbergen kontra Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid*, A Bíróság 1974. december 3-i ítélete, EU:C:1974:131.

⁸¹ *Van Binsbergen*-ítélet, 27. pont.

⁸² Barnard: *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*. *i. m.* 370–371.

szolgáltatások igénybevételét és nyújtását is.⁸³ A többi szabad mozgáshoz való joghoz hasonlóan a szolgáltatók és a szolgáltatás igénybevevőinek jogai közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból korlátozhatók.⁸⁴

3. A GAZDASÁGILAG INAKTÍV TÖRÖK ÁLLAMPOLGÁROK ÉS AZ UNIÓS POLGÁRSÁG SZEREPE AZ UNIÓS POLGÁROK SZABAD MOZGÁSHOZ VALÓ JOGÁBAN

Az uniós polgárok számára biztosított szabad mozgáshoz való jog indoklásának és jogalapjának összehasonlítása érdekében jelen fejezet első része röviden összehasonlítja a gazdaságilag inaktív török állampolgárok szabad mozgáshoz való jogát az uniós polgárok jogaival. A török állampolgárok e kategóriája nem rendelkezik szabad mozgáshoz való joggal az EU-ban, néhány kivételtől eltekintve, például ha egy gazdaságilag aktív török állampolgár családtagja.⁸⁵

Az első szakaszra építve a második rész a gazdasági tevékenység és az állampolgárság szerepét vizsgálja az uniós polgárok szabad mozgására vonatkozó jog külső korlátainak meghatározásával. Ez a rész nyomon követi az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogának alakulását, a gazdaságilag aktív és a gazdaságilag inaktív uniós polgárok jogai közötti különbséget, és felvázolja, hogy az állampolgársági jog korlátai mennyiben azonosak a szabad mozgás jogának külső korlátaival.⁸⁶ A harmadik rész azt vizsgálja, hogy a gazdasági tevékenység milyen konkrét korlátokat szab az uniós polgárságnak, és amellett érvel, hogy az uniós polgárok szabad mozgáshoz való joga nem feltétlen. Megállapítja, hogy a három hónapos határidőn túl a gazdasági tevékenység követelménye továbbra is korlátozó tényező a gazdaságilag inaktív uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogában.⁸⁷

⁸³ 286/82. és 26/83. sz. egyesített ügyek, *Graziana Luisi és Giuseppe Carbone kontra Ministero del Tesoro*, A Bíróság 1984. január 31-i ítélete, EU:C:1984:35, 10., 16. pontok; 186/87. sz. ügy, *Ian William Cowan kontra Trésor public*, A Bíróság 1989. február 2-i ítélete, EU:C:1989:47, 15. pont; C-243/01. sz. ügy, *Piergiorgio Gambelli és társai elleni büntetőeljárás*, A Bíróság 2003. november 6-i ítélete, EU:C:2003:597, 55. pont.

⁸⁴ Barnard: *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*. i. m. 480–496; Barnard–Odu: *The Outer Limits of European Union Law*. i. m. 274.

⁸⁵ A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról, HL L 251., 2003.10.3., 12–18., magyar különkiadás, 19. fejezet, 6. kötet, 224–230.

⁸⁶ Shuibhne: *The Outer Limits of EU Citizenship*. i. m. 195.

⁸⁷ Chido Johnson: *Peril of Movement: Migrating Roma Risk Expulsion as EU Member States Test the Limits of Free Movement*. *Tulane Journal of International and Comparative Law*, Vol. 20. (2011), 233, 233–242.

Az EU–Törökország társulási törvény nem ruházza fel a török állampolgárok e kategóriáját az EU-ba történő beutazáshoz való szabad, automatikus vagy közvetlenül hatályos joggal.⁸⁸ Ehelyett jogaik szilárdan a gazdasági tevékenységben részt vevőkhöz kötődnek, akik gazdaságilag aktívnak minősíthetők, így státuszuk a gazdaságilag aktív török állampolgár családtagjaként definiálható.⁸⁹ A török állampolgár így az uniós polgárokkal ellentétben nem léphet be szabadon az általa választott tagállamba.⁹⁰ A török állampolgárnak gazdasági tevékenységben kell részt vennie, vagy családban kell élnie, egy gazdaságilag aktív török állampolgár mellett, aki gyakorolja a szabad mozgáshoz való AA szerinti jogait.⁹¹ Ez akkor módosul, ha a török állampolgár többek között egy tagállamba azért kíván utazni, hogy képesített munkavállalói jogait gyakorolja, igénybe véve a letelepedéshez garantált jogokat, illetve éljen a szolgáltatások nyújtásának vagy fogadásának szabadságával.⁹²

Összehasonlításképpen: az uniós polgárokat⁹³ és családtagjaikat⁹⁴ az EUMSZ. 21. cikkének (1) bekezdése értelmében egyéni és elsődleges jog illeti meg,⁹⁵ amely immár a CRD 5. cikkének (1) bekezdésében és 6. cikkének (1) bekezdésében szabályozza az uniós polgárok és a CRD 5. cikkének (2)–(5) bekezdése és 6. cikkének (2) bekezdése a családtagjaik tekintetében egy másik tagállamba történő beutazást és ott-tartózkodást legfeljebb három hónapig, melyhez csupán az érvényes személyazonosító igazolvány, vagy útlevél birtoklása szükséges, egyéb feltétel és alaki követelmény nem.⁹⁶

3.1. Az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogának alakulása

Az EUMSZ. számos rendelkezése biztosítja a szabad mozgáshoz való jogot, azonban az eredeti Római Szerződés rendelkezései nem biztosítottak általános szabad mozgásjogot minden ember számára, hanem az EU határain átnyúló szabad mozgást a gazdasági tevékenységhez kötötték. Maastrichtban a gazdasági tevékenység és a szabad mozgás közötti kapcsolat eltolódott a bevándorlók pusztán termelési

⁸⁸ Karayigit: *Vive La Clause de Standstill*. *i. m.* 412.

⁸⁹ Barnard: *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*. *i. m.* 548–553.

⁹⁰ Karayigit: *Vive La Clause de Standstill*. *i. m.* 412–420.

⁹¹ *Uo.*

⁹² *Uo.*

⁹³ CRD 2(1) cikk.

⁹⁴ CRD 2(2) cikk.

⁹⁵ EUMSZ. 21(1) cikk, CRD 4–7. cikk.

⁹⁶ Johnson: *Peril of Movement: Migrating Roma Risk Expulsion as EU Member States Test the Limits of Free Movement*. *i. m.* 233–242.

tényezőként való kezelésére, amely a tagállamok minden állampolgára számára az „uniós polgár” státusz elismerésében csúcsosodott ki, konkrét jogokkal és kötelezettségekkel.⁹⁷

3.1.1. Az állampolgárság szerepe

A szabad mozgásra vonatkozó uniós jog tartalma a korábbi szabad mozgásra vonatkozó rendelkezésben kidolgozott elveken alapszik.⁹⁸ Az EU kezdeti éveiben, az 1970-es és 1980-as években az EB egy szakpolitikai határozattal határozta meg a szabadságjog hatályát, amit valószínűleg az váltott ki, hogy ekkor már a szociális jogokhoz képest nagyobb hangsúlyt fektettek a gazdasági kérdésekre.⁹⁹ Egyrészt az áruk szabad mozgását úgy értelmezték, hogy azt kiterjesztették minden olyan kereskedelmi szabályra, amely érintette és képes volt közvetlenül vagy közvetve akadályozni a Közösségen belüli kereskedelmet¹⁰⁰ függetlenül attól, hogy egyértelműen alkalmazandó intézkedésekről (közvetlenül diszkriminatív), elvászthatatlanul kapcsolódó intézkedésekről (közvetetten diszkriminatív) vagy nem diszkriminatív intézkedésekről volt szó.¹⁰¹ Másrészt, ami a személyek szabad mozgását illeti, az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalma volt a kulcselv¹⁰² így, ha a Bíróság megállapította, hogy egy intézkedés nem diszkriminatív, a Bíróság kevésbé volt toleráns a személyek szabad mozgását akadályozó intézkedésekkel szemben.¹⁰³ Ez tagadhatatlan elmozdulást jelentett a diszkriminációs modelltől a piacra épülő modell felé. Természetesen továbbra is léteztek korlátozások, de azt

⁹⁷ Barnard: *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*. i. m. 421; Peter Van Elsuwege: *Shifting Boundaries? EU Citizenship and the Scope of Application of EU Law*. *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 38. (2011), 263, 266–268.

⁹⁸ Shuibhne: *The Outer Limits of EU Citizenship*. i. m. 170; Peter Oliver – Stefan Enchelmaier: *Free Movement of Goods: Recent Developments in the Case Law*. *Common Market Law Review*, Vol. 44. (2007), 649.

⁹⁹ Vanessa Yeo: *Discrimination or Market Access? Re-Evaluating the EU's Organisation of its Internal Market*. *South Hampton Student Law Review*, (2008), 315, 316–317.

¹⁰⁰ 8/74. sz. ügy, *Procureur du Roi kontra Benoît és Gustave Dassonville*, A Bíróság 1974. július 11-i ítélete, EU:C:1974:82; 120/78. sz. ügy, *Rewe-Zentral AG kontra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, A Bíróság 1979. február 20-i ítélete, EU:C:1979:42.

¹⁰¹ Lásd a fenti ítéleteket.

¹⁰² Luigi Daniele: *Non-Discriminatory Restrictions on the Free Movement of Persons*. *European Law Review*, Vol. 22. (1997), 191, 195.

¹⁰³ 221/85. sz. ügy, *Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Belga Királyság*, A Bíróság 1987. február 12-i ítélete, EU:C:1987:81; 52/79. sz. ügy, *Procureur du Roi kontra Marc J. V. C. Debaue és társai*, A Bíróság 1980. március 18-i ítélete, EU:C:1980:83.

nem diszkriminatív intézkedések okozták.¹⁰⁴ Ennek az elmozdulásnak az első jelei a szolgáltatási szférában jelentek meg,¹⁰⁵ később áterjedt a letelepedési rendelkezésekre,¹⁰⁶ és végül a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó szabályokat is érintette.¹⁰⁷

Ha az állampolgársági joggyakorlatot narratívaként tekintjük, az állampolgárság jogának fejlődése a szabad mozgás jogának forrásaként fogható fel. Az első szakaszban a kizárólag állampolgárságra hivatkozó beadványokat nagyon szűkszavúan elutasították, felvázolva annak irrelevánságát. Összességében azonban az EB felismerte a diszkriminációs megközelítés lehetséges gyengeségeit a belső piaci okfejtéssel kapcsolatban, és irányt váltott az „állampolgárság” fogalmával kapcsolatban.¹⁰⁸ A Bíróság megközelítése továbbra is egyértelműen a piacra jutás korlátozása tilalma modelljén alapult.¹⁰⁹ Az EB a szabad mozgás jogát azon elv alapján terjesztette ki, hogy az államok nem állíthatnak indokolatlan akadályokat a szabad mozgás elé, akkor sem, ha ezek az akadályok nem diszkriminatívak.¹¹⁰ Például a Bosman-ügyben a klubok közötti átigazolási díjak előírása akadályt jelentett a szabad mozgásban,¹¹¹ annak ellenére, hogy az átigazolási díj szabályai a játékos nemzetiségétől függetlenül érvényesek, tekintet nélkül arra, hogy az átigazolás határokon átvivő volt-e vagy sem.¹¹²

A Bickel és Franz¹¹³-ügyben már nem volt egyértelmű, hol végződik a szolgáltatások nyújtásának szabadsága, és hol kezdődik az állampolgárság.¹¹⁴ Az ügy és az EB ítélezési gyakorlatának ezen átmeneti szakasza a felcserélhetőség kezdetét sugallja.¹¹⁵ A piaci integráció célja által ihletett bíróság álláspontja könnyen érthető:

¹⁰⁴ Josephine Steiner – Lorna Woods: *Textbook on EC Law*. Oxford University Press, Oxford, 1996. 293.

¹⁰⁵ C-76/90. sz. ügy, *Manfred Säger kontra Dennemeyer & Co. Ltd*, A Bíróság (hatodik tanács) 1991. július 25-i ítélete, EU:C:1991:331.

¹⁰⁶ Lásd *Gebhard*-ítélet.

¹⁰⁷ C-415/93. sz. ügy, *Union royale belge des sociétés de football association ASBL kontra Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA kontra Jean-Marc Bosman és társai és Union des associations européennes de football (UEFA) kontra Jean-Marc Bosman*, A Bíróság 1995. december 15-i ítélete, EU:C:1995:463.

¹⁰⁸ Shuibhne: *The Outer Limits of EU Citizenship*. i. m. 170; Francis Jacobs: *Citizenship of the EU: A Legal Analysis*. *European Law Journal*, Vol. 13. No. 5. (2007), 591.

¹⁰⁹ Catherine Barnard: *Restricting Restrictions: Lessons for EU from the U.S.? The Cambridge Law Journal*, Vol. 68. No. 3. (2009), 583–584.

¹¹⁰ *Uo*.

¹¹¹ *Bosman*-ítélet, 100. pont.

¹¹² Adam Weiss: *Federalism and the Gay Family: Free Movement of Same-Sex Couples in the US and the EU*. *Columbia Journal of Law and Social Problems*, Vol. 41. (2005), 81, 96.

¹¹³ Lásd *Bickel és Franz*-ítélet.

¹¹⁴ Shuibhne: *The Outer Limits of EU Citizenship*. i. m. 171; *Singh*-ítélet.

¹¹⁵ Shuibhne: *The Outer Limits of EU Citizenship*. i. m. 171.

cél az egységes piac,¹¹⁶ mely mindaddig frusztrált, amíg a diszkriminációs modell érvényben van.¹¹⁷ Például a (nem diszkriminatív) átutalási díjak a Bosman-ügyben¹¹⁸ a szabálykönyvben maradnának, akárcsak a Bizottság kontra Görögország ügyben érvényesített (nem diszkriminatív) szabály, amely a képzett látszerészek számára csak egy látszerészet működtetését tette lehetővé Görögországban.¹¹⁹

Az EB Gebhard- (telephely), Martínez Sala-¹²⁰ Grzelczyk-, Carpenter- (szolgáltatások)¹²¹ és Baumbast-ügyben hozott ítéletei egy harmadik szakasz kezdetét jelentették, egy fordulópontot, amely után az állampolgárságról megállapították, hogy az alapokon túlmutató, jelentős jogokat teremt, és magában hordozza a konkrét szabad mozgásra vonatkozó rendelkezéseket.¹²² Az EB Grzelczyk-ügyben hozott határozata¹²³ kimondta, hogy „az uniós polgárság a tagállamok állampolgárainak alapvető státusza”,¹²⁴ mellyel előkészítette a Baumbast-ügyben hozott döntését.¹²⁵ Baumbastban az EB kiterjesztette az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogát, és megállapította, hogy az uniós polgárság szerződésen alapuló fogalma közvetlenül biztosítja a jogot minden olyan személy számára, aki valamely tagállam állampolgárságával rendelkezik.¹²⁶ Ez jelentős fordulópontot jelentett a szabad mozgás tekintetében, hiszen az EU megváltoztatta azt az általános nézetet, hogy a gazdaságilag inaktív állampolgároknak az EU-szerződések értelmében nem volt ilyen joguk.¹²⁷ Ami az EB ítélezési gyakorlatának harmadik szakaszában megváltozott, az az uniós polgárság felhasználása révén a szabad mozgásra vonatkozó konkrét rendelkezések külső korlátainak meghatározása és tágítása.¹²⁸

Mindazonáltal, míg az EUMSZ. 21. cikkének (1) bekezdése jelenleg az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogának fennmaradó forrása, az EB mindig is úgy ítélte meg, és továbbra is megerősíti, hogy az EUMSZ. 45., 49. és 56. cikke a szabad mozgáshoz való jog sajátos kifejeződése, és így, ahol lehetséges, előnyben

¹¹⁶ Barnard: *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms. i. m.* 274

¹¹⁷ Barnard: *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms. i. m.* 583.

¹¹⁸ Lásd *Bosman-ítélet*.

¹¹⁹ Barnard: *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms. i. m.* 583.

¹²⁰ Lásd *Martínez Sala-ítélet*.

¹²¹ Lásd *Grzelczyk-ítélet*, *Carpenter-ítélet*.

¹²² Shuibhne: *The Outer Limits of EU Citizenship. i. m.* 170.

¹²³ Lásd *Grzelczyk-ítélet*.

¹²⁴ Barnard: *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms. i. m.* 423.

¹²⁵ *Baumbast-ítélet*, 81–86. pontok.

¹²⁶ Barnard: *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms. i. m.* 226–227, 423; *Baumbast-ítélet*, 83. pont; C-148/02. sz. ügy, *Carlos Garcia Avello kontra belga állam*, A Bíróság 2003. október 2-i ítélete, EU:C:2003:539, 61. pont; C-378/97. sz. ügy, *Florus Ariël Wijsenbeek elleni büntetőeljárás*, A Bíróság 1999. szeptember 21-i ítélete, EU:C:1999:439, 85. pont.

¹²⁷ Chido: *Peril of Movement: Migrating Roma Risk Expulsion as EU Member States Test the Limits of Free Movement. i. m.* 241, Shuibhne: *The Outer Limits of EU Citizenship. i. m.* 171.

¹²⁸ Shuibhne: *The Outer Limits of EU Citizenship. i. m.* 172.

kell részesíteni az EUMSZ. 21. cikkének (1) bekezdése szerinti, az uniós polgársághoz kapcsolódó általánosabb jogokkal szemben.¹²⁹ Ezért még az uniós polgárok esetében is továbbra is az a helyzet, hogy a gazdasági önellátás kérdése határt szab a szabad mozgás konkrét és általános jogai tekintetében. Ennek ellenére ez nem egy abszolút vonal.¹³⁰ Az EB ítélkezési gyakorlata lényegesen továbbvitte a dolgokat azok számára, akik egyáltalán nem tartoznak a szabad mozgásra vonatkozó konkrét rendelkezések hatálya alá, és akik nem felelnek meg a gazdasági kritériumoknak.¹³¹ A fentiek kiváló példája az EB joggyakorlata a hallgatók anyagi támogatás biztosítása kérdésében, melyet a Bíróság kifejezetten az uniós polgári jogokból vezetett, hogy megdöntse saját, a 80-as évektől származó, korlátozottabb, szabad mozgásra vonatkozó ítélkezési gyakorlatát.¹³²

3.2. Az uniós polgárok szabad mozgáshoz fűződő jogai nem feltétel nélküliek

Az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogának közelmúltbeli kiterjesztése azt a látszatot keltheti, hogy az uniós polgárok szabad mozgáshoz való joga feltétel nélküli.¹³³ Ez nem így van. Először is, a három hónapos határidőn túl a gazdasági tevékenység válik a szabad mozgáshoz való jog feltételévé.¹³⁴ Az EUMSZ. 45. cikk szerinti munkavállalók, az EUMSZ. 49. cikk szerinti üzleti tevékenységet folytatók, illetve az EUMSZ. 56. cikke szerinti szolgáltatásokat kapó vagy nyújtó munkavállalók esetében az állampolgárság jogi fogalma az egyes kategóriák általános és specifikus diszkrimináció tilalmával kombinálva adják a konkrét szabad mozgásra vonatkozó rendelkezésekben biztosított jogokat,¹³⁵ kivéve, ha az érintett személy szellemi szabadfoglalkozású, diák vagy álláskereső.¹³⁶ Másodszor a CRD lényeges korlátozásokat állapít meg.¹³⁷ Például a gazdasági tevékenység ismét a három hónapon túli tartózkodási jog meghatározó kritériumává válik.¹³⁸

¹²⁹ Shuibhne: *The Outer Limits of EU Citizenship*. *i. m.* 170.

¹³⁰ *Levin*-ítélet; 344/87. sz. ügy, *I. Bettray kontra Staatssecretaris van Justitie*, A Bíróság 1989. május 31-i ítélete, EU:C:1989:226, 15. pont.

¹³¹ Lásd *Baumbast*-ítélet.

¹³² Shuibhne: *The Outer Limits of EU Citizenship*. *i. m.* 176., 39/86. sz. ügy, *Sylvie Lair kontra Universität Hannover*, A Bíróság 1988. június 21-i ítélete, EU:C:1988:322.

¹³³ Chido: *Peril of Movement: Migrating Roma Risk Expulsion as EU Member States Test the Limits of Free Movement*. *i. m.* 242.

¹³⁴ *Uo.*

¹³⁵ *Uo.*

¹³⁶ *Uo.*

¹³⁷ Chido: *Peril of Movement: Migrating Roma Risk Expulsion as EU Member States Test the Limits of Free Movement*. *i. m.* 242.

¹³⁸ CRD 7. cikk.

4. A TÖRÖK MUNKÁSOK SZABAD MOZGÁSA

Ez a fejezet a török munkavállalók EU-n belüli szabad mozgáshoz való jogával foglalkozik. Az első szakasz az 1/80 határozatot vizsgálja, amely a társulási egyezmény 12. és 36. cikkének végrehajtását szabályozza. Ez a határozat megállapítja a török munkavállalókra és családtagjaikra vonatkozó, a munkához való hozzáféréshez, a foglalkoztatási feltételekhez és a javadalmazáshoz, valamint a valamely tagállamba való beutazáshoz és tartózkodáshoz való jogokat és feltételeket.¹³⁹ A második a megkülönböztetésmentességi rendelkezések szerepét vizsgálja az EU–Törökország társulási jogban. Ezek a szakaszok azt mutatják, hogy az uniós polgárság vagy az EU és Törökország közötti teljes belső piac hiányában az uniós munkavállalók szabad mozgásának igazolására az EB az EU–Törökország társulási jogban foglalt megkülönböztetésmentességi rendelkezéseket alkalmazta, hogy a két csoport helyzete közelebb kerüljön egymáshoz. Az EB török munkavállalókkal kapcsolatos megközelítését minősített megkülönböztetésmentes megközelítésként jellemezhetjük.

4.1. Társulási Tanács 1/80

A Sevince-ügyben¹⁴⁰ az EB megállapította, hogy a 2/76 határozatot felváltó 1/80 határozat 6. cikkének (1) bekezdése közvetlenül hatályos. Az 1/80 határozat, különösen annak 6. cikkének (1) bekezdése, 7. cikke, 10. cikkének (1) bekezdése és a 13. cikk nemcsak azon török munkavállalók foglalkoztatási jogait szabályozza, akik már legálisan tartózkodnak az EU-ban és dolgoznak az EU-ban, hanem a beutazáshoz, tartózkodáshoz és tartózkodáshoz való jogukat, valamint az uniós munkavállalókkal való egyenlő bánásmódhoz való jogukat is.

4.2. Minősített megkülönböztetésmentességi modell?

Az EU–Törökország társulási törvényben három megkülönböztetésmentességi rendelkezés található: AA 9. cikk, Kiegészítő Jegyzőkönyv 37. cikk és a Társulási Tanács 1/80. számú határozata¹⁴¹ 10. cikk (1) bekezdése. A csatlakozási egyez-

¹³⁹ Duzenli: Free Movement of Turkish Workers In the Context of Turkey's Accession to the EU. *i. m.* 35–37.

¹⁴⁰ C-192/89. sz. ügy, *S. Z. Sevince kontra Staatssecretaris van Justitie*, A Bíróság 1990. szeptember 20-i ítélete, EU:C:1990:322.

¹⁴¹ Decision No 1/80 of the Association Council of 19 September 1980 on the Development of the Association, <https://www.irishimmigration.ie/wp-content/uploads/2021/06/ankara-agreement.pdf>.

mény 9. cikke elvileg megegyezik az EUMSZ. általános megkülönböztetésmentességi rendelkezéseivel. Ami az 1/80 határozat 10. cikkének (1) bekezdését illeti, ez egy sajátos megkülönböztetésmentességi záradék, amely tiltja a török munkavállalók megkülönböztetését a „díjazás és egyéb munkafeltételek” tekintetében.¹⁴² A Kiegészítő Jegyzőkönyv 37. cikkének szövege szinte azonos az 1/80 határozat 10. cikkének (1) bekezdésével, és hasonlóképpen szabályozza a török állampolgárok „munka- és javadalmazási feltételeit”.

A török állampolgárok különféle halmozott jogainak korlátozása érdekében a tagállamok gyakran érveltek az EB előtt azzal, hogy a török állampolgárokat nem illetik meg ugyanazok a jogok, mint az uniós polgárokat, mivel az EUMSZ. 18. cikkének hatálya szélesebb, mint a csatlakozási egyezmény 9. cikkének hatálya. Az 1/80 határozat 10. cikkének (1) bekezdését¹⁴³ mint érvet a közelmúltban terjesztették elő, de elutasították a Bizottság kontra Hollandia ügyben, amely a holland integrációs törvény 5. cikke (2) bekezdésének a)–d) pontját érintette.¹⁴⁴ Az EB hivatkozott a 2. cikk (1) bekezdésére,¹⁴⁵ amelynek célja a török állampolgárok és az uniós polgárok helyzetének egymáshoz való közelítése, valamint az 1/80 határozat 10. cikkének (1) bekezdésében foglalt általános és konkrét megkülönböztetésmentességi rendelkezés betartása.¹⁴⁶

A 10. cikk (1) bekezdése előírja a török állampolgárságú munkavállalók számára az azonos mértékű egyenlő bánásmódhoz való jogot, mint amelyet az EUMSZ. 45. cikk (2) bekezdése hasonló feltételekkel ruház a tagállamok állampolgáira.¹⁴⁷ A Kiegészítő jegyzőkönyv 37. cikkével kapcsolatban az EB hivatkozott a Kolpak,¹⁴⁸ a Simutenkov,¹⁴⁹ és a Kahveci-ügyben¹⁵⁰ hozott ítéleteire, és megállapította, hogy a Kiegészítő Jegyzőkönyv 37. cikke vonatkozik „a török állampolgárságú munka-

¹⁴² C-188/00. sz. ügy, *Bülent Kurz, né Yüce kontra Land Baden-Württemberg*, A Bíróság (hatodik tanács) 2002. november 19-i ítélete, EU:C:2002:694, 39. pont.

¹⁴³ Narin Tezcan-Idriz: *Dutch Courts Safeguarding Rights under the EEC-Turkey Association Law*. *European Journal of Migration and Law*, Vol. 13. (2011), 219, 234.

¹⁴⁴ *Uo.*

¹⁴⁵ C-508/10. sz. ügy, *Európai Bizottság kontra Holland Királyság*, A Bíróság (második tanács) 2012. április 26-i ítélete, EU:C:2012:243.

¹⁴⁶ C-265/03. sz. ügy, *Igor Simutenkov kontra Ministerio de Educación y Cultura és Real Federación Española de Fútbol*, A Bíróság (nagytanács) 2005. április 12-i ítélete, EU:C:2005:213.

¹⁴⁷ C-171/01. sz. ügy, *Wählergruppe „Gemeinsam Zajedno/Birlikte Alternative und Grüne GewerkschafterInnen/UG”, a Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit és társai részvételével*, A Bíróság (hatodik tanács) 2003. május 8-i ítélete, EU:C:2003:260.

¹⁴⁸ C-438/00. sz. ügy, *Deutscher Handballbund eV kontra Maros Kolpak*, A Bíróság (ötödik tanács) 2003. május 8-i ítélete, EU:C:2003:255.

¹⁴⁹ Lásd *Simutenkov*-ítélet.

¹⁵⁰ C-152/08. sz. ügy, *Real Sociedad de Fútbol SAD és Nihat Kahveci kontra Consejo Superior de Deportes és Real Federación Española de Fútbol*, A Bíróság (ötödik tanács) 2008. július 25-i végzése, EU:C:2008:450.

vállalókra”.¹⁵¹ A Kahveci-ügy egy hivatásos labdarúgóra vonatkozott, akitől állampolgárságra hivatkozva megtagadták a hivatásos játékos engedélyét.¹⁵² Az EB megállapította, hogy a Kiegészítő Jegyzőkönyv 37. cikke közvetlen hatályú, és tiltja a diszkriminációt, például a kvóták alkalmazását nem uniós játékosokra, így a török állampolgárokra a professzionális futballengedéllyel összefüggésben.¹⁵³

Az uniós polgárok szabad mozgásának modelljéhez képest az EB török munkavállalókkal kapcsolatos megközelítése minősített, megkülönböztetésmentes modellt mutat. Más szóval, csak akkor érvényes, ha egy török munkavállalót beengednek és legalísan foglalkoztatnak a tagállamban. Ez azonban korántsem egy teljes, megkülönböztetéstől mentes modell, mivel az eredeti beutazási és tartózkodási jogra a standstill záradék hatásai vonatkoznak, és az AA-ban, a Kiegészítő Jegyzőkönyvben és a kapcsolódó határozatokban meghatározott feltételek és korlátozások vonatkoznak rá.

Az EU-polgárokkal összehasonlítva az EUMSz. 18. cikkének és 21. cikkének (1) bekezdése együttesen azt eredményezi, hogy bármely migránsnak joga van ahhoz, hogy ne érje állampolgárságon alapuló, sem közvetlen, sem közvetett megkülönböztetés.¹⁵⁴ Ez a megközelítés azonban csak befagyasztja a meglévő kedvezőtlen feltételeket. Ezen túlmenően, az AA, a Kiegészítő Jegyzőkönyvek és a kapcsolódó határozatok a török munkavállalók jogainak minimális alsó határaként működnek. Tekintettel például a teljes belső piac hiányára Törökország és az EU között, valamint a munkavállalók teljes mozgásszabadságának hiányára, az EU–Törökország társulási törvényben nincs jogalap a török munkakeresőknek az EU-ba való belépésére. Ez éles ellentétben áll az uniós munkakeresők helyzetével.¹⁵⁵ Következésképpen ez a megközelítés messze nem biztosít a török állampolgárok számára hasonlóan kiterjedt beutazási vagy tartózkodási jogokat, mint például amelyek az állampolgárságból fakadnak.

5. KONKLÚZIÓ

A török állampolgárok és az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogának összehasonlítása több kulcsfontosságú megkülönböztetésre is rávilágít. Az előbbieknél, ha gazdaságilag inaktívak, nincs közvetlen hatályos joguk az EU-ba való belépéshez vagy ott-tartózkodáshoz. A gazdaságilag aktív török állampolgárok

¹⁵¹ Christa Tobler: *Essential EU Law in Text*. HVG-ORAC, Budapest, 2018. 212.

¹⁵² *Uo.*

¹⁵³ *Uo.*

¹⁵⁴ Eleanor Spaventa: Seeing the Wood Despite the Trees? On the Scope of Union Citizenship and Its Constitutional Effects. *Common Market Law Review*, Vol. 45. (2008), 27–28.

¹⁵⁵ 48/75. sz. ügy, *Jean Noël Royer*, A Bíróság 1976. április 8-i ítélete, EU:C:1976:57.

esetében szintén nincs közvetlen hatályos joguk a munkavállalók szabad mozgásához, a letelepedés szabadságához vagy a szolgáltatásnyújtás szabadságához a csatlakozási egyezmény 12–14. cikke értelmében. Jogaik inkább a határozatok kölcsönhatásából, az alkalmazandó standstill-záradékok felfüggesztő hatályából és az EU–Törökország társulási jogában foglalt megkülönböztetésmentességi rendelkezésekből erednek. Ezzel szemben az EUMSZ. és a kapcsolódó másodlagos uniós jogszabályok, például a tőkekövetelmény-irányelv értelmében az uniós polgárok, még ha gazdaságilag inaktívak is, közvetlenül hatályos belépési, állandó tartózkodási és ideiglenes tartózkodási joggal rendelkeznek legfeljebb három hónapig. Ezen túlmenően, ha az uniós polgár gazdaságilag aktív, és gyakorolja a szabad mozgásra vonatkozó konkrét rendelkezések, például az EUMSZ. 45., 49. vagy 56. cikke szerinti jogait, vagy diák, nyugdíjas vagy önálló anyagi helyzetű személy, ez a jog kiterjed az első három hónapon túlra is. A megfelelő jogi keretek közötti éles ellentét rámutat a hiányzó összetevőkre, amelyek megakadályozzák az összehasonlítást: a teljes belső piac hiánya Törökország és az EU között, a társulási megállapodásban és a megállapodásban foglalt szabad mozgásra vonatkozó konkrét rendelkezések közvetlen hatályának hiánya, és ami a legfontosabb, hogy nincs olyan jogi fogalom, mint például az uniós polgárság, amely a szabad mozgáshoz való jogok különálló és fennmaradó forrásaként szolgálhatna. Ez utóbbi elem különösen fontos, mivel az 1. fejezetben megállapítottak szerint a török állampolgároknak a csatlakozó állam állampolgárai státuszából nem származtak új, érdemi jogok.

Az EB válasza a tárgyalások eme patthelyzetére egy sor alkotmányserű alapelvvel kezdődött, mint például az elsőbbség¹⁵⁶ és a közvetlen hatály¹⁵⁷ az 1980-as évek végén és az 1990-es évek elején.¹⁵⁸ A Bíróság a közelmúltban az utóbbi elvet alkalmazta a halmozott jogok elfogadására. A standstill-záradékok, amelyek az EU–Törökország társulási jog szerinti jogaikat gyakorló török állampolgárok számára a legkedvezőbb feltételeket zárolják, megtiltják a tagállamoknak, hogy visszalépéseket tegyenek. Ahogyan a második fejezetben megállapításra került, az EB az állampolgárság jogi fogalmát használta az uniós jogban ahhoz, hogy a szabad mozgásra vonatkozó konkrét rendelkezések külső korlátait még inkább kifelé tolja. Az EB az EU–Törökország társulási jog általános megkülönböztetésmentességi rendelkezéseit használta a standstill-záradékokon túlmenő hiányosságok pótlására. Ennek a megközelítésnek azonban véges korlátai vannak. Hiszen még ha a török állampolgároknak a standstill klauzulák és a diszkrimináció tilalmára

¹⁵⁶ Mendez: *The Legal Effect of Community Agreements: Maximalist Treaty Enforcement and Judicial Avoidance Techniques*. *i. m.* 86–91., 6/64. sz. ügy, *Flaminio Costa kontra E.N.E.L.*, A Bíróság 1964. július 15-i ítélete, EU:C:1964:66.

¹⁵⁷ *Uo.*

¹⁵⁸ *Uo.*

vonatkozó rendelkezései szerinti közvetlenül hatályos jogait a lehetséges korláto-kig realizálják is, az sem oldaná meg az uniós államok bevándorlási szabályainak széttagoltságát. Mindazonáltal megvan az ígéret a török állampolgárok, különö- sen a szolgáltatások igénybevevőinek szabad mozgáshoz való jogának további ki- terjesztésére, ha az EB úgy dönt, hogy a csatlakozási egyezmény 14. cikkét ugyan- úgy értelmezi, mint az EUMSz. 56. cikkének értelmezését, ami az uniós polgárok tekintetében arra a következtetésre jutott, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága magában foglalja a szolgáltatások igénybevételének szabadságát is. Az AA és a Kiegészítő Jegyzőkönyvek végső célja az volt, hogy közelebb hozza egymáshoz a török állampolgárok és az uniós polgárok helyzetét a munkavállalók szabad moz- gásának fokozatos biztosítása, valamint a letelepedés és szabadság korlátozásainak eltörlése révén. Mivel az EU politikai szervei és a tagállamok az uniós jogi együtt- működés kötelezettsége és a nemzetközi jogban meglévő pacta sunt servanda elve alapján egyformán felelősek azért, mert nem sikerült elérni a társulási megállapo- dás céljait, kezdeményezéseket kell tenni a gyakorlati megvalósítás érdekében. Az AA és az AP céljainak elérése érdekében, ha nem Törökország felkészítése a cél az EU-csatlakozásra, akkor az EU anyagi jogi koherenciája, a török állampolgárokkal szembeni közös bevándorlási szabályok kialakítása, valamint az európai integrá- ció széttagoltságának megakadályozása.

AZ UNIÓS POLGÁRSÁG ELVESZTÉSE A BREXITET SZABÁLYOZÓ EGYES NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK FÉNYÉBEN

Takó Dalma

egyetemi tanársegéd, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam-
és Jogtudományi Kar

1. BEVEZETÉS

„Azzal, hogy az Egyesült Királyság már nem része az Európai Uniónak, az egységes piacnak és a vámunióknak, olyan akadályok keletkeztek a két fél közötti kereskedelemben és általános viszonyrendszerben, melyek nem léteztek 2021. január 1-je előtt. Az Egyesült Királyság uniós tagságának megszűnése az élet számos területére kiterjedő, nagy horderejű és elkerülhetetlen következményekkel jár a hatóságok, a vállalkozások és az emberek számára az EU-ban és a szigetországban egyaránt.”¹ Az Európai Bizottság honlapján olvasható idézet úgy gondolom, tökéletesen kifejezi a brexit kérdéskörének komplex jellegét, és egyúttal magyarázatot is ad arra, hogy a kilépési folyamat miért tartott 2016. június 24-től egészen 2020. december 31-ig.

Az Egyesült Királyság Európai Unióból történő kilépése számos nehéz kérdést vetett fel napjainkban is, melyek közül az egyik legjelentősebb az Egyesült Királyság állampolgárainak jogállása, uniós polgárságának elvesztése, valamint az Egyesült Királyság területén tartózkodó uniós polgárok helyzetének rendezése.² E témakör tekintetében kiemelt figyelmet érdemelnek a brexitet szabályozó nemzetközi szerződések, különösen azok tartalma és a megállapodások egymás közötti viszonyának tisztázása. Jelen tanulmány a szerződések releváns rendelkezéseinek ismertetésén keresztül bemutatja az uniós polgárok és az Egyesült Királyság állampolgárainak jelenlegi helyzetét, valamint feltárja, hogy utóbbiak esetében milyen következményekkel járt az uniós polgárság elvesztése.

¹ Az Európai Bizottság honlapja: A brexit következményei, https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/new-normal/consequences-brexit_hu.

² Patricia Mindus: *European Citizenship after Brexit. Freedom of Movement and Rights of Residence*. Palgrave Macmillan, Cham, 2017. 2.

2. AZ UNIÓS POLGÁRSÁG

2.1. Az uniós polgárság alapja és tartalma

Az uniós polgárság intézményét jelenleg három nemzetközi szerződés, az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSz.), az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSz.), valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Alapjogi Charta) szabályozza. Az EUSz. már preambulumában rögzíti, hogy a szerződő felek „országai állampolgárai számára közös uniós polgárságot hoznak létre”.³ E célkitűzés jegyében a szerződés 9. cikke pedig kimondja, hogy „Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti, és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.”⁴ Az EUSz. az uniós polgárság tartalmát tekintve rögzíti a polgárok közötti egyenlőség elvét,⁵ a polgárok Európai Parlamentben megvalósuló képviselői jogát, az Unió demokratikus életében való részvétel jogát, az Unió bármely tevékenységéről való véleménynyilvánítás jogát, valamint az európai polgári kezdeményezést.⁶

Az EUSz. rendelkezéseivel összhangban az EUMSz. 20. cikke is rögzíti, hogy „Létrejön az uniós polgárság. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.”⁷ Az uniós polgárokat megillető jogosítványok között az EUMSz. említi az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés tilalmát, az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz való hozzáférés jogát, a szabad mozgás és tartózkodás jogát, az európai parlamenti választásokkal, valamint a helyhatósági választásokkal kapcsolatban fennálló aktív és passzív választójogot, a bármely tagállam területén igénybe vehető diplomáciai és konzuli védelem jogát, az Európai Parlamenthez történő petícióbenyújtási jogot, az európai ombudsmanhoz fordulás jogát, valamint az Unió bármely intézményéhez vagy tanácsadó szervéhez fordulás jogát.⁸

Az EUSz. és az EUMSz. mellett az Unió Alapjogi Chartája is rendelkezik az uniós polgárságról, kimondva, hogy az Unió „Tevékenységei középpontjába az egyént állítja, létrehozva az uniós polgárság intézményét.”⁹ Az Alapjogi Charta ezenfelül

³ Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSz.), Preambulum.

⁴ EUSz. 9. cikk.

⁵ Eszerint az Unió intézményei, szervei és hivatalai valamennyi uniós polgárt egyenlő figyelemben részesítenek. EUSz. 9. cikk.

⁶ EUSz. 10. cikk (2) és (3) bekezdés, 11. cikk (1) és (4) bekezdés.

⁷ Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSz.), 20. cikk (1) bekezdés.

⁸ EUMSz. 18. cikk, 15. cikk (3) bekezdés, 20. cikk (2) bekezdés a)–d) pont, 21–24. cikk, 227. cikk és 228. cikk (1) bekezdés.

⁹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Alapjogi Charta), Preambulum.

szintén rögzíti az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés tilalmát, továbbá említi a szabad álláskereső, munkavállalás, letelepedés és szolgáltatásnyújtás jogát, az európai parlamenti, valamint a helyhatósági választásokra vonatkozó aktív és passzív választójogot, az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz való hozzáférés jogát, az európai ombudsmanhoz fordulás jogát, az Európai Parlamenthez való petíció benyújtási jogot, az Unió területén történő szabad mozgás és tartózkodás jogát, valamint a bármely tagállam területén kérhető diplomáciai és konzuli védelem jogát.¹⁰

A bemutatott rendelkezések alapján látható, hogy az uniós polgárságnak két nélkülözhetetlen eleme van: az állam tekintetében tagállami státuszra, egy adott személy tekintetében pedig állampolgári státuszra van szükség. Az uniós polgárság egy adott személyre nézve akkor áll fenn, ha mindkét feltétel teljesül, azaz az adott személy az Unió valamely tagállamának állampolgára. Ebből következően az is megállapítható, hogy az uniós polgári státusz kétféle módon szerzhető meg. Az első eset, hogy az a nem uniós állam, amelynek az érintett személy az állampolgára, felvételt nyer az Európai Unióba, azaz tagállammá válik. Ebben az esetben a csatlakozási eljárás végén, a csatlakozási szerződés hatálybalépésével egyidejűleg az adott állam minden állampolgára külön aktus nélkül uniós polgárságot szerz. A másik lehetőség, hogy egy Uniót kívüli állam állampolgárának minősülő személy megszerzi valamely uniós tagállam állampolgárságát. Utóbbi esetben az érintett személy a tagállami állampolgárság megszerzésével válik uniós polgárrá. Bármelyik esetre kerül is sor, az uniós polgárság megszerzésétől kezdve az illető személyt vagy személyeket megilletik a korábban bemutatott, uniós polgári státuszhoz kapcsolódó jogosítványok.

2.2. Az uniós polgárság elvesztése

Az EUSz., az EUMSz., valamint az Alapjogi Charta rendelkezései arra engednek következtetni, hogy az uniós polgári státusz mindaddig fennáll, amíg egy adott személy valamely uniós tagállam állampolgára. Amennyiben azonban a státuszhoz szükséges két feltétel közül bármelyik megszűnik, azzal együtt az uniós polgári státusz is elenyészik. Ebből következően az uniós polgárság elvesztésére két-féleképpen kerülhet sor.

Az első eset, hogy egy adott személy elveszíti az uniós tagállamhoz kötődő állampolgárságát. Az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének szabályozása kizárólagos állami hatáskörbe tartozik, mely tekintetben az állam széles mérlege-

¹⁰ Alapjogi Charta 21. cikk (2) bekezdés, 15. cikk (2) bekezdés, 39–40. cikk, 42–46. cikk.

lési joggal rendelkezik.¹¹ Az adott állam belső jogától függően az állampolgárság elvesztésére sor kerülhet többek között lemondással, megfosztással, visszavonással, vagy a kettős állampolgárságot tiltó államok esetében akár más állampolgárság megszerzésével is.¹² A tagállami állampolgárság elvesztésének említett esetei közül a visszavonás kérdése több Európai Unió Bírósága előtti ügyben felmerült. Ezen ügyek közé tartozik többek között a Rottmann-ügy, valamint a Tjebbes-ügy,¹³ melyekben az Európai Unió Bíróságának arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy ellentétes-e az uniós joggal az, ha valamely tagállam visszavonja az állampolgárságot egy adott személytől, amennyiben ez a visszavonás megfosztja őt uniós polgári jogállásától.¹⁴

E tekintetben a Bíróság megerősítette azt a korábbi álláspontját, hogy az uniós polgári jogálláshoz az út a tagállami állampolgárságon keresztül vezet, amelynek megszerzése és elvesztése feltételeinek meghatározása az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik.¹⁵ A Bíróság szerint ugyanakkor figyelembe kell venni azt is, hogy minden olyan tagállami intézkedés, amely az uniós polgári státusz elvesztését eredményezi, az uniós jogrend által biztosított és védett jogokat érint, ezáltal pedig az uniós jog hatálya alá tartozik.¹⁶ Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy „a vonatkozó nemzeti szabályoknak tiszteletben kell tartaniuk az EU jogát”.¹⁷ A konkrét ügyek kapcsán figyelembe kell venni azokat az esetleges következményeket, amelyeket az állami határozat idéz elő az érdekelt személy és – adott esetben – családtagjai számára az uniós polgárok részére biztosított jogok elvesztése kapcsán.¹⁸ E tekintetben különösen azt kell megvizsgálni, hogy az említett jogvesztés indokoltnak és arányosnak tekinthető-e.¹⁹

¹¹ Gyeney Laura: Uniós polgárság a nemzeti jogrendek kontextusában. Az EUB Delvigne és Tjebbes ítéleteinek elemzése. *Iustum Aequum Salutare*, 16. évf. 3. szám (2020), 19–20.

¹² Schiffner Imola: Az uniós polgárság hatása a tagállami állampolgársági politikákra. *De iurisprudencia et iure publico*, 9. évf. 2. szám (2015), 6–7.

¹³ Gyeney: Uniós polgárság a nemzeti jogrendek kontextusában. *i. m.* 6–7, 19–20.

¹⁴ C-135/08. sz. ügy, *Janko Rottman kontra Freistaat Bayern*, A Bíróság (nagytanács) 2010. március 2-i ítélete, EU:C:2010:104, 35. pont.

¹⁵ Dimitry Kochenov: *EU Citizenship and Withdrawals from the Union: How Inevitable Is the Radical Downgrading of Rights?* LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series, No. 111/2016. 12.

¹⁶ *Rottmann*-ítélet, 42. pont.

¹⁷ Gyeney Laura: Uniós polgárság: A piacorientált szemlélettől való elszakadás göröngyös útja. A Rottmann-, a Zambrano-, a McCarthy- és a Dereci-ügyek analízise. *Iustum Aequum Salutare*, 8. évf. 2. szám (2012), 145–146.

¹⁸ Gyeney Laura: Európai uniós polgárság. In Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (EU-jog rovat, rovatszerkesztő: Várnay Ernő, Varju Márton, Horváthy Balázs), 2020, [24], <http://ijoten.hu/szocikk/eu-ropai-unios-polgarsag>.

¹⁹ *Rottmann*-ítélet, 56. pont.

Mindezek alapján látható, hogy az Európai Unió Bírósága eddigi gyakorlata során már kidolgozta azokat az iránymutatásokat, melyekhez az államoknak az uniós polgárság állampolgárság miatti elvesztése esetében igazodniuk kell. Az uniós polgárság elvesztésének van azonban egy második esete is, melyről ez korántsem mondható el.

Az uniós polgárság elvesztésére ugyanis sor kerülhet úgy is, hogy egy adott állam kilép az Európai Unióból, vagyis uniós tagállami státusza megszűnik. Ez az opció sokáig csupán elméleti lehetőségként létezett, azonban napjainkra, a brexitnek köszönhetően valósággá vált. Az Egyesült Királyság tagállami státuszának megszűnése az Egyesült Királyság állampolgárainak jogállását, valamint az állam területén tartózkodó uniós polgárok helyzetét is alapvetően befolyásolta.²⁰ Annak érdekében, hogy az érintett személyeket minél kevesebb hátrány érje, az Egyesült Királyság és az Európai Unió részéről széles körű egyeztetésre került sor, melynek eredményeként létrejöttek a brexitet szabályozó nemzetközi szerződések. A továbbiakban először e szerződések létrehozása körülményeinek, valamint egymással való viszonyának feltárására, majd pedig a szerződésekben foglalt, uniós polgárságot érintő rendelkezések bemutatására kerül sor.

3. A BREXITET SZABÁLYOZÓ NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK

A brexit tárgyában kötött nemzetközi szerződések létrehozására az EUSz., valamint az EUMSz. rendelkezései alapján került sor. Az EUSz. 50. cikke értelmében amennyiben valamely tagállam úgy dönt, hogy kilép az Unióból, és kilépési szándékát közli az Európai Tanáccsal, abban az esetben az Uniónak az Európai Tanács iránymutatásai alapján tárgyalásokat kell lefolytatnia és megállapodást kell kötnie a kilépni szándékozó állammal.²¹ A kilépésről szóló megállapodást az EUMSz. 218. cikk (3) bekezdése alapján kell megtárgyalni, és annak meg kell határoznia az illető állam kilépésének részletes szabályait.²² E rendelkezésekkel összhangban került sor az Egyesült Királyság Unióból és Euratómból való kilépésére vonatkozó rendelkezéseket meghatározó megállapodás (a továbbiakban: kilépési megállapodás) megkötésére.²³ A megállapodás 2020. február 1-jén lépett hatályba, megha-

²⁰ Kiss Lilla Nóra – Laczik Anna: Brexit: Társadalmi és jogi változások az uniós polgárság helyzetében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 38. kötet 1. szám (2019), 158.

²¹ EUSz, 50. cikk (1) és (2) bekezdés.

²² EUSz. 50. cikk (2) bekezdés.

²³ Megállapodás a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről (a továbbiakban: Kilépési megállapodás), Preambulum.

tározva egy 2020. december 31-ig tartó úgynevezett átmeneti időszakot.²⁴ Ezen átmeneti időszak alatt az Egyesült Királyságnak és az Uniónak ki kellett dolgoznia a jövőbeli kapcsolataikat szabályozó egy vagy több megállapodást.

A jövőbeli megállapodások kidolgozása érdekében a Tanács 2020. február 25-én felhatalmazta a Bizottságot arra, hogy tárgyalásokat kezdjen az Egyesült Királysággal.²⁵ E tárgyalások eredményeképpen 2020. december 24-én végül három megállapodás jött létre: Kereskedelmi és Együttműködési Megállapodás egyrészről az Európai Unió és az Európai Atomenergia-közösség, és másrészről Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága között (a továbbiakban: kereskedelmi és együttműködési megállapodás); Megállapodás az Európai Unió és Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága között a minősített adatok cseréjére és védelmére vonatkozó biztonsági eljárásokról (a továbbiakban: adatbiztonsági megállapodás); valamint Megállapodás Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának kormánya és az Európai Atomenergia-közösség között az atomenergia biztonságos és békés célú felhasználása terén folytatandó együttműködésről (a továbbiakban: nukleáris energia megállapodás).²⁶

A fent említett három megállapodás közül jelenleg kettő van hatályban, a nukleáris energia megállapodás egyelőre ideiglenesen alkalmazandó,²⁷ a kereskedelmi és együttműködési megállapodás, valamint az adatbiztonsági megállapodás pe-

²⁴ A Tanács (EU) 2020/2252 határozata (2020. december 29.) az egyrészről az Európai Unió és az Európai Atomenergia-közösség, és másrészről Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága közötti kereskedelmi és együttműködési megállapodásnak, valamint az Európai Unió és Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága közötti, a minősített adatok cseréjére és védelmére vonatkozó biztonsági eljárásokról szóló megállapodásnak az Unió nevében történő aláírásáról és ideiglenes alkalmazásáról, HL L 444., 2020.12.31., 2–10., Preambulum.

²⁵ A Tanács (Euratom) 2020/2253 határozata (2020. december 29.) a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának kormánya és az Európai Atomenergia-közösség közötti, a nukleáris energia biztonságos és békés felhasználása terén folytatandó együttműködésről szóló megállapodásnak az Európai Bizottság által történő megkötésének, valamint az egyrészről az Európai Unió és az Európai Atomenergia-közösség, és másrészről Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága közötti kereskedelmi és együttműködési megállapodásnak az Európai Atomenergia-közösség nevében, az Európai Bizottság által történő megkötésének jóváhagyásáról, HL L 444., 2020.12.31., 11–13., Preambulum.

²⁶ Brexit: az EU és az Egyesült Királyság közötti kapcsolat, <https://eur-lex.europa.eu/content/news/Brexit-UK-withdrawal-from-the-eu.html?locale=hu#5.EUWebLinks>.

²⁷ Értesítés egyrészről az Európai Unió és az Európai Atomenergia-közösség, és másrészről Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága közötti kereskedelmi és együttműködési megállapodás, az Európai Unió és Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága közötti, a minősített adatok cseréjére és védelmére vonatkozó biztonsági eljárásokról szóló megállapodás, valamint a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának kormánya és az Európai Atomenergia-közösség közötti, a nukleáris energia biztonságos és békés felhasználása terén folytatandó együttműködésről szóló megállapodás ideiglenes alkalmazásáról, HL L 1., 2021.1.1., 1-1.

dig – 2021. január 1-től tartó ideiglenes alkalmazást követően – 2021. május 1-jén léptek hatályba.²⁸ Napjainkban az eddig említett négy megállapodás tartalmazza az Unió és az Egyesült Királyság kapcsolatára vonatkozó legfőbb szabályokat. Az uniós polgárság kérdését azonban a szóban forgó megállapodások közül csupán kettő érinti, ezért a továbbiakban a kilépési megállapodásról, valamint a kereskedelmi és együttműködési megállapodásról lesz szó.

A két megállapodás viszonyát tekintve érdekes kérdésként vehető fel, hogy későbbi jellege okán a kereskedelmi és együttműködési megállapodás vajon felváltotta-e a kilépési megállapodást. A kilépési megállapodás egyik rendelkezése szerint nem kizárt, hogy „a kilépéssel kapcsolatos releváns rendelkezéseket a későbbiekben felváltja (felváltják) a jövőbeli kapcsolatokat szabályozó megállapodás(ok)”.²⁹ Ez alapján azt is gondolhatnánk, hogy a kilépési megállapodás csupán az átmeneti időszakban volt alkalmazandó, s annak lezárultakor, 2020. december 31-én átadta helyét a kereskedelmi és együttműködési megállapodásnak. Erről azonban koránt sincs szó, sőt a kilépési megállapodás záró rendelkezései több cikke vonatkozóan az átmeneti időszak vége utáni alkalmazást írnak elő.³⁰

A kereskedelmi és együttműködési megállapodás *expressis verbis* szintén nem rendelkezik arról, hogy hatályon kívül helyezné a kilépési megállapodást. Sőt, a megállapodás 775. cikke kimondja, hogy „E megállapodás és bármely kiegészítő megállapodás az egyrészről az Egyesült Királyság, másrészről az Unió és az Európai Atomenergia-közösség közötti korábbi kétoldalú megállapodások sérelme nélkül alkalmazandó. A Felek újlag megerősítik az ilyen megállapodások végrehajtására vonatkozó kötelezettségüket.”³¹ E rendelkezés alapján egyértelmű, hogy a kereskedelmi és együttműködési megállapodást a kilépési megállapodással együtt, azzal párhuzamosan kell alkalmazni.

Arra nézve, hogy ez miként történhet, a nemzetközi szerződések joga nyújt segítséget. Mivel mind a kilépési megállapodás, mind a kereskedelmi és együttműködési megállapodás az Unió mint nemzetközi szervezet, valamint az Egyesült Királyság mint állam viszonyát rendező nemzetközi szerződés,³² így rájuk az

²⁸ Értesítés egyrészről az Európai Unió és az Európai Atomenergia-közösség, és másrészről Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága közötti kereskedelmi és együttműködési megállapodás, valamint az Európai Unió és Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága közötti, a minősített adatok cseréjére és védelmére vonatkozó biztonsági eljárásokról szóló megállapodás hatálybalépéséről, HL L 149., 2021.4.30., 2560–2560.

²⁹ Kilépési megállapodás, Preambulum.

³⁰ Kilépési megállapodás, 185. cikk.

³¹ Kereskedelmi és együttműködési megállapodás egyrészről az Európai Unió és az Európai Atomenergia-közösség, és másrészről Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága között (a továbbiakban: Kereskedelmi és együttműködési megállapodás), 775. cikk.

³² Molnár Tamás: Az Európai Unió Bírósága esetjogának és az Európai Unió szerződéskötési gyakorlatának hozzájárulása a nemzetközi szerződések jogának fejlődéséhez. *Jogtudományi Közlöny*, 75. évf. 9. szám (2020), 382–383.

1986. évi bécsi egyezmény alkalmazandó.³³ Az egyezmény értelmében az azonos tárgyú, egymást követő szerződések alkalmazása esetén, ha a korábbi szerződés nem szűnt meg, vagy alkalmazását nem függesztették fel, „a korábbi szerződés csak abban a mértékben alkalmazandó, amilyenben rendelkezései összeegyeztethetők a későbbi szerződés rendelkezéseivel”.³⁴

E rendelkezés alapján a kilépési megállapodás, valamint a kereskedelmi és együttműködési megállapodás egyszerre, egymással párhuzamosan alkalmazható azon rendelkezések esetében, melyek egymással összeegyeztethetőek. Azon rendelkezések esetében pedig, melyek ellentétes tartalmat hordoznak, a későbbi szerződés, azaz a kereskedelmi és együttműködési megállapodás rendelkezései irányadóak.

E kérdéskört tekintve fontos rögzíteni, hogy az említett megállapodásokon kívül további két- vagy többoldalú szerződések kötésére is lehetőség van a Tanács 2021/689. számú határozata értelmében.³⁵ Ebből következően elképzelhető, hogy az Egyesült Királyság helyzetét a jövőben egy komplex szerződési rendszer fogja rendezni.

Mindazonáltal a továbbiakban a létező nemzetközi szerződések közül a kilépési megállapodás, valamint a kereskedelmi és együttműködési megállapodás uniós polgársághoz, valamint annak részjogosítványaihoz kapcsolódó rendelkezései kerülnek bemutatásra.

4. AZ UNIÓS POLGÁRSÁG ELVESZTÉSE A BREXITET SZABÁLYOZÓ NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK FÉNYÉBEN

Sem a kilépési megállapodás, sem a kereskedelmi és együttműködési megállapodás nem mondja ki *expressis verbis*, hogy az Egyesült Királyság állampolgárai elveszítik uniós polgári státuszukat. Mindazonáltal az uniós polgárság EUSz.-ben és EUMSz.-ben rögzített fogalmából kiindulva e tény bekövetkezésére nézve egy-

³³ Fontos megjegyezni, hogy az 1986. évi bécsi egyezmény rendelkezései a vizsgált megállapodásokra szokásjogi szabályként alkalmazhatóak, ugyanis az egyezmény a szükséges ratifikációk hiányában még nem lépett hatályba, ráadásul az Európai Unió nem is vált az egyezményben szerződő félle. United Nations Treaty Collection, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-3&chapter=23&clang=_en.

³⁴ Az államok és nemzetközi szervezetek közötti, valamint a nemzetközi szervezetek közötti szerződésekről szóló 1986. évi bécsi egyezmény, 30. cikk (3) bekezdés.

³⁵ A Tanács (EU) 2021/689 határozata (2021. április 29.) az egyrészről az Európai Unió és az Európai Atomenergia-közösség, és másrészről Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága közötti kereskedelmi és együttműködési megállapodásnak, valamint az Európai Unió és Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága közötti, a minősített adatok cseréjére és védelmére vonatkozó biztonsági eljárásokról szóló megállapodásnak az Unió nevében történő megkötéséről, HL L 149., 2021.4.30., 2–9., Preambulum.

értelmű következtetés vonható le. Mivel uniós polgár az lehet, aki valamely uniós tagállam állampolgára, ebből következően egy nem uniós tagállam állampolgárai nem rendelkezhetnek e státusszal. A kilépési megállapodás, valamint a kereskedelmi és együttműködési megállapodás rendelkezései ugyanakkor igyekeznek a lehető legmegfelelőbbben rendezni az uniós polgárok, valamint az Egyesült Királyság állampolgárainak helyzetét és jogosítványait.

Ezt tükrözi az Európai Unió, valamint az Egyesült Királyság által tett politikai nyilatkozat is, melynek értelmében a felek Európa biztonságát, valamint állampolgáraik védelmét szem előtt tartva széles körű, átfogó és kiegyensúlyozott biztonsági partnerséget alakítanak ki.³⁶ A nyilatkozat szerint az Egyesült Királyság és az EU jövőbeli kapcsolatainak mindenekelőtt az Unió és az Egyesült Királyság polgárainak érdekeit kell szolgálniuk, most és a jövőben egyaránt.³⁷ E célkitűzés jegyében a kilépési megállapodás preambuluma kimondja, hogy „kölcsonös védelmet kell biztosítani az uniós polgárok és az egyesült királysági állampolgárok, valamint családtagjaik számára, amennyiben az e megállapodásban meghatározott időpont előtt gyakorolták szabad mozgáshoz való jogukat, valamint biztosítani kell, hogy az e megállapodás szerinti jogaik érvényesíthetők legyenek és a megkülönböztetésmentesség elvén alapuljanak”³⁸

A preambulumban foglaltak megvalósítása érdekében a kilépési megállapodás második része kifejezett jogokat tartalmaz az uniós polgárokra, valamint az Egyesült Királyság állampolgáira nézve. A második részhez kapcsolódó értelmező rendelkezések szerint uniós polgár egy tagállam állampolgárságával rendelkező valamely személy, egyesült királysági állampolgár pedig az Egyesült Királyság állampolgára a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága kormányának az „állampolgárok” fogalmának meghatározásáról szóló, 1982. december 31-i új nyilatkozatában foglaltak szerint, a Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia záróokmányához csatolt 63. nyilatkozattal együtt.³⁹

E fogalom meghatározásokon felül a megállapodás rögzíti, hogy a II. cím alatti jogok és kötelezettségek meghatározott személyi körre vonatkoznak. E körbe tartoznak egyrészt azok az uniós polgárok, akik az Egyesült Királyságban, valamint azok az egyesült királysági állampolgárok, akik valamely tagállamban az átmeneti időszak vége előtt az uniós jognak megfelelően tartózkodási jogukat gyakorolták, és 2020. december 31-et követően is ott tartózkodnak. Másrészt a személyi hatály kiterjed azokra az uniós polgárokra, akik az Egyesült Királyságban, valamint azokra az egyesült királysági állampolgárokra, akik valamely

³⁶ Kilépés megállapodás, Preambulum.

³⁷ Politikai nyilatkozat az Európai Unió és az Egyesült Királyság közötti jövőbeli kapcsolatok keretének meghatározásáról (2020/C 34/01), Bevezetés 5. pont.

³⁸ Kilépési megállapodás, Preambulum.

³⁹ Kilépési megállapodás, 2. cikk, c) pont.

tagállamban az átmeneti időszak vége előtt az uniós jognak megfelelően a határ menti ingázó munkavállalók⁴⁰ jogait gyakorolták, és azokat 2020. december 31-et követően továbbra is gyakorolják.⁴¹ A második rész személyi hatálya alá tartoznak ezenfelül az említett személyek családtagjai, amennyiben megfelelnek bizonyos feltételeknek.⁴²

A fenti személyi körre vonatkozóan a kilépési megállapodás tilosnak nyilvánít bármely, az állampolgárság alapján történő megkülönböztetést⁴³ a fogadó államban,⁴⁴ valamint a munkavégzés helye szerinti államban.⁴⁵ A megállapodás értelmében a fogadó állam területén tartózkodó valamennyi uniós polgárt vagy egyesült királysági állampolgárt egyenlő bánásmód illet meg a fogadó állam állampolgáraival, ideértve azon családtagokat is, akik tartózkodási joggal vagy huzamos tartózkodási joggal rendelkeznek.⁴⁶

A mozgás és tartózkodás joga tekintetében a kilépési megállapodás rögzíti, hogy az uniós polgárok és az Egyesült Királyság állampolgárai az EUMSZ., valamint a 2004/38/EK irányelv meghatározott rendelkezéseiben foglalt korlátozások és feltételek szerint jogosultak a fogadó államban tartózkodni. E jogosultság kiterjed családtagjaikra is, rájuk azonban más-más szabályok irányadóak attól függően, hogy uniós polgárnak vagy az Egyesült Királyság állampolgárának minősülnek-e.⁴⁷ A megállapodás külön rendelkezik a fogadó államban történő huzamos tartózkodás kérdéséről, melyre azok az uniós polgárok és egyesült királysági állampolgárok, valamint családtagjaik jogosultak, akik folyamatosan legalább öt évig vagy a 2004/38/EK irányelv 17. cikkében meghatározott időtartamon át jogszerűen a fogadó államban tartózkodtak.⁴⁸

⁴⁰ Határ menti ingázó munkavállaló: olyan uniós polgár vagy egyesült királysági állampolgár, aki egy vagy több olyan államban folytat gazdasági tevékenységet, ahol nem rendelkezik tartózkodási hellyel. Kilépési megállapodás, 9. cikk b) pont.

⁴¹ Kilépési megállapodás, 10. cikk a)–d) pont.

⁴² Kilépési megállapodás, 10. cikk e)–f) pont.

⁴³ Kilépési megállapodás, 12. cikk.

⁴⁴ Fogadó állam: az uniós polgárok és családtagjaik tekintetében az Egyesült Királyság, az egyesült királysági állampolgárok és családtagjaik tekintetében pedig az a tagállam, amelyben az uniós jognak megfelelően az átmeneti időszak vége előtt ott gyakorolták tartózkodási jogukat, és azt követően is ott tartózkodnak. Kilépési megállapodás, 9. cikk c) pont.

⁴⁵ Munkavégzés helye szerinti állam: az uniós polgárok tekintetében az Egyesült Királyság, az egyesült királysági állampolgárok tekintetében pedig valamely tagállam, amelyben az átmeneti időszak vége előtt ott határ menti ingázó munkavállalóként gazdasági tevékenységet folytattak, és az említett időpontot követően továbbra is folytatnak. Kilépési megállapodás, 9. cikk d) pont.

⁴⁶ Kilépési megállapodás, 23. cikk.

⁴⁷ Kilépési megállapodás, 13. cikk.

⁴⁸ Kilépési megállapodás, 15. cikk.

A tartózkodásra nézve a megállapodás bizonyos korlátok közé szorítja a fentiekben részletezett jogok gyakorlását. A fogadó állam ugyanis megkövetelheti a tartózkodásra jogosult személyektől, hogy olyan új tartózkodási jogállást kérelmezzenek, amely biztosítja az e cím szerinti jogokat, és az ilyen jogállás megszerzését igazoló okmány meglétéhez kötheti. A megállapodás ugyanakkor azt is pontosan rögzíti, hogy a tartózkodási jogállás igazolásának kötelezettsége milyen feltételek mellett írható elő.⁴⁹

A kiutazási és beutazási jogok tekintetében a kilépési megállapodás úgy rendelkezik, hogy az uniós polgárok és az Egyesült Királyság állampolgárai érvényes útlevéllel vagy nemzeti személyazonosító igazolvánnyal, azok családtagjai és más, a fogadó állam területén bizonyos feltételeknek megfelelően tartózkodó személyek pedig érvényes útlevéllel jogosultak arra, hogy a fogadó állam területét elhagyják és oda beutazzanak a 2004/38/EK irányelv meghatározott rendelkezései szerint. E jogosítványok tekintetében a fogadó állam szintén előírhat korlátozást, ugyanis az átmeneti időszak végét követően beutazóvízumot kérhet az uniós polgárhoz vagy az egyesült királysági állampolgárhoz csatlakozó családtagoktól.⁵⁰

Fontos megemlíteni továbbá, hogy a beutazási és tartózkodási jogok gyakorlását a fogadó állam, valamint a munkavégzés helye szerinti állam a jogosult személyek magatartása miatt is korlátozhatja, nemzeti jogszabályaival összhangban. Amennyiben a jogosult személy jogaival visszaél, vagy csalást követ el, a fogadó állam vagy a munkavégzés helye szerinti állam elfogadhatja a jogok megtagadása, megszüntetése vagy visszavonása érdekében szükséges intézkedéseket, sőt akár ki is utasíthatja területéről az illető személyt.⁵¹

A munkavégzés kérdéséről a kilépési megállapodás úgy rendelkezik, hogy „Az EUMSz. 45. cikkének (3) és (4) bekezdésében foglalt korlátozásokra is figyelemmel, a munkavállalókat a fogadó államban, illetve a határ menti ingázó munkavállalókat a munkavégzés helye szerinti állam(ok)ban megilletik az EUMSz. 45. cikkében, valamint a 492/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletben biztosított jogok”.⁵² Az önálló vállalkozókra nézve a megállapodás hasonló rendelkezést tartalmaz, kimondva, hogy „Az EUMSz. 51. és 52. cikkében foglalt korlátozásokra is figyelemmel, az önálló vállalkozókat a fogadó államban, illetve a határ menti ingázó önálló vállalkozókat a munkavégzés helye szerinti állam(ok)ban megilletik az EUMSz. 49. és 55. cikkében garantált jogok”.⁵³

⁴⁹ Kilépési megállapodás, 13. és 18. cikk.

⁵⁰ A fogadó államban ugyanakkor minden eszközt biztosítani kell a szükséges vízumok megszerzéséhez és a vízumokat ingyenesen, a lehető legrövidebb időn belül, gyorsított eljárással kell kiadnia. Kilépési megállapodás, 14. cikk.

⁵¹ Kilépési megállapodás, 20. cikk.

⁵² Kilépési megállapodás, 24. cikk.

⁵³ Kilépési megállapodás, 25. cikk.

A határ menti ingázó munkavállalókra és vállalkozókra nézve a dokumentum kimondja, hogy ők a munkavégzés helye szerinti államba beléphetnek, onnan kiléphetnek, továbbá az ott munkavállalóként vagy önálló vállalkozóként élvezett jogaikat megőrzik.⁵⁴ A kilépési megállapodás ezenfelül rögzíti, hogy az uniós polgárok vagy egyesült királysági állampolgárok azon családtagjai, akik tartózkodási joggal vagy huzamos tartózkodási joggal rendelkeznek a fogadó államban vagy a munkavégzés helye szerinti államban, állampolgárságuktól függetlenül jogosultak ott munkaviszonyt létesíteni vagy önálló vállalkozói tevékenységet folytatni a 2004/38/EK irányelv 23. cikkével összhangban.⁵⁵

Mindazonáltal fontos rögzíteni, hogy a kilépési megállapodás a munkavégzés helye szerinti államnak szintén biztosít korlátozási lehetőséget. Az ilyen állam ugyanis megkövetelheti, hogy a határ menti ingázó munkavállalók jogainak gyakorlására jogosult személyek olyan okmány iránti kérelmet nyújtsanak be, amely igazolja jogosultságukat.⁵⁶

A kilépési megállapodás mindezekon felül a szakmai képzések elismeréséről is rendelkezik, rögzítve, hogy meghatározott feltételek teljesítése esetén „Az uniós polgárok vagy egyesült királysági állampolgárok és családtagjaik által megszerzett, a 2005/36/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 3. cikke (1) bekezdésének b) pontjában meghatározott szakmai képzéseknek a fogadó állam vagy a munkavégzés helye szerinti állam által az átmeneti időszak vége előtt történt elismerésének joghatásai az adott államban fennmaradnak, beleértve azt a jogot is, hogy az érintettek szakmájukat a saját állampolgárokkal azonos feltételek mellett gyakorolhatják”⁵⁷

Figyelmet érdemel továbbá a kilépési megállapodás azon cikke, mely a megállapodásban foglaltak betartása érdekében egy független hatóság felállításáról rendelkezik. E hatóság feladata, hogy a kilépési megállapodás második részének végrehajtását ellenőrizze, azaz biztosítsa az uniós polgárok és az Egyesült Királyság állampolgárai megállapodásban rögzített jogainak érvényesülését. E hatóság megszüntetésére legkorábban az átmeneti időszak végétől számított nyolcéves időtartam elteltét követően kerülhet sor, az Unió és az Egyesült Királyság képviselőiből álló vegyes bizottság döntése alapján.⁵⁸

Ahogy az már korábban rögzítésre került, a kilépési megállapodással párhuzamosan kell alkalmazni a kereskedelmi és együttműködési megállapodást, így a továbbiakban utóbbi szerződés releváns rendelkezéseinek bemutatására is sor ke-

⁵⁴ Kilépési megállapodás, 24–25. cikk.

⁵⁵ Kilépési megállapodás, 22. cikk.

⁵⁶ Az érintettek ugyanakkor jogosultak arra, hogy ilyen okmányt kiállítsanak számukra. Kilépési megállapodás, 26. cikk.

⁵⁷ Kilépési megállapodás, 27. cikk.

⁵⁸ Kilépési megállapodás, 159. és 164. cikk.

rül. A kereskedelmi és együttműködési megállapodás mindenekelőtt rögzíti, hogy a felek a területükre való belépés vagy ideiglenes ott-tartózkodás szabályozására nézve intézkedéseket alkalmazhatnak, ideértve azokat az intézkedéseket, amelyek a határaik integritásának védelme és a természetes személyek szabályos határátlépésének biztosítása érdekében szükségesek.⁵⁹

A dokumentum a fentiek felül külön kitér a rövid távú tartózkodás kérdésére, melyre nézve előírja, hogy hatálybalépéskor a feleknek főszabály szerint vízummentes utazást kell biztosítaniuk egymás állampolgárai számára. Mindazonáltal a későbbiekre nézve a dokumentum lehetőséget ad vízumkötelezettség bevezetésére is. Amennyiben erre sor kerül, úgy a kötelezettséget bevezető félnek legalább három hónappal a követelmény hatálybalépése előtt értesítést kell küldenie a kötelezettség bevezetésére irányuló szándékáról. Az Egyesült Királyság tekintetében továbbá azt is rögzíti a megállapodás, hogy amennyiben az állam a későbbiekben a rövid távú tartózkodás tekintetében vízumkötelezettséget vezet be valamely tagállam állampolgáraival szemben, úgy ez a kötelezettség valamennyi tagállam állampolgáira vonatkozni fog.⁶⁰

A kereskedelmi és együttműködési megállapodás szabályozza a határon átnyúló szolgáltatások kérdését is, rögzítve, hogy nem fogadhatóak el és nem tarthatóak fenn olyan intézkedések, amelyek korlátozzák a szolgáltatók számát, a szolgáltatási ügyletek vagy a tőke összértékét, a szolgáltatási műveletek teljes számát vagy a szolgáltatás teljesítménye kijelölt számbeli egységekben kifejezett mennyiségét. Egy adott szolgáltatást nyújtó jogi személy vagy vállalkozás típusára nézve nem írható elő korlátozás,⁶¹ továbbá nem szabható a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás feltételül az sem, hogy valamely szolgáltató vállalkozást létesítsen, tartson fenn, vagy honos legyen valamely meghatározott területen.⁶² A szerződést aláíró feleknek a legnagyobb kedvezményes elbánást kell biztosítaniuk, azaz egymás szolgáltatásait és szolgáltatóit olyan elbánásban kell részesíteniük, amely nem kevésbé kedvező, mint az az elbánás, amelyet hasonló helyzetben saját szolgáltatóik és szolgáltatóik számára biztosítanak.⁶³

A szolgáltatásnyújtás kérdéséhez részben kapcsolódik a természetes személyek üzleti célú belépésének és ideiglenes tartózkodásának kérdése, melyre nézve a kereskedelmi és együttműködési megállapodás meghatározott kategóriákat állít fel, és rögzíti, hogy az egyes kategóriák tekintetében milyen feltételekkel megengedett a belépés és a tartózkodás, valamint mennyi az ideiglenes tartózkodás maximális

⁵⁹ Kereskedelmi és együttműködési megállapodás, 123. cikk 4. pont.

⁶⁰ Kereskedelmi és együttműködési megállapodás, 492. cikk.

⁶¹ Kereskedelmi és együttműködési megállapodás, 135. cikk.

⁶² Kereskedelmi és együttműködési megállapodás, 136. cikk.

⁶³ Kereskedelmi és együttműködési megállapodás, 137–138. cikk.

időtartama.⁶⁴ E tekintetben a megállapodás kiemelten fontos kérdésként kezeli az átláthatóság biztosítását, melynek értelmében a feleknek nyilvánosan hozzáférhetővé kell tenniük a természetes személyek belépésével és ideiglenes tartózkodásával kapcsolatos intézkedésekre vonatkozó információkat, valamint ezek változását.⁶⁵

Végezetül a kereskedelmi és együttműködési megállapodás szakmai képesítésekre vonatkozó rendelkezését emelném ki, melyben rögzítésre kerül, hogy az érintett tevékenység ágazatának szempontjából az adott területen releváns szakmai testületek és hatóságok közös ajánlásokat dolgozhatnak ki és bocsáthatnak a partnerségi tanács rendelkezésére a szakmai képességek elismeréséről. A közös ajánlás kézhezvételét követően a partnerségi tanács azt észszerű időn belül megvizsgálja, a vizsgálatot követően pedig elkészíti, majd határozat formájában elfogadja a szakmai képesítések elismerésének feltételeit megállapító szabályozást, amely a megállapodás mellékletévé válik.⁶⁶

A kilépési megállapodás, valamint a kereskedelmi és együttműködési megállapodás ismertett rendelkezései alapján több következtetés is levonható. Az első a szerződések viszonyára vonatkozó megállapítás, mely szerint a két megállapodás tanulmány szempontjából releváns rendelkezései probléma nélkül alkalmazhatóak egymással párhuzamosan, közöttük ellentét vagy bennük rejlő ellentétes tartalom nem fedezhető fel.

Az uniós polgárság tekintetében pedig megállapítható, hogy *expressis verbis* egyik vizsgált szerződés sem fosztja meg az Egyesült Királyság állampolgárait uniós polgárságuktól. Ugyanakkor a megállapodások tartalma egyértelműen arra utal, hogy az Egyesült Királyság állampolgárai immár csupán az uniós polgári jogosítványok egy részével rendelkeznek, s ezekkel is csak olyan módon és mértékben, amennyiben ezt a brexitet szabályozó szerződések biztosítják számukra. Ennélfogva az Egyesült Királyság állampolgárai nem élhetnek többé az ombudsmanhoz fordulás, valamint az Unió bármely szervéhez fordulás jogával, nem férhetnek hozzá az uniós szervek dokumentumaihoz, nem nyújthatnak be petíciót az Európai Parlamentnek, nem élhetnek az európai polgári kezdeményezés jogával, nem vehetnek igénybe az Unió bármely tagállamában diplomáciai és konzuli védelmet, továbbá nem rendelkezhetnek sem aktív, sem passzív választójoggal az európai parlamenti választásokon.

⁶⁴ E körbe tartoznak a letelepedési céllal érkező üzleti látogatók, a szerződéses szolgáltatók, a független szakemberek, a vállalaton belül áthelyezett személyek és a rövid időszakra érkező üzleti látogatók. Kereskedelmi és együttműködési megállapodás, 141–143. cikk.

⁶⁵ Kereskedelmi és együttműködési megállapodás, 145. cikk.

⁶⁶ Kereskedelmi és együttműködési megállapodás, 158. cikk.

Jogosítványaik között mindössze a szabad mozgás és tartózkodás, valamint a munkavégzés, vállalkozás és szolgáltatásnyújtás jogának bizonyos mértékű megőrzése említhető. Ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy az említett jogosítványok bizonyos mértékű megőrzése is jelentős eredménynek tekinthető. A brexit tehát szűkítette ugyan az uniós polgárok, valamint az Egyesült Királyság állampolgárainak mozgásterét, azonban a szabályozó szerződések igyekeztek a lehető legtöbb kedvezményt átmenteni az érintett személyek számára, és e tekintetben számottevő eredményeket értek el.

5. ZÁRÓ GONDOLATOK

Az Egyesült Királyság kilépése az Európai Unióból olyan helyzetet idézett elő, melyre korábban nem volt példa. Számos megválaszolatlan kérdés, probléma merült fel mindkét fél részéről, melyek közül egyesekre már sikerült megoldást találni, mások azonban továbbra is tisztázásra várnak. A kilépés utáni helyzet szabályozásának nehézsége, a vonatkozó kérdések komplexitása már a kilépési megállapodásban is jól tükröződik, a szerződés ugyanis 185 cikkből, valamint három jegyzőkönyvből, továbbá összesen tizenkilenc mellékletből áll. Ugyanakkor ez a mérték is eltörpül a kereskedelmi és együttműködési megállapodás mellett, mely 783 cikkből, egy jegyzőkönyvből és összesen ötven mellékletből áll.

A fenti számokból jól látható, hogy a brexit szabályozása rendkívül összetett, bonyolult problémakört jelent. E problémakörnek egy igen jelentős szeletét képezte s képezi az Egyesült Királyság állampolgárai jogállásának, valamint az uniós polgárok helyzetének rendezése. A tanulmányban vizsgált megállapodások létrehozását megelőzően a szakirodalmi források többféle lehetőséget is felvázoltak e kérdéskör lehetséges megoldásaként. Felmerült többek között, hogy az uniós polgárságot az állampolgárságtól független, önálló jogállásnak kellene tekinteni,⁶⁷ melyre ezáltal nem lenne hatással sem az állampolgárság, sem a tagállami státusz elvesztése.

A brexitet szabályozó nemzetközi szerződések azonban véget vetettek a különféle megoldási javaslatok felvetésének, és egyértelművé tették, hogy az uniós polgárság továbbra is járulékos jellegű intézmény, mely tagállami státusz, valamint a tagállamhoz kötődő állampolgárság nélkül nem létezhet.⁶⁸ Az uniós polgárság

⁶⁷ Kiss Lilla Nóra: Új szabályozás vagy reformok? Az uniós polgárság egyes elméleti és gyakorlati kérdései a Brexit tükrében. *Jog – Állam – Politika*, 11. évf. 2. szám (2019), 84.

⁶⁸ Cherry James – Ágoston Mohay: Mobility and Residence Rights after Brexit: The Positions of EU Citizens in Hungary and the EU: What Can We Say? In Kis Kelemen Bence – Mohay Ágoston (szerk.): *EU Justice and Home Affairs Research Papers in the Context of Migration and Asylum Law*. Centre for European Research and Education, Pécs, 2019. 17–18.

bizonyos részjogosítványai ugyan külön szabályozás keretében önálló életet élhetnek, azonban ez a tény magát az uniós polgárságot nem függetleníti a tagállami státusztól és állampolgárságtól, utóbbiak továbbra is az uniós polgárság két nélkülözhetetlen előfeltételét képezik. Arra nézve pedig, hogy a brexit kapcsán kidolgozott, részjogosítványok által biztosított szabadság miként válik be majd a gyakorlatban, s miként elégíti ki az uniós polgárok, valamint az Egyesült Királyság állampolgárainak igényeit, a jövő fog választ adni.

III. RÉSZ

AZ UNIÓS POLGÁRSÁGGAL
ÖSSZEFÜGGŐ GAZDASÁGI
JOGOSULTSÁGOK ÉS KAPCSOLÓDÓ
JOGOK

A GAZDASÁGI AKTIVITÁS PEREMÉN MOZGÓ UNIÓS POLGÁROK JOGAI

*Az álláskereső különleges jogállása az Európai Unió
Bíróságának legújabb gyakorlatában*

Gyenyey Laura

PhD, egyetemi docens, tanszékvezető-helyettes, Pázmány Péter
Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar

1. BEVEZETÉS

Noha a szabad mozgás általános jogát biztosító EUMSz. 21. cikk értelmében a szabad mozgás bármilyen cél érdekében gyakorolható, a szerződéses cikket kibontó másodlagos jogforrás, az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv (a továbbiakban: szabad mozgás irányelv)¹ máig megőrizte történeti rétegeltségét, és változatlanul fenntartja az uniós polgárok között a gazdasági aktivitásuk alapján történő megkülönböztetést. Amíg a gazdaságilag aktív munkavállalók és egyéni vállalkozók az uniós jog kínálta széles körű jogosítványok birtokában élvezhetik a szabad mozgással járó belső piaci előnyöket, addig az inaktív polgárok tartózkodása napjainkban sem feltétel nélküli: az az irányelvben rögzített elegendő anyagi forrás és egészségbiztosítás követelményéhez kötött. Mi több, az általuk élvezett jogok terjedelme is eltér a gazdaságilag aktív munkavállalók jogi helyzetétől, különösen, ami a szociális jogok terén élvezett egyenlő bánásmódot illeti. A belső piaci szabadságokat korlátozó aktusokkal szemben a tagállamok soha nem hivatkozhatnak gazdasági megfontolásokra, e körben protekcionizmusnak tehát nincs helye. Ezzel szemben a gazdaságilag inaktív személyek esetében a tagállami költségvetés védelme a tagállami korlátozások jogszerű hivatkozási alapjául szolgálhat. Épp ezért messze nem közömbös, hogy a szabad mozgás jogával élő uniós polgár vajon a gazdaságilag aktív vagy inaktív személyek

¹ 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., magyar különkiadás, 5. fejezet, 5. kötet, 46–61.

körébe sorolandó-e. Egyes esetekben ráadásul ez a határvonal nem húzható meg élesen a két személyi kör között: ilyen határterületen helyezkednek el az *álláskereső* is, akiknek sajátos jellemzője, hogy nem sorolhatóak be egyértelműen sem a gazdaságilag aktív, sem a gazdaságilag inaktív személyek táborába.²

Az álláskereső *de facto* ugyan nem minősülnek gazdaságilag aktív személyeknek, de sokan közülük mégis azzá válnak, amikor munkát találnak, az álláskeresőnek pedig éppen a gazdasági aktivitás el- vagy visszanyerése a kifejezett célja. Az uniós jog ezért már egészen a kezdetektől tartózkodási joggal jutalmazta az álláskeresőket azon törekvésért, hogy azok a tagállami munkaerőpiac résztvevőivé és ezzel „jó piaci polgárrá” váljanak.³ E *tartózkodási jog* gyakorlásának *tényleges feltételei és időtartama* ugyanakkor tisztázatlanul maradtak. Mindez arra vezethető vissza, hogy az uniós polgárok szabad mozgását általában rendező szabad mozgás irányelv a Bíróság vonatkozó gyakorlatát annak nyitva hagyott kérdéseivel együtt, lényegében változatlan formában emelte át.

A Bíróság álláskereső jogaival kapcsolatos legújabb, G. M. A.-ítélete⁴ immár egyértelműen rávilágít az álláskereső tartózkodási státuszával kapcsolatos *szabályozási hiátusra*, nevezetesen arra, hogy az e státuszhoz köthető tartózkodási jogok nem szerepelnek a szabad mozgás irányelv rendszerében. Az uniós polgárok három hónapon túli tartózkodását szabályozó 7. cikk ugyanis semmilyen módon nem tesz említést az álláskeresőkről, így kifejezett irányelvi rendelkezés hiányában csupán az irányelv 14. cikk (4) bekezdés b) pontjában rögzített, kiutasítással szembeni biztonsági záradékból következtethetünk az álláskeresőket megillető jogosultságokra.⁵ Az említett G. M. A.-ítélet ugyanakkor amellett, hogy rávilágít a fenti joghézagra, még ha csekély mértékben is, de hozzájárul az uniós polgár álláskereső, munkavállaló szabad mozgását rögzítő EUMSZ. 45. cikkében biztosított tartózkodási jogai megerősítéséhez.

Bármennyire is üdvözlendő a Bíróság G. M. A.-ügyben hozott döntése a tartózkodási jogok megerősítését illetően, e jogok tényleges érvényesülése könnyen megkérdőjeleződhet az integrációs jog szociális juttatásokkal kapcsolatos szabályanyaga fényében, amely esetében az álláskeresői jogállás hibrid (egyszerre aktív

² Lásd bővebben Gellérné Lukács Éva, Fürjes Annamária: Munkanélküliek szabad mozgása az Európai Unióban. *Európai Tükör*, Vol. 15. (2022), 52–61.

³ Lásd az Európai Unió Bíróságának Royer és Antonissen-ügyben hozott döntéseit. 48/75. sz. ügy, *Jean Noël Royer*, A Bíróság 1976. április 8-i ítélete, EU:C:1976:57; C-292/89. sz. ügy, *The Queen kontra Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen*, A Bíróság 1991. február 26-i ítélete, EU:C:1991:80.

⁴ C-710/19. sz. ügy, *G. M. A. kontra État belge*, A Bíróság (első tanács) 2020. december 17-i ítélete, EU:C:2020:1037.

⁵ A kérdéses cikkely úgy fogalmaz, hogy nem hozható kiutasítási intézkedés az uniós polgárral vagy családtagjaival szemben akkor, ha az uniós polgár álláskereső céljából utazott be a fogadó tagállam területére.

és inaktív) jellege már sokkal erőteljesebben megmutatkozik. Amíg ugyanis az álláskereső *álláshoz jutással kapcsolatos szociális juttatásaira* a munkavállalókra vonatkozó EUMSz. 45. cikke szerinti egyenlő bánásmód elve alkalmazandó, addig a *létfenntartást célzó szociális segélyek és támogatások* a szabad mozgás irányelv 24. cikk (2) bekezdésének kivételi körébe esnek, expressis verbis felmentve ezzel a tagállamokat az egyenlő bánásmód elvének alkalmazása alól. Márpedig az álláskereső körében nem jellemző, hogy bőséges forrásokkal rendelkezzenek a fogadó állam területén való megélhetésük biztosítására. Ez különösen igaz azokra az álláskeresőkre, akik egyébként is valamiféle strukturális hátránnyal küzdenek a munkaerőpiacon.

A tanulmány az álláskeresői státusz sajátos természetét és az abból fakadó jogalkalmazási kihívásokat vizsgálja, külön tárgyalva az álláskereső tartózkodási jogaival, illetve a szociális juttatásokkal kapcsolatos kérdéseket.

2. AZ ÁLLÁSKERESŐK TARTÓZKODÁSI JOGAIRA VONATKOZÓ UNIÓS SZABÁLYOZÁS ÉS AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG KORAI GYAKORLATA

Az álláskereső kilátása arra, hogy a fogadó állam gazdasági vérkeringésébe bekapcsolódva a társadalomba szervesen integrálódjanak, bizonyos fokú tartózkodási jogot generál számukra. Mindezt jól tükrözi az EUMSz. 45. cikk (3) bekezdésében nevesített részjogosítvány, azaz a tényleges állásajánlatokra jelentkezés céljából a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás joga, illetve annak Bíróság általi tág értelmezése, amely az álláskeresőt a munkavállalók szabad mozgása hatékony érvényesüléséhez szükséges előfeltételnek tekinti.⁶ Az álláskereső tartózkodási jogai ekképp közvetlenül a munkavállalói jogosítványokat rögzítő EUMSz. 45. cikkéből fakadnak, anélkül azonban, hogy az álláskereső valamennyi, a munkavállalókat megillető jogosítványt gyakorolhatná. A Bíróság elsőként a híres Antonissen-ítéletében⁷ foglalkozott részletesen az álláskeresőket megillető jogosítványokkal. Ennek kapcsán rögzítette, az álláskeresőket megillető tartózkodási jog hatékony érvényesülése akkor biztosított, ha az uniós jogszabály vagy ennek hiányában a tagállami jog *észszerű határidőt* biztosít számukra, hogy a fogadó tagállamban a szakmai képzésüknek megfelelő állásajánlatokról tudomást szerezhessenek, illetve hogy az alkalmazás érdekében adott esetben megte-

⁶ G. M. A.-ítélet, 25. pont.

⁷ A tényállás szerint Antonissen belga állampolgárt az Egyesült Királyságban való több mint hat hónapos sikertelen álláskereső után kokain illegális birtoklása miatt szabadságvesztésre ítélték, szabadulását követően pedig kiutasították az ország területéről. Antonissen arra hivatkozással fellebbezte meg a döntést, hogy mint közösségi állampolgár a közösségi jog védelme alatt áll.

hessék a szükséges lépéseket.⁸ Az Antonissen-döntés idején ez a határidő az Egyesült Királyságban hat hónap volt, amelyről a Bíróság úgy nyilatkozott, hogy az nem tűnik elégtelennek, és nem is kérdőjelezi meg az EUMSz. 45. cikkének hatékony érvényesülését.⁹ Mindehhez azonban a Bíróság azt is hozzátette, hogy az érintett *nem utasítható ki* a fogadó tagállam területéről, amennyiben az *ésszerű határidő leteltét követően bizonyítja, hogy „az álláskeresőt továbbra is folytatja, és tényleges esélye van a foglalkoztatásra”*.¹⁰ Az ítélet ugyanakkor számos kérdésre nem adott választ, így többek között arra sem, hogy az álláskereső ténylegesen mennyi ideig tartózkodhat a fogadó állam területén, illetve hogy mikor is kell bizonyítékot szolgáltatnia arra vonatkozóan, hogy tényleges esélye van a foglalkoztatásra.

Az Antonissen-ítéletet követően született másodlagos jogi szabályozás, a szabad mozgás irányelv sem rendezi a fenti kérdéseket. Ez annyiban meglepő, hogy az irányelv kifejezetten az uniós polgárok szabad mozgási és tartózkodási jogosítványainak megerősítése, illetve átláthatóbbá válása céljából került elfogadásra. Amíg az irányelvtervezet semmilyen módon nem tért ki az álláskeresők tartózkodási jogaira, addig az elfogadásra került jogszabály már minimálisan (igaz, csupán két ponton) utal az álláskeresőkre. Egyfelől annak preambulumban,¹¹ illetve a már említett 14. cikk (4) bekezdésében, amely rendelkezés csupán egy biztonsági záradékot tartalmaz az álláskeresők és családtagjaik kiutasítással szembeni védelmével összefüggésben. A kérdéses rendelkezés értelmében amennyiben az uniós polgár álláskereső céljából utazott be a fogadó tagállam területére, akkor sem ő, sem a családtagjai nem utasíthatók ki addig, amíg „bizonyítani tudja, hogy állást keres, és tényleges esélye van a foglalkoztatásra”.¹² A fenti rendelkezésben tulajdonképpen az Antonissen-döntésben foglaltak köszönnek vissza, anélkül azonban, hogy választ kapnánk az ítéletben is nyitva hagyott alapvető kérdésekre. Így az irányelv nem tisztázza sem azt, hogy az álláskeresők pontosan mennyi ideig tartózkodhatnak a fogadó állam területén, sem azt, hogy a velük szemben támasztott feltételeknek a tartózkodásuk mely szakaszában kell eleget tenniük. Ahogy azt a konkrét jogeset is példázza, e joghézag azzal, hogy teret enged az eltérő tagállami szabályozásoknak, bizonyos esetekben meglehetősen szűkre szabhatja az álláskeresőket megillető tényleges tartózkodási jogokat.

⁸ Antonissen-ítélet, 16. pont.

⁹ Antonissen-ítélet, 21. pont.

¹⁰ Antonissen-ítélet, 21. pont.

¹¹ Az uniós polgároknak három hónapnál nem hosszabb időtartamra tartózkodási jogot kell biztosítani a fogadó tagállamban, bármely egyéb feltétel vagy formai követelmény nélkül, kivéve az érvényes személyazonosító igazolványra vagy útlevelelre vonatkozó követelményt, a Bíróság joggyakorlata által elismert, az álláskeresőkre vonatkozó kedvezőbb bánásmód sérelme nélkül.

¹² Szabad mozgás irányelv, 14. cikk (4) bekezdés (b) pont.

Mindennek fényében nem meglepő, hogy a G. M. A.-ügyben az utaló fórum mindenekelőtt a fent jelzett „észszerű időtartam” hosszára és álláskeresőkkel szemben az álláskeresés egyes időszakai alatt támasztható követelményrendszerre igyekezett választ kapni a Bíróságtól.

3. AZ ÁLLÁSKERESŐK TARTÓZKODÁSI JOGÁVAL KAPCSOLATOS KÉRDÉSEK MEGVÁLASZOLÁSA AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG LEGÚJABB, G. M. A.-DÖNTÉSÉBEN

3.1. Az ügy tényállása és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

A tényállás szerint G. M. A. görög állampolgár 2015 októberében, álláskeresői minőségében, három hónapot meghaladó tartózkodás céljából nyilvántartásba vételi igazolás iránti kérelmet nyújtott be a belga hatóságokhoz.

2016 márciusában – azaz mintegy öt hónappal az iratok benyújtást követően – a belga idegenrendészeti hivatal elutasította a kérelmet, arra hivatkozással, hogy G. M. A. nem felel meg a vonatkozó belga jogszabály által a három hónapot meghaladó tartózkodáshoz előírt feltételeknek, mivel a benyújtott dokumentumok alapján nem tudja bizonyítani, hogy továbbra is állást keres, és tényleges esélye van a foglalkoztatásra. A belga hatóságok ezt követően kötelezték a kérelmezőt az ország területének elhagyására. G. M. A. a fenti határozattal szemben benyújtott keresetének elutasítását követően felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő az előzetes döntéshozatali eljárás utaló fórumához, a Conseil d'État-hoz. Kérelmében mindenekelőtt arra hivatkozott, hogy az EUMSZ. 45. cikkéből és a korábbi Antonissen-ítéletből az következik, hogy a tagállamoknak „észszerű határidőt” kell biztosítaniuk a más tagállamból érkező álláskeresők számára annak érdekében, hogy e személyek tudomást szerezhessenek a számukra megfelelő állásajánlatokról, illetve hogy megtehessek a foglalkoztatásukhoz szükséges intézkedéseket. Mi több, e határidő semmilyen esetben sem lehet hat hónagnál rövidebb, és az álláskereső e határidő alatt nem köteles annak bizonyítására, hogy tényleges esélye van a foglalkoztatásra.

G. M. A. azzal érvelt továbbá, hogy a keresetét elbíráló fórumnak az összes releváns tényezőt kimerítően vizsgálnia kellett volna az eljárás során. Ez még abban az esetben is így van, ha e tények a vitatott határozat meghozatalát követően (de még a jogerős ítélet meghozatalát megelőzően) merültek fel, a fellebbezési eljárás során ugyanis a bíróságnak ezen újabb tényeket is megfelelően értékelnie kellett volna. G. M. A. ugyanis 2016 áprilisában, röviddel a belga idegenrendészeti hivatal elutasító határozatának meghozatalát követően elnyert egy európai parlamenti gyakornoki állást. Álláspontja szerint épp ez a körülmény bizonyítja, hogy tényleges esélye volt a foglalkoztatásra, ami alapján viszont megillettehette őt a három hónapot meghaladó tartózkodás joga.

3.2. A Bíróság G. M. A.-ügyben hozott döntése

A Bíróság G. M. A.-ítéletének indokolását az észszerű időtartam biztosításával kapcsolatos kérdés megválaszolásával kezdi. Az ítélet elsőként azt rögzíti, hogy az EUMSZ. 45. cikke szerinti munkavállaló fogalmat,¹³ illetve a munkavállalók szabad áramlását mint alapvető gazdasági szabadságot és az ezt biztosító rendelkezéseket *kiterjesztően* szükséges értelmezni. Az Antonissen-ítélet érvelését követve az ítélet azt is rögzíti továbbá, hogy az EUMSZ. 45. cikkében foglaltak *hatékony érvényesülése* érdekében a tagállami álláskeresőknél biztosítani kell a munkakeresés céljából a fogadó tagállamba való belépés és az észszerű ideig való ott-tartózkodás jogát.¹⁴

A Bíróság az észszerű időtartam kezdő dátumát illetően az irányelv első három hónapos tartózkodást szabályozó 6. cikkéből indult ki, amely rendelkezés mindenre egyformán alkalmazandó, függetlenül a kérdéses személy fogadó állam területére lépésének tényleges céljától. E szabály értelmében az érvényes személyazonosságot tanúsító okmányon túl semmilyen további feltétel nem támasztható a jogszerű tartózkodáshoz. Az ítélet ezt követően az irányelv 14. cikk (4) bekezdésére fókuszál, amely már kifejezetten az álláskeresők fogadó tagállam területén való tartózkodásának feltételeit rendezi. A két eltérő jogcím szerinti tartózkodás között azonban időbeni átfedés lehet.¹⁵ Az észszerű időtartam épp ezért azzal az időponttal kezdődik, amikor az uniós polgár úgy dönt, hogy *álláskeresőként nyilvántartásba* veteti magát,¹⁶ nem pedig a fogadó államba érkezése időpontjával, vagy a három hónapos tartózkodási időszak leteltét követően (ahogyan azt egyébként a főtanácsnok javasolta).

Ami pedig az észszerű időtartam hosszának kérdését illeti, a Bíróság arra a megállapításra jut, hogy az irányelv 14. cikk (4) bekezdése semmilyen minimum időtartamra való utalást nem tartalmaz e tekintetben. Indokolásában a Bíróság épp ezért a korábbi Antonissen-döntésében foglaltakat tekintette irányadónak, miszerint a hat hónapos időszak elviekben nem tűnik elégtelennek, és nem kérdőjelezi meg az EUMSZ. 45. cikkének hatékony érvényesülését.¹⁷

¹³ Az álláskereső a Bíróság gyakorlatában munkavállalónak minősül. C-507/12. sz. ügy, *Jessy Saint Prix kontra Secretary of State for Work and Pensions*, A Bíróság (első tanács) 2014. június 19-i ítélete, EU:C:2014:2007.

¹⁴ G. M. A.-ítélet, 24–27. pontok.

¹⁵ Amennyiben az uniós polgár a fogadó állambeli tartózkodása első három hónapjában állást keres, akkor őt mind az irányelv 6. cikke szerinti, mind pedig az EUMSZ. 45. cikke szerinti tartózkodási jog megilleti, a Bíróság Antonissen-ügyben hozott döntésével és a vonatkozó irányelvi rendelkezéssel összhangban.

¹⁶ G. M. A.-ítélet, 37. pont.

¹⁷ A Bíróság csak másodsorban hivatkozik az uniós polgárokat az EUMSZ. 21. cikke szerint megillető szabad mozgás és tartózkodás alapvető és egyéni jogára. G. M. A.-ítélet, 40–41. pontok.

A Bíróság végül rátért annak a kérdésnek a megvizsgálására is, hogy a fogadó állam milyen feltételeket támaszthat az álláskeresőkkel (first-time jobseeker) szemben. E követelmények eltérhetnek a tartózkodás három lehetséges időszaka szerint. A tartózkodás első három hónapjában az álláskeresőként regisztráló uniós polgárra egyaránt vonatkozik az irányelv 6. cikke, illetve a 14. cikk (4) bekezdés b) pontja. A 6. cikkben előírt feltétel nélküli tartózkodás jogát ugyanakkor semmilyen módon nem áthatják alá az álláskeresők számára előírt követelmények. Így a tartózkodás első három hónapjában nem követelhető meg tőlük sem annak bizonyítása, hogy állást keresnek, sem pedig az, hogy tényleges esélyük van az elhelyezkedésre.¹⁸

Az „észszerű időtartamnak” a tartózkodás első három hónapján túlnyúló időszakra eső feltételrendszerét illetően az Antonissen-ítéletben foglaltakat vette kiindulási alapul a Bíróság. A kérdéses ítélet indokolása szerint az „érintett nem utasítható ki a fogadó tagállam területéről, amennyiben az észszerű határidő leteltét követően bizonyítja, hogy az álláskeresőt továbbra is folytatja, és tényleges esélye van a foglalkoztatásra”.¹⁹ Abból, hogy az álláskeresőnek a kiutasítás elkerülése érdekében, ezen észszerű határidő leteltét követően is folytatnia kell az álláskeresőt, az következik, hogy a fogadó tagállam már a határidő letelte előtt is előírhatja, hogy az álláskereső állást keressen.²⁰ Ezt az értelmezést támasztja alá az észszerű időtartam *célja* is, amely lehetőséget biztosít az álláskereső számára a nemzeti munkaerőpiacról való tájékozódásra, illetve hogy megtegye a szükséges lépéseket az elhelyezkedése érdekében. Épp a fentiek miatt, a nemzeti hatóságok részéről ezen időszakban túl korai lenne annak értékelése, hogy az uniós polgárnak valós esélye van-e a foglalkoztatásra. Következésképp a Bíróság döntése értelmében az álláskeresőtől csak ezen *észszerű határidő leteltét* követően követelhető meg a fentiek bizonyítása.²¹

A Bíróság részletesebben is ismertette a teszt lényegét, hogy mikor is van tényleges esélye az uniós polgárnak az elhelyezkedésre. Mindenekelőtt rögzítette, hogy a tagállami hatóságoknak egy *átfogó értékelést* kell lefolytatniuk a fentiek megállapítása céljából, amelyhez a Szpunar főtanácsnok indítványában foglaltakat vette irányadóul. Így többek között azok vizsgálni kötelesek, hogy előbbi *szerepel-e* álláskeresőként a *nemzeti nyilvántartásban, pályázik-e rendszeresen állásokra* potenciális munkáltatóknál, illetve *részt vesz-e állásinterjúkon*.²²

¹⁸ G. M. A. -ítélet, 35–36. pontok.

¹⁹ Antonissen-ítélet, 21. pont.

²⁰ G. M. A. -ítélet, 44. pont.

²¹ G. M. A. -ítélet, 46. pont.

²² G. M. A. -ítélet, 47. pont.

3.3. A Bíróság G. M. A.-döntésének értelmezése

Felmerül a kérdés, hogy a konkrét esetben miért is bír jelentőséggel az a tény, hogy G. M. A. a gyakornoki állás elnyerése előtt jogszerűen tartózkodott-e a tagállam területén, hiszen a későbbi munkavállalói státuszának köszönhetően már birtokában volt egy tartózkodási igazolványnak, így nem kellett elhagynia Belgium területét. A válasz az irányelv által kiépített fokozatos tartózkodás rendszerében,²³ illetve az annak keretében biztosított huzamos tartózkodási jogállás elnyerésével kapcsolatos feltételek teljesítésében keresendő. Az álláskeresői státuszt megtagadó határozat ugyanis megszakítja G. M. A. Belgiumban való jogszerű tartózkodása folyamatosságát, és ezzel lényegében újraindul esetében a huzamos tartózkodási jogállás megszerzéséhez szükséges ötéves időszak számítása. Azon uniós polgár tekintetében tehát, aki nem tartja meg álláskeresőként a tartózkodási jogát, a tagállami kiutasító határozatot hatályon kívül kell helyezni a huzamos tartózkodási kérelem benyújthatóságához. A határozat álláskereső számára pozitív eredményű felülvizsgálata esetén az érdekelt gyorsabban szerezhet huzamos tartózkodási jogot, mivel ez esetben az ötéves tartózkodási időszak attól az időponttól számítandó, amikor a nyilvántartásba vételi igazolás iránti kérelmet a fogadó tagállamban benyújtották. Mindez pedig egyben azt is jelenti, hogy G. M. A. esetében a nemzeti bíróság döntése hosszú évekre vonatkozóan befolyásolhatta érdemben G. M. A. fogadó állambeli jogállását, függetlenül attól, hogy még egy számára kedvezőtlen bírósági döntés eredményeként sem kellett volna elhagynia a fogadó állam területét.

Maga a Bíróság is az irányelv által biztosított *fokozatos tartózkodási* rendszer keretében vizsgálta az álláskeresői jogosítványokat. Mindenekelőtt rögzítette, hogy az uniós polgárok három hónapon túli tartózkodását rögzítő 7. cikkben foglaltakhoz képest a 14. cikk (4) bekezdésének b) pontja egy *derogációt* jelent, amennyiben kifejezetten maga határozza meg az álláskeresőként való tartózkodás feltételeit. E körben a Bíróság azt hangsúlyozta, hogy az nem pusztán a származási tagállamukat a fogadó tagállamban való álláskeresői szándékával elhagyó uniós polgárokra vonatkozik (first time jobseeker), hanem a korábban a tagállamban foglalkoztatott, de később kényszerű munkanélkülivé vált személyekre is kiterjed.²⁴ A Bíróság a 14. cikk (4) bekezdés b) pontjának fenti meghatározását nyilvánvalóan az irányelvben foglalt két cél egyike²⁵ – így egyfelől az EUMSz. 21.

²³ E rendszer értelmében az irányelvben biztosított jogok fokozatosan növekednek az érin-tett uniós polgár fogadó tagállamban való tartózkodásától, illetőleg beilleszkedése mértékétől függően.

²⁴ G. M. A.-ítélet, 33. pont.

²⁵ Az irányelv már a hatálybalépésétől kezdve kettős szempontrendszernek igyekezett megfelelni: egyszerre célozta a szabad mozgás egyéni joga megerősítését és e jog korlátainak rögzítését, a tagállami közpénzek megóvásának céljából.

cikkből fakadó szabad mozgás egyéni jogának gyakorlásának megkönnyítése –, másfelől az EUMSZ. 45. cikkének hatékony érvényesülése érdekében fogadta el. Ez a megközelítés ugyanakkor szöges ellentétben áll a Bíróság gazdaságilag inaktív polgárokra irányadó újabb gyakorlatával,²⁶ amelyben az a szabad mozgáshoz való jogot kizárólag a másodlagos jog szigorú keretei között engedi érvényesülni, csekély jelentőséget tulajdonítva magának az uniós polgári jogállásnak.²⁷

A Bíróság döntése értelmében a 14. cikk (4) bekezdés b) pontja feljogosítja az uniós polgársággal rendelkező álláskeresőt, hogy az álláskeresés céljával, és szzerű ideig a fogadó állam területén tartózkodjon. E jog kapcsán az ítélet számos kérdést tisztázott, így mindenekelőtt azt, hogy az észszerű időszak kezdetét minden esetben az álláskeresés céljából való nyilvántartásba vételtől kell számítani, függetlenül attól, hogy ez egybeesik-e a szabad mozgás irányelv 6. cikke szerinti tartózkodási idővel. A Bíróság ítéletében egyúttal azt is leszögezte, hogy az álláskeresők rendelkezésére álló észszerű időtartam hossza nem függhet attól, hogy az uniós polgár a fogadó tagállamba való megérkezésekor, avagy az ott-tartózkodása későbbi időpontjában regisztráltatja magát álláskeresőként. Ez a kérdés azért bír jelentőséggel, mert korábban egyes tagállamok a tartózkodás első három hónapjának az időszakát és az álláskeresők számára rendelkezésre álló észszerű időszakot teljesen különálló szakaszként kezelték. Így az újonnan érkezők lényegében három hónappal meghosszabbíthatták az álláskeresésre fordítható időszakot. A jogirodalom egyes képviselői szerint ez a megközelítés adott esetben hátrányosabban érintheti a fogadó ország területén korábban foglalkoztatott és munkavállalói minőségüket meg nem tartó álláskeresőket azokkal szemben, akik újonnan érkezőként kívánnak elhelyezkedni a tagállam munkaerőpiacán.²⁸ Véleményem szerint ugyanakkor egy újonnan érkezővel szemben semmiképp sem tekinthető hátrá-

²⁶ C-333/13. sz. ügy, *Elisabeta Danó és Florin Danó kontra Jobcenter Leipzig*, A Bíróság (nagytanács) 2014. november 11-i ítélete, EU:C:2014:2358.

²⁷ Vélhetően épp a szabad mozgás irányelvben foglalt korlátok vezették a luxemburgi fórumot arra, hogy döntését jelen esetben alapvetően a munkavállalók EUMSZ. 45. cikkén alapuló jogállására alapítsa. Ezt a megközelítést alkalmazta a Bíróság a már említett *Saint Prix*-ügyben, ahol egy, a szülést megelőző 11 héttel az állásával felhagyó kismama esetében a Bíróság a munkavállalói jogállás megtartásán túl nem is sorakoztatott fel alternatívákat a szabadon mozgó uniós polgár tartózkodási és az abból fakadó szociális jogainak biztosítása mellett. Azaz a Bíróság ítéletében egyáltalán nem tért ki arra a kérdésre, hogy a munkavállalói jogállás megtartása hiányában az uniós polgárt az EUMSZ. 21. cikke közvetlen alkalmazásával, pusztán ezen alapvető státuszából fakadóan is megilletethi a fogadó államban való tartózkodás joga.

²⁸ Ez persze nemcsak a korábban munkavállalói minőségben tartózkodókat érinti, hanem mindazokat, akik a tagállam területén már évekig jogszerűen tartózkodtak, így például az egyetemi hallgatókat, akik tanulmányaik befejezésével a fogadó államban kívánnak elhelyezkedni. Charlotte O'Brien: *The pillory, the precipice and the slippery slope: The profound effects of the UK's legal reform programme targeting EU migrants*. *Journal of Social Welfare and Family Law*, Vol. 37, No. 1. (2015), 111–115; Alice Welsh: *A genuine chance of free movement?*

nyosabb helyzetben lévőnek az a fogadó tagállam területén már korábban is jogszerűen tartózkodó uniós polgár, aki feltehetően sokkal több információ birtokában van a kérdéses tagállam munkaerőpiaci viszonyait és a munkaerőpiacon való elhelyezkedési lehetőségeket illetően. Az, hogy a Bíróság immár egyértelműen rögzíti ezen időszak kezdő időpontját, összességében mindenképp pozitív, és segíti a tisztánlátást.²⁹

A Bíróság ítéletének második kulcsfontosságú megállapítása a tartózkodás feltételeire fókuszál az álláskereső időszakában. Az álláskeresőknél bizonyítaniuk szükséges, hogy *ténylegesen állást keresnek*. A tagállamok ezt a követelményt tehát már az álláskereső észszerű ideig tartó időszakában is előírhatják az uniós polgárok számára, azt az esetet kivéve, amikor is az álláskereső egybeesik az uniós polgár tartózkodásának első három hónapjával, tekintve hogy a *feltétel nélküli tartózkodás joga* semmilyen módon nem kérdőjelezhető meg.

Az álláskeresőkkal szemben támasztott második feltétel – ami hangsúlyozandóan csak is az észszerű idő leteltét követően lép életbe – annak bizonyítása, hogy az *álláskeresőnek tényleges esélye van az elhelyezkedésre*. A tényleges elhelyezkedés esélye így csakis akkor vizsgálható, ha az álláskereső már észszerű ideig a tagállam területén tartózkodott korábban. A Bíróság által kimunkált fenti koncepció elmentmondhat azon tagállami jogszabályi rendelkezéseknek és gyakorlatnak, amely már a háromtól hat hónapig terjedő tartózkodás időszakában is vizsgálja a valós foglalkoztatás esélyét, így például annak a G. M. A.-ügy alapjául szolgáló belga jogszabálynak,³⁰ amely a három hónapon túli tartózkodás feltételül a *folyamatos álláskeresőt és az elhelyezkedés valós esélyének bizonyítását* követelte meg. Ez a

Clarifying the ‘reasonable period of time’ and residence conditions for jobseekers in G. M. A., *Common Market Law Review*, Vol. 58, No. 5. (2021), 1591–1612.

²⁹ Babayev úgy véli, az álláskeresői nyilvántartásba vétel időpontjának Bíróság általi hangsúlyozása korántsem oszlatja el az észszerű időtartam kezdő időpontjával kapcsolatos összes bizonytalanságot. Nem minden tagállam írja elő ugyanis a szabad mozgás jogával élő uniós polgárok számára az illetékes hatóságoknál történő regisztrációt, mivel a 2004/38/EK irányelv 25. cikke csupán deklaratív jelleget tulajdonít a nyilvántartásba vételi igazolásnak. Így nem teljesen világos, mi is szolgálhatna referenciapontként az „észszerű időtartam” kezdetének, illetve időtartamának meghatározásához azokban a tagállamokban, ahol az álláskereső nem rendelkezik regisztrációs igazolással. Nézete szerint ez annyiban nem jelent problémát, hogy épp e tagállamok hatóságai toleránsak az uniós polgárok de facto tartózkodását illetően. Másfelől, fennáll a veszélye annak, hogy az álláskeresők kiszolgáltatott helyzetbe kerülhetnek, figyelemmel arra, hogy a szociális segélyhez való hozzáférésük e tagállamokban továbbra is a szabad mozgás irányelvben rögzített feltételek teljesítésétől függ. Rufat Babayev: Setting out the boundaries of jobseekers’ residence status and beyond: Case C-710/19. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 29, No. 2. (2022), 286–297.

³⁰ Erről lásd bővebben Anthony Valcke: Expulsion from the „Heart of Europe”: The Belgian Law and Practice Relating to the Termination of EU Residence Rights. In Sandra Mantu et al.: *EU Citizenship and Free Movement Rights*. Brill, Leiden, 2020. 155–190.

gyakorlat erősen megkérdőjelezhető a Bíróság által deklarált fenti követelmény fényében, miszerint csak is az „észszerű időtartam” leteltét követően kerülhet sor a foglalkoztatás tényleges esélyének tagállami hatóság általi értékelésére. Az irányelv 14. cikk (4) bekezdés b) pontjában, így a kiutasítással szembeni biztonsági klauzulában rejlő jogbizonytalanság ugyanis mindeddig jelentős mozgásteret adott a tagállamoknak a tartózkodási jogok sajátos értelmezésére. Jól illusztrálja ezt az a brit referendumot megelőzően született jogszabály-módosítás is, amely értelmében az álláskeresőnek hat hónap elteltével meggyőző avagy kényszerítő erejű bizonyítékot (compelling evidence) kell szolgáltatniuk arra vonatkozóan, hogy továbbra is munkát keresnek, és hogy valódi esélye van a foglalkoztatásuknak, amelyet például egy három hónapon belül realizálódó állásajánlat igazolhat.³¹

Végül, a Bíróság – a főtanácsnoki indítvány alapján – útmutatót kínált a *tényleges elhelyezkedési esély* tartalmi meghatározására vonatkozóan is, tekintve hogy a tagállamok mindeddig teljesen szabadon dönthettek arról, hogyan is értékelendő a foglalkoztatás tényleges esélyének fennállása.

A Bíróság a 'munkavállaló' uniós fogalmának kimunkálása során ítéleteiben mindig is óva intette a tagállamokat annak egyoldalú meghatározásától, elkerülve ezzel a Szerződés által biztosított védelem és a belső piac biztosította jogok önkényes felszámolását.³² Értelemszerűen ugyanez a logika kell, hogy érvényesüljön az 'álláskereső' és az 'elhelyezkedés tényleges esélye' fogalmainak meghatározása kapcsán. Egy közel egységes értelmezés hiányában ugyanis a tagállami korlátozások erősen megnyirbálhatják az álláskeresői jogosítványokat, megátolva ezzel a szabad mozgással járó jogok hatékony érvényesülését és a belső piac megfelelő működését. A Bíróság azon javaslata tehát, hogy a tagállami hatóságok a foglalkoztatás tényleges esélye feltételének teljesülését illetően végezzék el az összes releváns tényező átfogó értékelését, megakadályozza, hogy a tagállamok az egyoldalú, megszorító jogalkalmazással leszűkítsék a védelemre jogosult uniós polgárok körét.

Az elhelyezkedés tényleges esélyének meghatározására szolgáló releváns tényezőket illetően a Bíróság számos szempontot nevesített.

E vizsgálati szempontok között szerepel többek között, hogy *az érintett regisztrálva van-e* az álláskeresőként felelős szervezet nyilvántartásában, *pályázik-e rendszeresen* állásokra (önéletrajzzal és motivációs levéllel), vagy *részt vesz-e* a szakmai képzéseinek megfelelő állásajánlatokra vonatkozó *állásinterjúkon*. Ezenkívül e vizsgálatok során a nemzeti hatóságoknak és a nemzeti bíróságoknak figyelembe

³¹ O'Brien: The pillory, the precipice and the slippery slope. *i. m.* 115.

³² 75/63. sz. ügy, *M. K. H. Unger, R. Hoekstra felesége kontra Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten te Utrecht*, A Bíróság 1964. március 19-i ítélete, EU:C:1964:19; 53/81. sz. ügy, *D. M. Levin kontra Staatssecretaris van Justitie*, A Bíróság 1982. március 23-i ítélete, EU:C:1982:105, 11. pont.

kell venniük a *nemzeti munkaerőpiac valós helyzetét*, tehát az érintett tagállamban az álláskereső átlagos időtartamát³³ az érintett személy szakmai képzéseinek megfelelő ágazatban (*szektoronkénti eltérő megközelítés*). A Bíróság e ponton hangsúlyozza, hogy önmagában az, hogy az álláskereső visszautasította a szakmai képzéseinek nem megfelelő állásajánlatokat, nem tekinthető úgy, miszerint az illető nem teljesíti az irányelv szabta feltételeket. Továbbá, első álláskeresőknél esetén értelemszerűen az a tény sem értékelhető a kérelmező terhére, hogy korábban még nem dolgozott a fogadó tagállamban.

A főtanácsnoki véleményben és ennek nyomán az ítéletben szereplő szempontok ugyanakkor csupán példálózó jellegűek. Így nem utalnak arra a Belgium és Luxemburg által követett gyakorlatra, miszerint az álláskeresővel töltött hosszabb időszak, akár rendszeres pályázat esetén is jelzésértékű lehet a tekintetben, hogy nem áll fenn valódi esély az elhelyezkedésre. A Bíróság arra sem tér ki ítéletében, hogy a tagállamoknak vajon figyelembe kell-e venniük a különféle demográfiai csoportok (nők, fiatalok, idősek) esetén a munkakereséshez szükséges átlagos időtartam eltérését, tekintettel az egyes uniós polgárok munkaerőpiachoz való hozzáféréseinek strukturális akadályaira.³⁴

A Bíróság G. M. A.-ítéletében tisztázatlan maradt a kérdés továbbá, hogy tulajdonképpen mennyi idő is áll az álláskereső rendelkezésére a helyi munkaerőpiacra és a megfelelő munkalehetőségekkel való megismerkedés céljából. A Bíróság ahelyett, hogy konkrét időhatárokat rögzített volna, ítéletében egyszerűen csak megerősítette az Antonissen-ügyben kimondottakat, miszerint a hat hónap bizonyosan nem tűnik elégtelennek erre. A tagállamok számára biztosított mozgástér márpedig lehetőséget ad az álláskereső jogainak korlátozására. Az Antonissen-ítélet megfogalmazását alapul véve vezette be például az Egyesült Királyság az álláskeresőként való tartózkodási jog már fent jelzett hat hónapos korlátozását, amely csak abban az esetben hosszabbítható meg, ha kényszerítő erejű bizonyíték áll rendelkezésre a munkavállalás tényleges esélyének fennállására.³⁵ Ugyanakkor a Bíróság szabad mozgás irányelvvel kapcsolatos, 2010-től kirajzolódó megszorító gyakorlatának tükrében³⁶ a hat hónapos időszak mint észszerű időtartam meg-

³³ Az ítélet sajnálatos módon az álláskereső átlagos időtartamára utal, noha bizonyos esetekben, így a hátrányos helyzetű munkavállalók esetén, célszerű lenne a személyes körülményekhez igazítani e határidőt.

³⁴ Welsh: A genuine chance of free movement? *i. m.* 1610–1611.

³⁵ Azt, hogy mi minősül „meggyőző bizonyítéknak”, esetleg kell eldönteni. Ha például a kérelmezőnek írásos állásajánlata van, amely a következő három hónapon belül határozott munkakezdési dátumot rögzít, ez meggyőző bizonyítéknak tekinthető, amennyiben a munka valódi és tényleges.

³⁶ A Bíróság egyik legújabb, CG ítéletében lényegében megerősítette fenti gyakorlatát, ugyanakkor első ízben aktiválta az alapjogokat a szociális támogatásra vonatkozó kérelmek jogalapjaként. C-709/20. sz. ügy, CG kontra *The Department for Communities in Northern Ire-*

erősítése akár a restriktív trend visszaszorításaként is értékelhető. Különösen igaz ez azért, mert egyes tagállamok, így például Belgium is, az elhelyezkedés tényleges esélyének bizonyítását már három hónap elteltével előírják.³⁷

Persze az is könnyen elképzelhető, hogy a Bíróság a konkrét időtartam kérdésében nem kívánt kifejezetten állást foglalni, hiszen – ahogy azt a főtanácsnoki indítvány is jelzi – az álláskereső minimális tartózkodási idejének meghatározása az uniós jogalkotó (és nem pedig a jogalkalmazó) feladata. A Bíróság bizonyos kérdésekben egyszerűen nem léphet a jogalkotó helyébe.³⁸ Miközben a Bíróság illetően „önkorlátozása” akár üdvözlendő is lehetne, figyelemmel az Európai Bíróság aktivista attitűdjére, nehezen hihető, hogy valójában ez a szempont állna az ítélet megközelítése mögött. Felmerülhet továbbá az a kérdés is, hogy a szabad mozgás irányelv jövőbeli módosítása – a Bíróság másodlagos joggal kapcsolatos gyakorlatának szigorodása fényében – nem vezetne-e az álláskeresőket szemben támasztott követelmények szigorodásához, ezzel egyidejűleg pedig a jogaik felhígulásához. A Bíróság újabb gyakorlatában ugyanis különös figyelmet fordít a szabad mozgás irányelv megfogalmazásában expressis verbis szereplő feltételek érvényesülésére, mint amilyenek a konkrét időhatárokat megállapító rendelkezések is. Így például az Alimanovic-ügyben a Bíróság kimondta, hogy egy a munkavállalói tevékenységét egy évnél rövidebb ideig végző, majd kényszerű munkanélkülivé váló uniós polgár legalább hat hónapra megtarthatja a jogállását, ezt követően pedig álláskeresővé válik, anélkül azonban, hogy a hatóságoknak mérlegelnie kellene az érintett egyéni körülményeit.³⁹ Hasonlóképpen közelítette meg a kérdést a Bíróság a Garcia Nieto-ügyben, ahol a Bíróság szintén nem érezte szükségét az egyéni körülmények mérlegelésének egy, a fogadó állam területére újonnan érkező álláskereső esetében, mivel az irányelv 24. cikk (2) bekezdésében foglaltak egyértelműen kimondják, hogy a fogadó tagállam nem köteles szociális segítségnyújtásra való jogosultságot biztosítani a tartózkodás első három hónapjában a

land, A Bíróság (nagytanács) 2021. július 15-i ítélete, EU:C:2021:602. Ferdinand Wollenschlager: An EU Fundamental Right to Social Assistance in the Host Member State? The CJEU's Ambivalent Approach to the Free Movement of Economically Inactive Union Citizens Post Dano. *European Journal of Migration and Law*, Vol. 24. No. 1. (2022), 151–169.

³⁷ E tagállami gyakorlatot a Bizottság kontra Belgium ügyben a Bíróság nem utasította el kifejezetten. Döntésében a Bíróság csupán azt rögzítette, hogy az észszerű időtartam meghosszabbítható, anélkül azonban, hogy ténylegesen állást foglalt volna abban a kérdésben, hogy az adott ügyben szabott három hónapos időtartam megfelelő-e. C-344/95. sz. ügy, *Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Belga Királyság*, A Bíróság (hatodik tanács) 1997. február 20-i ítélete, EU:C:1997:81. 12–19. pontok.

³⁸ Lásd C-710/19. sz. ügy, *G. M. A. kontra État belge*, Maciej Szipunar főtanácsnok 2020. szeptember 17-én ismertetett indítványa, EU:C:2020:739, 74. pont.

³⁹ C-67/14. sz. ügy, *Jobcenter Berlin Neukölln kontra Nazifa Alimanovic és társai*, A Bíróság (nagytanács) 2015. szeptember 15-i ítélete, EU:C:2015:597, 59. pont.

gazdaságilag inaktív polgárok számára.⁴⁰ Ilyen esetben tehát semmilyen egyéni értékelési kötelezettség nem terheli a tagállami hatóságot, az ellátás folyósítása automatikusan megtagadható.

Ezzel szemben a Bíróság G. M. A.-döntésében az irányelv 14. cikk (4) bekezdés b) pontjának értelmezése során annak fő vezérlő elvéül az *EUMSZ. 45. cikkben foglaltak hatékony érvényesülése és az álláskereső egyéni körülményeinek mérlegelése* szolgált. Babayev úgy véli, hogy a Bíróság a szóban forgó ügyben épp az irányelv 14. cikk (4) bekezdés b) pontjának megfogalmazásában rejlő kétértelműség miatt léphetett túl az egyébként szigorú irányelvi kereteken.⁴¹ Az Alimanovic és a Garcia Nieto esetek fényében azonban kérdéses, hogy a Bíróság egy, az álláskeresők tartózkodási időtartamának konkrét meghatározását célzó irányelvi rendelkezés esetén is a fenti, azaz az elsődleges jogra támaszkodó és épp ezért a megengedőbb értelmezést követné-e. Az irányelvnek az álláskeresők tartózkodási jogai pontos meghatározását célzó átdolgozása bár vélhetően hozzájárulna a jogbiztonsághoz, az nem járna szükségképpen az álláskeresők jogainak fokozott védelmével. Ez kizárólag annak a függvénye, hogy a Bíróság adott esetben milyen normatív szerepet tulajdonítana a másodlagos jog egyes rendelkezéseinek.

Végül, ha elfogadjuk, hogy a G. M. A.-ítélet az Antonissen-ügyben mondtak megerősítésével,⁴² még ha csekély mértékben is, de hozzájárul az álláskeresők tartózkodási jogainak védelméhez, látnunk kell, hogy az ítélet *kizárólag az átlagos munkavállalóra lett szabva*. Amíg az álláskeresőről általánosságban elmondható, hogy az valamiféle rizikófaktorral jár, nem szabad elfelejtenünk, hogy bizonyos csoportok a szabad mozgás gyakorlása során rendszerszintű akadályokkal szembesülhetnek, időigényessé és nehézkessé téve számukra az álláskeresés folyamatát. A Bíróság sajnálatos módon nem foglalkozik az uniós polgárok azon hátrányos helyzetű csoportjaival, akik a szabad mozgás gyakorlása során különböző akadályokkal szembesülhetnek, és akik esetében a tartózkodási idő meghosszabbítása különösen indokolt lehet(ne). Welsh épp ezért egy elszalasztott lehetőségként tekint az ítéletre, amiért az nem írja elő az álláskeresők előtt álló strukturális akadályok és az álláskereső személyes körülményeinek teljes körű vizsgálatát az észszerű időtartam megállapítása (illetve annak esetleges meghosszabbíthatósága) céljából.⁴³ Különösen sajnálatos ez akkor, amikor a

⁴⁰ C-299/14. sz. ügy, *Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen kontra Jovanna Garcia-Nieto és társai*, A Bíróság (első tanács) 2016. február 25-i ítélete, EU:C:2016:114, 46. pont.

⁴¹ Babayev: *Setting out the boundaries of jobseekers' residence status and beyond*: Case C-710/19. *i. m.* 11.

⁴² Azaz hogy az észszerű határidő biztosításának elmulasztása lehetetlenné tenné az EUMSZ. 45. cikkének hatékony érvényesülését.

⁴³ Welsh: *A genuine chance of free movement? i. m.* 1601–1603.

szociális jogok európai pillére⁴⁴ elkötelezi magát a foglalkoztatási esélyegyenlőség mellett, és kifejezett céljaként rögzíti az alulreprezentált csoportok munkaerőpiaci és társadalmi befogadásának és részvételének előmozdítását.⁴⁵

E körbe sorolandók azok a jellemzően női munkavállalók, akik munkahelyi feladataik mellett, valamilyen gondozási (elsősorban gyermekkel vagy szülővel kapcsolatos ellátási) kötelezettségüknek tesznek eleget.⁴⁶ Esetükben az álláslehetőségek igen szűkre szabottak, miközben az átlagos munkavállalónál jóval kevesebb időt tudnak álláskeresésre fordítani. Persze nem ez az első eset, hogy a Bíróság joggyakorlatában nem számol a gondozói kötelezettséget ellátó személyek esetében felmerülő munkaerőpiaci akadályokkal. A Bíróság G. M. A.-ítéletének indoklásában paradox módon épp azt a Saint Prix-esetet hivatkozta a munkavállaló fogalmának kiterjesztő hatályú értelmezése kapcsán, amelyben az csupán elvi jellegű védelmet kínál az állásával várandóssága miatt felhagyó kismamának azzal, hogy a jogállás megtartásának szigorú feltételül szabja a foglalkoztatásba észszerű időn belül történő visszatérését.⁴⁷ Ugyan Saint Prix szerencsésnek volt mondható, hiszen könnyen talált állást, de előfordulhat, hogy a kismama a gyermekszülést követően legnagyobb igyekezete ellenére sem tud elhelyezkedni. Ez

⁴⁴ Lásd https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_hu.

⁴⁵ A fent említett szociális pillér eredményeként született meg a munka és a magánélet egyensúlyát megerősítő 2019/1158/EU irányelv, amely a korábbiakhoz képest magasabb minimumkövetelményeket vezet be a családi vonatkozású szabadságok és a munkavállalókat megillető rugalmas munkafeltételek tekintetében, valamint előmozdítja a gondozási feladatok szülők közötti egyenlő megosztását. Lásd Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1158 irányelve (2019. június 20.) a szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúlyról és a 2010/18/EU tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L 188., 2019.7.12., 79–93.

⁴⁶ Az új irányelvi szabályozás igyekszik immár az apák családi felelősségvállalását szorgalmazni, azonban a munka és a családi élet összehangolásáról elsősorban továbbra is a női munkavállalók jutnak eszünkbe. Lásd az Eurostat által 2019-ben közzétett statisztika a munka és magánélet egyensúlyáról, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Reconciliation_of_work_and_family_life_-_statistics#Childcare_responsibilities_effect_work_arrangements.

⁴⁷ A Bíróság a már említett Saint Prix-ítéletében úgy találta, hogy ha az elhelyezkedés észszerű időn belül nem következik be, a kismamát álláskeresőnek kell tekinteni, jóval korlátozottabb jogosítványokkal. Annak a kérdésnek a megválaszolását ugyanakkor, hogy mi minősül észszerűnek, a Bíróság tagállami hatáskörébe utalta, amely számos további kérdést vet fel. Így joggal tehető fel például a kérdés, hogy mi a helyzet akkor, ha a kismama nem tud elhelyezkedni, mert például a megváltozott családi körülmények miatt már nem talál a számára megfelelő munkát. Tovább bonyolíthatja a helyzetet egy beteg vagy speciális igényű gyermek ellátása, aki mellett a korai visszatérés nem vagy csak igen nehezen megoldható. Lásd bővebben Gyeney, Laura: Legal challenges of the retention of worker status as reflected in recent case law of the CJEU. *Hungarian Yearbook of International and European Law*, Vol. 7. No. 1. (2019), 303–325.

esetben pedig álláskeresőként kizárólag a kiutasítással szemben élvez védelmet az uniós jog alapján.

Noha a G. M. A. -ítélet nem foglalkozott kifejezetten azzal a kérdéssel, hogy az álláskereső miként juthat szociális ellátásokhoz a fogadó tagállamban, az álláskereső tartózkodási jogainak hatékony gyakorlása szorosan összefügg az álláskereső uniós polgárok szociális juttatásainak kérdésével is.

4. AZ ÁLLÁSKERESŐK SZOCIÁLIS JUTTATÁSOK TEKINTETÉBEN ÉLVEZETT EGYENLŐ BÁNÁSMÓDJÁRA VONATKOZÓ LUXEMBURGI BÍRÓSÁGI GYAKORLAT

Az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogát az EUMSZ. 21. cikke garantálja. Noha alapvető jogról van szó, e jogok nagyon is korlátozottak és feltételhez kötöttek, amely korlátokat és feltételeket a másodlagos jog, nevezetesen a szabad mozgás irányelv rögzít. Az uniós polgárság bevezetését követő gyakorlatában a Bíróság az uniós polgárságra mint alapvető jogállásra hivatkozással még egy igen megengedő értelmezést követett a másodlagos jog által támasztott feltételek tekintetében.⁴⁸ A 2008-as gazdasági válságot és a szociális turizmus kérdésével kapcsolatos viták fellángolását követően azonban a Bíróság – amint az fent már említésre került – szigorította e meglehetősen nagyvonalú gyakorlatát, immár jóval nagyobb figyelmet szentelve az irányelvben rögzített feltételek maradéktalan teljesülésének. Ekképp a Bíróság az egyenlő bánásmód feltételül szolgáló jogszerű tartózkodás követelményének teljesüléséhez a 2014-es Dano-üggyel kezdődően már egy magasabb küszöböt állít ahhoz képest, mint ami a korábbi döntéseiből következett. Amíg a Dano-ügyet megelőző gyakorlatában a tagállamok a nemzetközi szerződésből fakadóan vagy belső jogszabályaik alapján is elismerhették a tartózkodás jogszerűségét,⁴⁹ ma már alapvető elvárás, hogy az uniós polgár az irányelvben foglalt követelményeknek tegyen eleget. Ezen újabb megközelítés

⁴⁸ A Bíróság az 1990-es évek időszakában egyfajta korlátot emelt a megfelelő anyagi források tagállam általi megkövetelhetősége elé, arra hivatkozással, hogy a másodlagos jogban foglalt korlátok célja elsősorban annak elkerülése, hogy a más tagállamban letelepedett uniós polgárok észszerűtlen anyagi terhet jelentsenek a fogadó tagállam számára. Márpedig e célkitűzés bizonyos esetekben teljesül anélkül is, hogy az érintettek maradéktalanul megfelelnek a másodlagos jog szigorú követelményeinek. C-184/99. sz. ügy, *Rudy Grzelczyk kontra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, A Bíróság 2001. szeptember 20-i ítélete, EU:C:2001:458; C-413/99. sz. ügy, *Baumbast és R kontra Secretary of State for the Home Department*, A Bíróság 2002. szeptember 17-i ítélete, EU:C:2002:493.

⁴⁹ Lásd C-85/96. sz. ügy, *María Martínez Sala kontra Freistaat Bayern*, A Bíróság 1998. május 12-i ítélete, EU:C:1998:217; C-456/02. sz. ügy, *Michel Trojani kontra Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS)*, A Bíróság (nagytanács) 2004. szeptember 7-i ítélete, EU:C:2004:488.

eredményeként a tartózkodási jogok terjedelmének meghatározásakor a Bíróság tehát csakis a másodlagos jogban rögzített feltételeknek való megfelelést vizsgálja, anélkül hogy kitérne az egyéni körülmények értékelésére. A gazdaságilag inaktív polgárok körében alkalmazott gyakorlatot később a Bíróság kiterjesztette az álláskeresőkre, illetve a munkavállalói jogállásukat megtartó uniós polgárookra is, amint azt a fent hivatkozott Garcia Nieto- és Alimanovic-döntései kapcsán is láthatjuk.⁵⁰ Az alábbiakban a fenti esetek ismertetésével kívánom röviden bemutatni az álláskeresők szociális jogaira vonatkozó jogfejlődés egyes állomásait.

4.1. Az álláskeresőkre vonatkozó luxemburgi bírósági gyakorlat az uniós polgári jogállás bevezetését követően

Az uniós polgárság bevezetésének következményeként a „szolidaritáshoz való jog” a szociális juttatások területén – legalábbis részlegesen – kiterjesztésre került a gazdaságilag inaktív személyekre. Ezzel egyidejűleg merült fel a kérdés, vajon ezt a gyakorlatot alkalmazni kell-e magukra az álláskeresőkre is, ami különösen indokoltnak tűnt annak tükrében, hogy az álláskeresők, más inaktív személytől eltérően, relatíve könnyen a munkaerőpiac aktív szereplőivé válhatnak.⁵¹ A Bíróság, felülírva korábbi esetjogát,⁵² az uniós polgárság intézményének létrejöttére és az uniós polgárok által élvezett egyenlő bánásmódra tekintettel, Collins-ítéletében úgy határozott, hogy nem lehet kizárni a 45. cikk (2) bekezdése hatálya alól azokat a pénzügyi természetű juttatásokat, amelyek célja, hogy elősegítsék egy tagállam munkaerőpiacára való bejutást.⁵³ A Bíróság ugyanakkor korlátként fogalmazta meg, hogy a tagállamok megköveteljék az álláskereső és a tagállam munkaerőpiaca között fennálló „integráns kapcsolatot”, mielőtt egyenlő hozzáférést biztosítanak a szociális támogatói rendszerükhöz.⁵⁴

⁵⁰ Lásd *Alimanovic-ítélet*; *García-Nieto-ítélet*.

⁵¹ Ferdinand Wollenschlager: Consolidating Union Citizenship: Residence and Solidarity Rights for Jobseekers and the Economically Inactive in the Post-Dano Era. In Daniel Thym (ed.): *Questioning EU Citizenship*. Hart Publishing, Oxford, 2017. 187.

⁵² A Bíróság korábbi, *Lebon*-döntésében még kizárta az álláskeresőket a szociális kedvezményre jogosultak köréből, ezen a területen tehát nem követelhettek egyenlő bánásmódot. 316/85. sz. ügy, *Centre public d'aide sociale de Courcelles kontra Marie-Christine Lebon*, A Bíróság 1987. június 18-i ítélete, EU:C:1987:302.

⁵³ A Bíróság *Collins*-döntésében az egyenlő bánásmód elvét kiterjesztette azokra az uniós polgárookra is, akik álláskeresőként jelen egy tagállamban. Lásd bővebben Blutman László: Uniós polgárok és egyenlő bánásmód – a szociális jogok határai. *Acta iuridica et politica*, Vol. 70. No. 2. (2007), 3–17.

⁵⁴ Az ügyben ugyanis egy olyan uniós polgárról volt szó, aki a járadékigénylést megelőző két évtizeddel korábban dolgozott az Egyesült Királyságban részmunkaidőben és alkalmi jelleggel.

Kérdéses ugyanakkor, hogy a Bíróság fenti joggyakorlata miként egyeztethető össze a Collins-ítélet óta hatályba lépett szabad mozgás irányelvvel, különösen annak 24. cikk (2) bekezdésével, amely értelmében a fogadó tagállam nem köteles szociális segítségnyújtásra való jogosultságot biztosítani az álláskeresőknél a jogszerű ott-tartózkodásuk hosszabb időtartamára.⁵⁵

Amíg a Bíróság Collins-ügyön alapuló gyakorlata a Vatsouras- és a Ioannidis-döntésekkel átmenetileg megerősítést, sőt kiterjesztést nyert,⁵⁶ a legújabb esetjog már jelentősen leszűkíti azt azzal, hogy a szabad mozgás irányelv 24. cikk (2) bekezdése értelmében vett szociális segítségnyújtási ellátást kizárja a Collins-joggyakorlat alkalmazási köréből.

4.2. Az álláskeresőkre vonatkozó újabb, restriktív luxemburgi bírósági gyakorlat

A Bíróság gazdaságilag inaktív és a gazdasági élet vérkeringésébe bekapcsolódni nem kívánó polgárookra vonatkozó Dano-ítéletétől eltérően, az Alimanovic- és Garcia Nieto-ítéletekben immár olyan álláskereső polgárok jogi helyzetével foglalkozott, akiktől a tagállami hatóságok álláskeresői minőségükben tagadták meg bizonyos különleges, nem járulékalapú pénzügyi ellátások folyósítását.

Az Alimanovic-ügyben két olyan svéd állampolgár, anya és lánya folyamodott szociális juttatásért, akik fél évvel a kényszerű munkanélkülivé válásukat követően már nem tarthatták meg az irányelv 7. cikk (3) bekezdése szerinti munkavállalói jogállásukat, ekképp álláskeresőnek minősültek.⁵⁷ Noha jogszerű tartózkodásuk

Lásd C-138/02. sz. ügy, *Brian Francis Collins kontra Secretary of State for Work and Pensions*, A Bíróság (teljes ülés) 2004. március 23-i ítélete, EU:C:2004:172, 67–68. pontok.

⁵⁵ Erről lásd bővebben Ferdinand Wollenschlager: *The judiciary, the legislature and the evolution of Union citizenship*. In Philip Syrpis (ed.): *The Judiciary, the Legislature and the EU Internal Market*. Cambridge University Press, 2012. 302–330.

⁵⁶ C-258/04. sz. ügy, *Office national de l'emploi kontra Ioannis Ioannidis*, A Bíróság (első tanács) 2005. szeptember 15-i ítélete, EU:C:2005:559; C-22/08. és C-23/08. sz. egyesített ügyek, Athanasios Vatsouras (C-22/08) és Josif Koupatantze (C-23/08) kontra Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900, A Bíróság (harmadik tanács) 2009. június 4-i ítélete, EU:C:2009:344; C-367/11. sz. ügy, *Déborah Prete kontra Office national de l'emploi*, A Bíróság (negyedik tanács) 2012. október 25-i ítélete, EU:C:2012:668. A Bíróság a Vatsouras-ítéletében lényegében a Collins-ügyben foglaltakat megerősítve deklarálta, hogy az uniós polgárságra és az uniós polgárok által élvezett egyenlő bánásmódra figyelemmel nem lehet a tagállami munkavállalókat megillető egyenlő bánásmódot szabályozó rendelkezés – jelenleg az EUMSZ. 45. cikk (2) bekezdése – hatálya alól kizárni egy olyan pénzügyi ellátást, amelynek célja valamely tagállam munkaerőpiacán álláshoz való hozzáférés megkönnyítése. Jogszerű ugyanakkor a tagállam részéről, hogy csak azon álláskeresőknél nyújtja ezen ellátást, akik tényleges kapcsolatot létesítettek ezen állam munkaerőpiacával.

⁵⁷ A Dano-üggyel ellentétben, amelyben tehát a szóban forgó uniós polgár soha nem dolgozott, és nem is keresett munkát, az édesanya és a legidősebb lány 2010 júniusa és 2011 májusa

álláskeresőként (second time job seeker) az irányelv 14. cikk (4) bekezdés b) pontja alapján biztosított volt, az általuk igényelt szociális ellátások tárgyában a Bíróság már úgy nyilatkozott, hogy a fogadó állam e minőségükben megtagadhatja tőlük a kérdéses juttatásokat. Döntését a Bíróság azzal indokolta, hogy az igényelt ellátás, még ha az a nemzeti jog szerint álláskeresői támogatásnak minősül is, lényegében az emberi méltóságnak megfelelő *életvitel folytatásához szükséges minimális életfenntartási eszközöket biztosítja*.⁵⁸ Ekképp a korábbi ügyek (különösen a Vatsouras és Koupatantze egyesített ügyek) tárgyául is szolgáló német ellátást a Bíróság már egyértelműen a minimális életfenntartást célzó juttatásként határozta meg, azt az irányelv 24. cikk (2) bekezdése szerinti derogációs kör alá vonva ezzel. Ez alapján a Bíróság már könnyűszerrel érvelhetett úgy, hogy az Alimanovic családot az irányelv 24. cikk (2) bekezdése értelmében nem illeti meg az egyenlő bánásmóddhoz való jog, tekintve hogy a 14. cikk (4) bekezdésének b) pontja alapján tartózkodó uniós polgárok számára *megtagadhatók a szociális segélyek*.

Az Alimanovic családot, noha jogszerűen tartózkodott a tagállamban, mégsem illette meg tehát az egyenlő bánásmód. Ez a megközelítés markánsan eltér a Bíróság Martinez Sala-ügyben megfogalmazott korábbi álláspontjától, amely értelmében *a fogadó állam területén való jogszerű tartózkodás prima facie jogot teremt az egyenlő bánásmódra*. A Dano-ügyhöz hasonlóan azonban a Bíróság az irányelv tételes rendelkezéseinek teljesítésén kívül semmilyen más, a társadalmi integráció irányába mutató egyéni körülményt nem értékelt az Alimanovic család szabad mozgási jogainak megítélése során. Az ítélet megfogalmazása szerint „[...] Noha a Bíróság már kimondta, hogy a 2004/38 irányelv megköveteli, hogy a tagállam vegye figyelembe az érintett személy sajátos helyzetét mielőtt kiutasítási intézkedést foganatosítana vagy megállapítaná, hogy e személy tartózkodása indokolatlan terhet jelent a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére, ezen egyedi vizsgálat az alapügyben szereplőhöz hasonló esetben nem kötelező”.⁵⁹ A Bíróság Alimanovic-döntésében tehát már *expressis verbis* hivatkozik a döntése alapjául szolgáló, a munkavállalói jogállás fenntartásának szabad mozgás irányelv által létrehozott „fokozatos rendszerére”, amely rendszer – legalábbis a Bíróság ítélete szerint – a tartózkodási jog és a szociális ellátásokhoz való hozzáférés bizton-

között kereső tevékenységet folytatott a fogadó országban. Alimanovicék 2011 decembere és 2012 májusa között szociális ellátásban részesültek, aminek folyósítását az illetékes német hatóság később megtagadta arra hivatkozással, hogy a kérdéses személyek fél évvel azt követően, hogy kényszerű munkanélkülivé váltak, elveszítették „munkavállalói” jogállásukat. A német hatóságok ezért arra jutottak, hogy a vonatkozó német jogszabályi rendelkezés alapján, amely kizárja a munkakeresőket a szociális segélyre való jogosultságból, megtagadhatják tőlük az ellátásokat.

⁵⁸ Alimanovic-ítélet, 45. pont.

⁵⁹ Alimanovic-ítélet, 59. pont.

ságossá tételére törekszik.⁶⁰ A Bíróság így egyszerűen csak kijelentette, hogy jelen körülmények között nincs szükség az arányosság követelményének vizsgálatára az érintett személy egyéni értékelése formájában. E kijelentését pedig azzal a már fent ismertetett megközelítéssel támasztotta alá, miszerint már maga az irányelv is figyelembe veszi a munkavállalók egyéni helyzetét. A Bíróság ezzel a kérdést mintegy lezártnak tekintette és nyugtázta, hogy az irányelvben a munkavállalói jogállás megtartására meghatározott időtartam önmagában garantálja a jogbiztonságot, ami teljes mértékben megfelel az arányosság elvének.⁶¹

Az uniós polgárok irányelv szerinti szigorú kategorizálásának fenti megközelítését tükrözi az *Alimanovic*-ügyet követő *Garcia Nieto*-ügy is.⁶² A Bíróság ebben az ügyben már kifejezetten egy, a tagállam területére újonnan érkező álláskereső kapcsán erősítette meg azon újabb gyakorlatát, amely szerint valamely *tagállam kizárhatja bizonyos szociális ellátásokból más tagállamok állampolgárait a tartózkodásuk első három hónapjában*. Erre szintén az irányelv 24. cikk (2) bekezdése ad a tagállamok számára felhatalmazást, amely úgy rendelkezik, hogy a tartózkodás első három hónapjában a szociális támogatásokra vonatkozó egyenlő bánásmód csupán korlátozottan biztosított az uniós polgárok számára. Ennek megfelelően a tagállamok a szociális biztonsági rendszerük pénzügyi egyensúlyának megőrzése céljából megtagadhatják ezen ellátások nyújtását a munkavállalókon, az önálló vállalkozókon vagy az e jogállásukat megtartó személyeken kívüli polgároktól. A juttatás megtagadása semmilyen módon nem követeli meg az érintett személy egyéni helyzetének vizsgálatát.

A Bíróság fenti, szigorú megközelítése az álláskeresők egyenlő bánásmódját illetően joggal veti fel a kérdést, vajon maradt-e mára bármi az „uniós polgár álláskeresői státuszról” az Európai Unió szabad mozgásra vonatkozó jogában,⁶³ annak tükrében, hogy az álláskeresési támogatás viszonylag könnyen az irányelv szerinti szociális segélynek minősíthető. Az egyenlő bánásmódra való sikeres hivatkozás szempontjából mindezzel párhuzamosan rajzolódott ki a munkavállalói státusz megtartásának jelentősége a munkán kívül töltött időszakok alatt, ahogy azt a *Gusa*-⁶⁴

⁶⁰ *Alimanovic*-ítélet, 60. pont.

⁶¹ *Alimanovic*-ítélet, 61. pont.

⁶² Az alapeljárás egy spanyol család és egy német munkaügyi központ között volt folyamatban, amelyben a német hatóság a nemzeti jogszabályoknak megfelelően megtagadta az álláskeresőknek és gyermekeiknek járó, megélhetési költségeket fedező ellátások biztosítását az apától és fiától németországi tartózkodásuk első három hónapjára.

⁶³ Az uniós polgári jogállás, amely a *Collins*-ügyben még az álláskeresői státuszt erősítő elem volt.

⁶⁴ C-442/16. sz. ügy, *Florea Gusa kontra Minister for Social Protection és társai*, A Bíróság (ötödik tanács) 2017. december 20-i ítélete, EU:C:2017:1004.

és a Tarola⁶⁵-ügyek is jól példázzák.⁶⁶ Ily módon a szabad mozgás jogában az állás-keresői státusz – függetlenül attól, hogy a tagállamba újonnan érkezett, avagy ott már hosszabb ideje tartózkodó polgárról van-e szó – immár az irányelv 6. cikke szerinti szociálisan kirekesztett, de jogszerűen tartózkodó uniós polgár jogállásával esik egy kategória alá.⁶⁷

5. ZÁRÓ GONDOLATOK

A Bíróság újabb, az uniós polgárok szabad mozgásával kapcsolatos gyakorlatában a származási országtól eltérő tagállamban tartózkodó polgárt úgy kezeli, mint aki már nem pusztán tárgya, hanem felelős alanya a társadalmi beilleszkedésnek, illetve mint aki cselekedeteivel vagy épp mulasztásával maga formálja a személyes sorsát. Amíg e megközelítés elfogadható a fogadó állam büntetőjogi normáinak uniós polgár általi ismeretét és tiszteletben tartását illetően,⁶⁸ az ide érkező állás-kereső polgártól már nem feltétlenül várható el, hogy tisztában legyen a kérdéses tagállam munkaerőpiaci lehetőségeivel, illetve annak álláskeresőkre vonatkozó konkrét részletszabályaival és időhatáraival. Az álláskereső polgár számára épp ezért észszerű időt kell biztosítani, hogy megismerkedhessen a tagállam munkaerőpiacával. Ennek hiányában a tagállamok közt jelenleg is számottevően eltérő gyakorlat nemcsak hogy megrendíti az uniós polgárság és a szabad mozgás intézményébe vetett bizalmat, hanem egyenesen aláássa a belső piac működését. Márpedig az álláskeresők képezik a belső piac működésének jövőbeli zálogát. Ezzel maga a Bíróság is tisztában van, amikor is az irányelv álláskeresőkre vonatkozó 14. cikk (4) bekezdés b) pontját kifejezetten az elsődleges jog és az arányosság elve fényében értelmezi. Az uniós polgárok szabad mozgására vonatkozó szigorú, másodlagos jogi korlátok Bíróság általi féltetetele ugyanakkor nemcsak e státuszban rejlő gazdasági potenciálnak köszönhető, hanem magának a kétértelmű irányelvi megfogalmazásnak is. A Bíróság G. M. A. döntésében elmulasztotta meghatározni azt a minimális időtartamot, ami észszerű határidőnek minősülhet az irányelv gyakorlati alkalmazása szempontjából. Az egységes piac hatékony működése ugyan elviekben megkívánná az álláskeresők tartózkodására vonatkozó időszak

⁶⁵ C-483/17. sz. ügy, *Neculai Tarola kontra Minister for Social Protection*, A Bíróság (harmadik tanács) 2019. április 11-i ítélete, EU:C:2019:309.

⁶⁶ Erről lásd bővebben Gyeney Laura: Az Európai Unió Bíróságának Tarola ügyben hozott döntése: A munkanélkülivé vált személyek szociális ellátásokhoz való hozzáférése a szabad mozgás gyakorlása során. *JeMa*, 10. évf. 2–3. szám (2019), 59–68.

⁶⁷ Kataryna Hylten-Cavallius: *EU citizenship at the edges of freedom of movement*. Hart Publishing, Oxford, 2020. 120.

⁶⁸ Lásd bővebben Stephen Coutts: The Absence of Integration and the Responsibilisation of Union Citizenship. *European Papers*, Vol. 3. No. 2. (2018), 761–780.

konkrét irányelvi meghatározását,⁶⁹ azonban a másodlagos joggal kapcsolatos restriktív bírói gyakorlat tükrében ennek célszerűsége erősen megkérdőjelezendő. Félő ugyanis, hogy a fentiek meghatározása, még ha elő is segítené a jogbiztonságot, nem feltétlenül nyújtana a jelenleginél kiterjedtebb védelmet az álláskeresők számára. Nem hagyható figyelmen kívül végezetül az a szempont sem, hogy hiába biztosítottak az uniós polgárok tartózkodási jogai, ha szociális jogosítványaikban azok továbbra is korlátozottak, és esetükben az egyenlő bánásmód követelménye sem szükségképpen irányadó.

⁶⁹ Persze, ezen túl is garantálni kell az irányelv 14. cikk (4) bekezdése által biztosított mechanizmust, így az észszerű időszak meghosszabbíthatóságát azon személyek jogszerű tartózkodásának elismerésére, akiknek a személyes körülményeik alapján valós esélyük van a foglalkoztatásra.

AZ UNIÓS POLGÁROK CSALÁDTAGJAINAK JOGI HELYZETE AZ UNIÓS JOGBAN

Schiffner Imola

PhD, egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

1. BEVEZETÉS

Az uniós polgárság az utóbbi évek egyik legdinamikusabban fejlődő uniós jogi kategóriája. A sokáig csak deklaratív, politikai jelleget mutató uniós polgárság mára, köszönhetően többek között az Európai Bíróság esetjogának, a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállásává vált. Az Európai Bíróság esetről esetre fejlesztette tovább a kategóriát, és ennek során az uniós polgárságot érintő és az ahhoz kapcsolódó jogosultságok érvényesítését befolyásoló tényezők meghatározására is külön hangsúlyt fektetett. Így került sor az uniós polgárok és családtagjaik jogi helyzetének szabályozására is.

2. AZ UNIÓS POLGÁROK ÉS CSALÁDTAGJAİK

A családtag fogalmának és jogi helyzetének meghatározása sokáig váratott magára az uniós jogban, viszont a belső piac kialakulása, a tagállamok állampolgárainak gazdasági aktivitása határon átnyúló jelleggel, szükségessé tette, hogy az uniós jogalkotók számításba vegyék a család, a családtagok problémakörét is, mint esetlegesen a mobilitást akadályozó tényezőket.

Az uniós jogalkotás, különösen a szabadság, biztonság, jog térségének részeként, általános védelmet biztosít a harmadik országbeli családtag családi életének is, külön jogalkotással biztosítva ennek valamennyi tagállamban való érvényesülését. Kiemelkedik ezen jogforrások közül a 2004/38/EK irányelv (Szabad Mozgás Irányelv),¹ mely szabályozza az uniós polgárok és családtagjainak Unió területére való belépésével és tartózkodásával kapcsolatos kérdéseket.

¹ 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

Mindazonáltal azonban mind a család kategóriájának meghatározásában, mind a családtagok beutazási és tartózkodási szabályainak rendezésében a tagállamok továbbra is széles körű hatáskörökkel rendelkeznek.

3. A CSALÁDTAG FOGALMÁNAK MEGHATÁROZÁSA

Alapvető jelentőséggel bír a családtagok jogi helyzetét meghatározó uniós jogszabályok alkalmazása szempontjából a *családtag* fogalma. Mivel az uniós alapszerződésekben nem található meg a család meghatározása, ezért a családtagok körének meghatározásához a szabadság, biztonság, jog térségének részeként elfogadott irányelvek rendelkezéseihez kell fordulnunk uniós szinten. Ezen rendelkezések fényében elmondható, hogy az uniós jogalkotás jóval szűkebb körben húzza meg a családtag fogalmát, mint a gyakran hivatkozási alapul szolgáló Emberi Jogok Európai Egyezménye² (8. cikk) és a hozzá kapcsolódó strasbourgi ítélezési gyakorlat.³ A 2003/86/EK irányelv a családegyesítésről⁴ a *családmagba* csak a házastárs és a kiskorú gyermeket foglalja bele,⁵ míg a tagállamok határozhatnak úgy, hogy kiterjesztik a kategóriát az egyenes ági felmenő rokonokra, a felnőtt, nem házas gyermekekre, az élettársakra, valamint poligám házasságok esetében a további házastárs kiskorú gyermekeire.⁶

A 2004/38/EK irányelv ennél részletesebb rendelkezéseket tartalmaz. Az irányelv 2. cikk (2) bekezdése a *privilegizált családtag* három kategóriáját határozza meg; így a) házastárs vagy az uniós polgár regisztrált élettársa, b) az uniós polgár, házastársa vagy a b) pontban meghatározott élettársa egyenes ági leszármazottai, akik 21. életévüket nem töltötték be vagy eltartottak; c) az uniós polgár, házastársa vagy a b) pontban meghatározott élettársa eltartott egyenes ági felmenői tartoznak ebbe a körbe.

Szélesebb körű meghatározást jelent, ha az irányelv 3. cikk (2) bekezdése szerinti ún. *nem privilegizált családtagokat* is idetartozónak tekintjük, akik abban az

90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L 158., 2004.4.30., 77–123., magyar különkiadás, 5. fejezet, 5. kötet, 46–61.

² Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome, 4 November 1950, 213 UNTS 221 [Emberi Jogok Európai Egyezménye]. Kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény.

³ A családtag kategóriája a tágabb körű rokonokra is alkalmazást nyert a strasbourgi bíróság ítélezési gyakorlatában (testvérek, nagyszülők). Gyeney Laura: *Legális bevándorlás az Európai Unióba, különös tekintettel a családi élet tiszteletben tartásának jogára*. PhD-disszertáció, Budapest, 2011. 51.

⁴ A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról, HL L 251., 2003.10.3., 12–18, magyar különkiadás, 19. fejezet, 6. kötet, 224–230.

⁵ 2003/86/EK irányelv, (9) preambulumbekendés.

⁶ 2003/86/EK irányelv, (10) preambulumbekendés.

országban, amelyből érkeznek, az elsődleges tartózkodási joggal rendelkező uniós polgár eltartottjai, vagy vele egy háztartásban élnek, vagy akik súlyos egészségügyi okokból kifejezetten az uniós polgár személyes gondoskodását igénylik; illetve b) az uniós polgár élettársa, akivel tartós, megfelelően igazolt kapcsolatot tart fenn.

3.1. A védett családtagok vagy ún. privilegizált családtagok kategóriája

3.1.1. Házastárs

A házastárs olyan személyt jelöl, akit egy másik személyhez házassági kötelék fűz.⁷ A Szabad Mozgás Irányelv nem rögzíti sem a házasság fogalmát, sem azt, hogy az azonos neműek között kötött házasságra kiterjednek-e rendelkezései. Mivel azonban az irányelv rendelkezései nem semlegesek,⁸ így minden érvényesen létrejött házasságot érvényes házasságként el kell ismerni a fogadó tagállamban. Ezt támasztják alá az irányelv rendelkezései is, miszerint „a tagállamoknak ezt az irányelvet az ezen irányelv kedvezményezettjei közötti, nem, faj, bőrszín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai jellemzők, nyelv, vallási vagy más meggyőződés, politikai vagy más vélemény, etnikai kisebbséghez való tartozás, vagyon, születés, fogyatékoság, életkor vagy szexuális orientáció alapján való megkülönböztetés nélkül kell végrehajtaniuk”.⁹ Az irányelv végrehajtását elősegítő Bizottsági Közlemény is úgy fogalmaz, hogy „az irányelv alkalmazásában, elvben el kell ismerni minden házasságot, amelyet a világon bárhol érvényesen kötöttek”, és az irányelvet a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összhangban kell alkalmazni.¹⁰

Bár a Bíróság a Coman-ügyben megerősítette, hogy maga a házasság kategóriája 2004/38/EK irányelv értelmében magában foglalhatja az érintett uniós polgár azonos nemű házastársát is, annak elismerését csak egy másik tagállamban, annak jogával összhangban érvényesen megkötött házasság vonatkozásában teszi a foga-

⁷ C-673/16. sz. ügy, *Relu Adrian Coman és társai kontra Inspectoratul General pentru Imigrări és Ministerul Afacerilor Interne*, A Bíróság (nagytanács) 2018. június 5-i ítélete, EU:C:2018:385, 34. pont.

⁸ *Coman*-ítélet, 35. pont.

⁹ 2004/38/EK irányelv, (31) preambulumbekzdés.

¹⁰ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv jobb átültetéséhez és alkalmazásához nyújtott iránymutatásról COM/2009/0313.

dó állam kötelezettségévé,¹¹ függetlenül attól, hogy a fogadó állam elismeri-e az azonos neműek házasságát.¹²

A házasságkötést illetően nincs egyéb feltétel, a házastárs élhet az irányelv kedvezményes rendelkezéseivel a házasságkötés helyétől és idejétől, illetve a házastársnak a fogadó tagállamba való érkezése körülményeitől függetlenül.¹³

Az uniós polgár harmadik állambeli házastársa akkor is védettnek minősül az irányelv szerint, ha a házasságot megelőzően jogellenesen tartózkodott a tagállam területén, egészen addig, ameddig a házasságot hivatalosan nem érvénytelenítik, vagy mondják ki a válást.¹⁴ A házastárs az uniós polgár halála vagy a tagállamból távozása esetén is védett marad valamilyen mértékben az irányelv rendelkezései szerint. Az uniós polgár halála vagy a fogadó államból történő távozása nem érinti azon családtagjainak tartózkodási jogát, akik valamelyik tagállam állampolgárai.¹⁵ Másrészt saját jogon a harmadik állambeli házastárs is tartózkodási jogot szerezhet ilyen esetben, ha az uniós polgár halálát megelőzően legalább egy évig mint családtag tartózkodott a fogadó államban.¹⁶

3.1.2. Regisztrált élettárs

Az irányelv a regisztrált élettársak helyzetét is rendezi, azzal a megkötéssel, hogy a regisztrált élettársak jogai csak olyan mértékben ismerhetők el, amennyiben a fogadó állam a regisztrált kapcsolatot egyenértékűnek ismeri el a házassággal.¹⁷ Azok a szabályok, melyek a házastárs vonatkozásában az irányelvben megjelennek, vonatkoznak a regisztrált élettársra is, amennyiben a 2. cikk (2) bekezdése alá tartoznak. Ezt a megközelítést erősíti meg az Európai Bíróság joggyakorlata is, mely értékelve, hogy a vizsgált tagállam „az élettársi közösségre vonatkozó feltételeit fokozatosan hasonlóvá tette a házasság esetében alkalmazott feltételekhez”¹⁸

¹¹ Más tagállamokban kötött házasságokat minden esetben el kell ismerni, kivéve az ún. érdekházasságokat. Eleanor Spaventa – Nicolas Rennuy-Paul Minderhoud: *The legal status and rights of the family members of EU mobile workers*. European Commission, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2022. 6.

¹² *Coman*-ítélet, 45. pont.

¹³ C-127/08. sz. ügy, *Blaise Baheten Metock and Others v Minister for Justice, Equality and Law Reform*, A Bíróság (nagytanács) 2008. július 25-i ítélete, EU:C:2008:449, 99. pont.

¹⁴ 267/83. sz. ügy, *Aissatou Diatta kontra Land Berlin*, A Bíróság 1985. február 13-i ítélete, EU:C:1985:67.

¹⁵ 2004/38/EK irányelv, 12. cikk.

¹⁶ 2004/38/EK irányelv, 12. cikk (2) bekezdés.

¹⁷ 59/85. sz. ügy, *Holland állam kontra Ann Florence Reed*, A Bíróság 1986. április 17-i ítélete, EU:C:1986:157.

¹⁸ C-267/06. sz. ügy, *Tadao Maruko kontra Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*, A Bíróság (nagytanács) 2008. április 1-i ítélete, EU:C:2008:179, 57. pont.

arra a következtetésre jutott, hogy a regisztrált élettárs megkülönböztetése „szexuális irányultáson alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetést valósít meg”.¹⁹

A Römer-ügyben²⁰ a Bíróság még tovább ment, amikor megállapította, hogy „E bíróság szerint nincs többé jelentős jogi eltérés e két családi állapot között”.²¹

Abban az esetben, ha a fogadó állam nem ismeri el a regisztrált élettársi kapcsolatot, akkor a partner a 3. cikk (2) b pontja szerint az uniós polgár kedvezményezett élettársának fog minősülni.²²

3.1.3. Leszármazók és felmenők

A családtag minősítés utolsó kategóriája az *egyenes ági* felmenőket és leszármazottakat tartalmazza, a családi minőség elismerését életkori és függőségi feltételeknek rendeli alá.

Az irányelv 2. cikk (2) c pontja szabályozza az uniós polgár, illetve a házastárs egyenes ági leszármazóinak jogi helyzetét, amennyiben még nem töltötték be a 21. életévet, vagy eltartottnak minősülnek, míg a d) pont rendelkezik az uniós polgár, házastársa vagy meghatározott élettársa eltartott egyenes ági felmenői jogállásáról.

A nem regisztrált élettárs vagy a regisztrált élettárs leszármazói és felmenői nem tartoznak a cikk hatálya alá olyan tagállamban, mely nem ismeri el a regisztrált élettársi kapcsolatokat.

Egyenes ági leszármazó az, aki szülő–gyermek kapcsolatban áll az eredeti uniós jog jogosulttal vagy annak házastársával/partnerével függetlenül attól, hogy ez a kapcsolat biológiai vagy jogi jellegű.²³ Bíróság megerősítette, hogy az *egyenes ági leszármazott* fogalma elsődlegesen a vér szerinti felmenő–utód kapcsolat fennállására vonatkozik, de úgy kell tekinteni, hogy e fogalomba az ilyen polgár örökbe fogadott gyermeke is beletartozik, mivel tény, hogy az örökbefogadás jogi jellegű szülő–gyermek kapcsolatot hoz létre az érintett gyermek és uniós polgár között.²⁴ A Bíróság azt is megállapította egy, az algériai *kafala* rendszerrel kapcsolatos ügy-

¹⁹ *Maruko*-ítélet, 72. pont.

²⁰ C-147/08. sz. ügy, *Jürgen Römer kontra Freie und Hansestadt Hamburg*, A Bíróság (nagytanács) 2011. május 10-i ítélete, EU:C:2011:286.

²¹ *Römer*-ítélet, 45. pont.

²² 2004/38/EK irányelv, 3(2)(b) bekezdés.

²³ C-401/15–C-403/15. sz. egyesített ügyek, *Noémie Depesme és társai kontra Ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche*, A Bíróság (második tanács) 2016. december 15-i ítélete, EU:C:2016:955.

²⁴ C-129/18. sz. ügy, *SM kontra Entry Clearance Officer, UK Visa Section*, A Bíróság (nagytanács) 2019. március 26-i ítélete, EU:C:2019:248, 54. pont.

ben,²⁵ hogy az nem hoz létre szülő–gyermek kapcsolatot a gyermek és a gyámja között, az e rendszer keretében uniós polgár törvényes gyámsága alá helyezett gyermek nem tekinthető az uniós polgár ezen irányelv 2. cikke 2. pontjának c) alpontja értelmében vett „egyenes ági leszármazottjának”.²⁶ Mindazonáltal úgy ítélte meg, hogy az ilyen gyermek az ugyanezen irányelv 3. cikke (2) bekezdése első albekezdésének a) pontja szerinti „más családtag” fogalmába tartozik. E fogalom ugyanis olyan jellegű, hogy abba bele kell érteni az olyan gyermek helyzetét, akiről uniós polgárok gondoskodnak, valamint akinek e polgárok biztosítják az oktatását és a védelmét azon kötelezettségek keretében, amelyeket a gyermek származási országának joga alapján vállaltak.²⁷ Ez része a családtag „eltartotti” minőségének, melyet a szabad mozgás jogával élő közösségi polgár vagy annak házastársa biztosít. Az egyenes ági leszármazónak nem kötelessége egy fedél alatt élni az elsődleges jogosulttal, és jogosult a fogadó tagállam területén munkát vállalni és vállalkozást folytatni.²⁸

Viszonylag kevés ügy érintette az *eltartott egyenes ági felmenő* családtag jogi helyzetét. A *Jia*-ügyben²⁹, amelyben uniós polgár harmadik állambeli anyósának a tartózkodási jogáról kellett döntenie, a Bíróság kimondta, hogy a fogadó tagállamnak azt kell vizsgálnia, hogy a felmenő anyagi és szociális körülményeire tekintettel képes-e alapvető szükségleteit fedezni.³⁰ Ha az uniós polgár támogatására szorul, akkor az irányelv rendelkezéseinek értelmében tartózkodási jogra jogosult.³¹

3.2. Egyéb nem privilegizált családtagok

Ahogy a Bíróság a *Rahman*-ügyben³² fogalmazott, ebbe a kategóriába tartoznak azok a személyek, akik ugyan nem tartoznak az uniós polgár családtagjának irányelv 2. cikkének 2. pontja szerinti fogalmába, de bizonyos sajátos ténybeli kö-

²⁵ A kafala az algériai jog értelmében egy felnőtt kötelezettségvállalása arra, hogy egyrészt gondoskodik a gyermekről, és biztosítja annak oktatását és védelmét, ugyanúgy, mint azt a szülő a gyermekével tenné, és másrészt vállalja e gyermek törvényes gyámságát. A kafala a gyermek nagykorúvá válásával megszűnik, és az a vér szerinti szülők vagy a gyám kérelmére visszavonható.

²⁶ *SM*-ítélet, 56. pont.

²⁷ *SM*-ítélet, 57–59. pontok.

²⁸ 316/85. sz. ügy, *Centre public d'aide sociale de Courcelles kontra Marie-Christine Lebon*, A Bíróság 1987. június 18-i ítélete, EU:C:1987:302, 22. pont.

²⁹ C-1/05. sz. ügy, *Yunying Jia kontra Migrationsverket*, A Bíróság (nagytanács) 2007. január 9-i ítélete, EU:C:2007:1.

³⁰ *Jia*-ítélet, 37. pont.

³¹ *Jia*-ítélet, 42. pont.

³² C-83/11. sz. ügy, *Secretary of State for the Home Department kontra Muhammad Sazzadur Rahman és társai*, A Bíróság (nagytanács) 2012. szeptember 5-i ítélete, EU:C:2012:519.

rülményekből – például gazdasági függés, egy háztartásban élés vagy súlyos egészségügyi okok – adódóan szoros és szilárd családi kapcsolatot tartanak fenn vele.³³

Az irányelv értelmében korlátozottabb jogi helyzettel bírnak az elsődleges tartózkodási joggal rendelkező uniós polgár *eltartottjai*, vagy *vele egy háztartásban élők*, vagy *akik súlyos egészségügyi okokból kifejezetten az uniós polgár személyes gondoskodását igénylik*. Ebbe a nem privilegizált kategóriába tartozik az uniós polgár *élettársa* is, akivel tartós, megfelelően igazolt kapcsolatot tart fenn. Az ebbe a kategóriákba tartozó személyek nemcsak azért kerültek hátrányosabb helyzetbe, mert az irányelv kedvezményezettjeinek nem privilegizált körébe tartoznak, és ez a tagállamokra korlátozottabb kötelezettséget (*elősegítés, megkönnyítés*) ró, hanem az idetartozó kategóriák nem kerültek pontosításra sem az irányelvben, sem más uniós jogszabályban. Ez különösen az élettárs esetében, amely kategória leválasztásra került a családtag központi fogalmáról, és a házastárstól eltérő jogokat élvez, jogbizonytalansághoz, illetve a tagállami hatóságok általi önkényes megkülönböztetéshez vezethet.³⁴

A *de facto élettársi kapcsolatok* megítélésében kezdetben az Európai Bíróság joggyakorlata sem hozott javulást. Sőt a Reed-ügyben³⁵ kifejezetten elutasította a házastárs fogalom élettársakra való kiterjesztését. Ebben az Eyüp-ügy³⁶ sem hozott jelentősebb változást, ahol a Bíróság továbbra is kitarzott álláspontja mellett, miszerint a házasságon kívüli kapcsolatok nem ismerhetők el családi viszonyként, de az adott uniós jogszabály rendelkezését úgy értelmezte, mint amely *a de facto család* védelmére is kiterjed.³⁷ Ez a megkülönböztetés kiterjed az azonos nemű párkapcsolatok elismerésének kérdésére is. A megkülönböztetés viszont nem is annyira az azonos neműek közötti kapcsolatok megkülönböztetésén, hanem a *de facto élettársi* kapcsolatok és a *regisztrált élettársi kapcsolatok* közötti megközelítés különbségein alapszik. Az irányelv 3. cikke szerinti egyéb családtagok jogai vonatkozásában ez a megkülönböztetés is a tagállamok széles körű mérlegelési körébe tartozhat. A Bíróság a *de facto élettársak* ezen vonatkozásaiban még nem hozott döntést, és az egyébként azonos nemű kapcsolatok mellett kiálló Coman-ügy is az irányelv szerinti házastárs kategóriáját csak az azonos neműek közötti házasság és regisztrált élettársi kapcsolat esetére terjesztette ki.³⁸

³³ Rahman-ítélet, 32. pont.

³⁴ Gyeney: Legális bevándorlás az Európai Unióba, különös tekintettel a családi élet tiszteltben tartásának jogára. *i. m.* 49.

³⁵ Lásd Reed-ítélet.

³⁶ C-65/98. sz. ügy, *Safet Eyüp kontra Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Vorarlberg*, A Bíróság (hatodik tanács) 2000. június 22-i ítélete, EU:C:2000:336.

³⁷ Eyüp-ítélet, 48. pont.

³⁸ Coman-ítélet, 35–36. pontok.

3.2.1. Az eltartotti minőség

Az irányelv alkalmazásában több helyen is, a családtag fogalmának meghatározásakor és az egyéb kedvezményezettek között is megjelenik az *eltartott* személy kategóriája. Ennek pontos meghatározása azonban sok nehézségbe ütközik, maga a *függőségi helyzet* sem határozható meg pontosan.

Az eltartotti minőség megítélésénél figyelembe kell venni, hogy a személy képes-e magáról gondoskodni fizikai és szociális helyzetét tekintve. Ahogy a Bíróság a Lebon-ügyben³⁹ is fogalmazott, amennyiben az uniós polgár gondoskodik családtagja szükségleteinek kielégítéséről, ez már döntő lehet az eltartotti minőség megállapításánál.⁴⁰ Feltételezhető, hogy ilyen helyzet akkor áll fenn, ha a közösségi polgár családtagja a kívánatos életszínvonal elérése vagy megtartása végett anyagi támogatására szorul, vagy ha feltételezhető, hogy ezen anyagi támogatás nélkül a családtag a legalacsonyabb elfogadható életszínvonalat sem tudja elérni a származási országában vagy a szokásos tartózkodási helye szerinti országban.⁴¹ Nem szükséges meghatározni e támogatás igénybevételének okait, sem azt vizsgálni, hogy az érdekelt kereső tevékenység folytatásával képes-e fedezni szükségleteit.⁴²

Az Európai Bíróság egy sor jogesetben igyekezett tovább pontosítani a kategória tartalmát. A Jia-ügyben a Bíróság részletezte a Lebon-ügyben meghatározott feltételeket a felmenő ági hozzátartozó tekintetében.⁴³ A Reyes-ügy az eltartott leszármazó kategóriáját vizsgálta, és a függőség fennállása bizonyítékának azt tekintette, hogy az anyagi és szociális körülményeire tekintettel az uniós polgár 21. életévét betöltött közvetlen leszármazottja képtelen fedezni az alapvető szükségleteit.⁴⁴ Azt, hogy uniós polgár hosszú időn keresztül rendszeresen küld bizonyos összegű pénzt az alapvető szükségleteinek fedezésére, már alkalmas annak bizonyítására, hogy e leszármazott és a szóban forgó polgár között valós függőségi helyzet áll fenn.⁴⁵ Az ügy kiemelkedő jelentősége viszont abban áll, hogy ezt az eltartotti minőséget az a tény sem befolyásolja, hogy valamely családtag – az életkorból, végzettségéből és egészségi állapotból adódó személyes körülmények miatt – úgy tekinthető, hogy észszerű esélyekkel rendelkezik arra, hogy munkát találjon.⁴⁶

³⁹ *Lebon*-ítélet, 22. pont.

⁴⁰ Asztalos Zsófia: *Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma*. PhD-disszertáció, Miskolc, 2009. 80.

⁴¹ *Jia*-ítélet, 37. pont.

⁴² *Lebon*-ítélet, 22–23. pontok, *Jia*-ítélet, 36. pont.

⁴³ Lásd *Jia*-ítélet, 37. pont.

⁴⁴ C-423/12. sz. ügy, *Flora May Reyes kontra Migrationsverket*, A Bíróság (negyedik tanács) 2014. január 16-i ítélete, EU:C:2014:16, 22. pont.

⁴⁵ *Reyes*-ítélet, 24. pont.

⁴⁶ *Reyes*-ítélet, 31. pont.

A Bíróság a Rahman-ügyben arra is kitért, hogy a tagállamok széles mérlegelési mozgásterrel rendelkeznek az uniós polgárnak a 2004/38/EK irányelv 3. cikkének (2) bekezdésében említett családtagjai által benyújtott beutazási és tartózkodási kérelmek vizsgálata során, a függés jellegére vagy időtartamára vonatkozóan különleges követelményeket írhatnak elő, elsősorban annak biztosítása érdekében, hogy ez a függőségi helyzet valóban szilárdan fennálljon, és ne csak a fogadó tagállam területére való beutazás és ott-tartózkodás céljából hozzák létre. De ennek során is meg kell felelniük a függésre vonatkozó kifejezések általános jelentésének, és nem foszthatják meg ezt a rendelkezést hatékony érvényesülésétől.⁴⁷

4. AZ UNIÓS POLGÁROK CSALÁDTAGJAINAK JOGI HELYZETE A 2004/38 EK IRÁNYELV RENDELKEZÉSEI ALAPJÁN

Míg az uniós polgárok számára az Alapszerződés önálló jogosultságokat biztosít (*elsődleges jogosultak*), addig a harmadik állambeli családtagok számára ezek az uniós jogok származékos jogok, melyek az uniós polgárral való kapcsolaton alapulnak, azzal a céllal, hogy az uniós polgár szabad mozgáshoz való jogának érvényesítését ezek a tényezők se akadályozzák.

A Szabad Mozgás Irányelv rendelkezéseiből egyértelműen kitűnik, hogy az uniós jogalkotó az uniós polgár családján belül meg kívánta különböztetni egymástól *a legközelebbi családtagokat*, akiknek valódi és automatikusan biztosított joguk van arra, hogy az uniós polgárral a fogadó tagállam területére beutazhassanak, és ott tartózkodhassanak, és *a távolabbi családtagokat*, akiket a 2004/38/EK irányelvből eredően nem illet meg a beutazáshoz és a tartózkodáshoz való alanyi jog, hanem minden tagállamnak „a nemzeti jogszabályaival összhangban” kell megkönnyítenie a más családtagok beutazását és tartózkodását.

4.1. A védett családtagokat megillető jogosultságok

4.1.1. A kiutazás és beutazás joga

Amennyiben a harmadik állambeli családtag érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel rendelkezik, jogosult egy tagállam területét elhagyni, hogy egy másik tagállamba utazzon, anélkül hogy kiutazási vízumot kérnének tőle.⁴⁸

⁴⁷ Rahman-ítélet, 40. pont.

⁴⁸ 2004/38/EK irányelv, 4. cikk (1) bekezdés.

Hasonlóképpen rendelkeznek a beutazás jogával. Itt azonban az érvényes úti okmány mellett megkövetelhető a belépésre jogosító vízum, érvényes tartózkodási kártya vagy huzamosabb tartózkodásra jogosító kártya bemutatása.⁴⁹

4.1.2. Tartózkodási jog

A tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás valamennyi uniós polgárt megillető jogát a családtagok számára is biztosítani kell, állampolgárságukra tekintet nélkül.⁵⁰

Az uniós polgár és családtagjai tartózkodási jogának biztosítása viszont már feltételekhez köthető azzal, hogy a tartózkodás feltételei eltérhetnek, leginkább a tervezett tartózkodás időtartamának megfelelően.

Így a *három hónapot meg nem haladó tartózkodás* esetén érvényes személyazonosító igazolvány vagy útlevel birtokában külön feltételek és más formai követelmények nélkül illeti meg a családtagot a tartózkodás joga egy másik tagállam területén.⁵¹ Ezt a jogukat a családtagok megőrzik mindaddig, amíg az *elsődleges jogosult* gazdaságilag aktív vagy munkakereső, illetve gazdaságilag inaktív személyek esetében nem jelent indokolatlan terhet a fogadó állam szociális ellátó rendszerére.⁵² A tagállam megkövetelheti az érintett személytől, hogy jelentse be a fogadó tagállamban való jelenlétét.⁵³

Három hónapot meghaladó tartózkodás esetén a munkavállalónak, önfoglalkoztatónak, diáknak, nyugdíjasnak, általános tartózkodási joggal rendelkezőnek speciális feltételeket kell teljesítenie. A 7. cikk (1) a)–c) pontban meghatározott elsődleges jogosultakhoz kapcsolódva a meghatározott feltételeket teljesítő uniós polgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó családtagok is jogosultak a tartózkodásra, függetlenül attól, hogy rendelkeznek-e uniós polgársággal, vagy harmadik állambeliek.⁵⁴ Általános tartózkodási feltételként jelenik meg az irányelv rendelkezéseiben az elegendő források követelménye önmaguk és családtagjaik számára ahhoz, hogy ne jelentsenek indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére tartózkodásuk időtartama alatt, és az, hogy a fogadó tagállamban teljes körű egészségbiztosítással rendelkezzenek.⁵⁵

Egyetlen korlátozás található a családtagok vonatkozásában; amennyiben az elsődleges jogosult tanulmányi célból tartózkodik a tagállam területén, akkor a tar-

⁴⁹ 2004/38/EK irányelv, 5. cikk (1)–(2) bekezdés.

⁵⁰ 2004/38/EK irányelv, (5) preambulumbekkezdés.

⁵¹ 2004/38/EK irányelv, 6. cikk (2) bekezdés.

⁵² 2004/38/EK irányelv, 14. cikk (1) bekezdés.

⁵³ 2004/38/EK irányelv, 5. cikk (5) bekezdés.

⁵⁴ 2004/38/EK irányelv, 7. cikk (2) bekezdés.

⁵⁵ 2004/38/EK irányelv, 7. cikk.

tózkodás joga csak a házastársat, a regisztrált élettársat és az eltartott gyermeket illeti meg.⁵⁶

Semmilyen feltétel nem szabható az irányelv rendelkezésein túlmenően a családtag tartózkodását illetően, így a családtag tartózkodási joggal rendelkezik a házasságkötés helyétől és idejétől,⁵⁷ illetve a házastársnak a fogadó tagállamba való érkezése körülményeitől függetlenül. Ezeket a megállapításokat az Európai Bíróság számos jelentős esetben tovább pontosította. Így a kiemelkedő *Metock*-ügyben, ahol egy másik tagállamban való előzetes jogszerű tartózkodás követelményét vizsgálta felül a Bíróság, és mondta ki, hogy a tartózkodási jog nem függhet attól, hogy e házastárs előzetesen tartózkodott-e jogszerűen más tagállamban.⁵⁸

Indoklásában kifejtette, hogy a Bíróság szerint a 2004/38/EK irányelv semmilyen rendelkezése nem köti az irányelv alkalmazását olyan feltételhez, hogy e családtagoknak előzetesen más tagállamban kellene tartózkodniuk.⁵⁹

4.1.3. A tagállamban maradás joga

Az irányelv rendelkezései kitérnek a tartózkodási jog fennmaradására válás, a házasság érvénytelenítése vagy a regisztrált élettársi kapcsolat megszüntetése esetén.

Azoknál a családtagoknál, akik uniós polgársággal rendelkeznek, az uniós polgár halála vagy a fogadó államból történő távozása nem érinti a tartózkodási jogot.⁶⁰ Ezekben az esetekben a az önálló, huzamos tartózkodás joga már az öt év leteltét megelőzően megszerezhető. Viszont a huzamos tartózkodási jog elnyeréséhez ezeknek az uniós polgársággal rendelkező családtagoknak már önállóan, személyes alapon kell bizonyítaniuk, hogy munkavállalók vagy önálló vállalkozók, vagy elegendő forrással rendelkeznek önmaguk és családtagjaik számára ahhoz, hogy ne jelentsenek terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére tartózkodásuk ideje alatt, és teljes körű egészségbiztosítással rendelkeznek a fogadó tagállamban.⁶¹

Azoknak a családtagoknak azonban, akik harmadik állambeliek, a tagállam területén való maradása már feltételhez kötött. Az uniós polgár halála esetén egyszerűbb a helyzet; a tartózkodási jog megmarad a családtag esetében, ha az uniós polgár halálát megelőzően legalább egy évig mint családtagok tartózkodtak a tagállam területén.⁶²

⁵⁶ 2004/38/EK irányelv, 7. cikk (4) bekezdés.

⁵⁷ *Metock*-ítélet, 99. pont.

⁵⁸ *Metock*-ítélet, 58. pont.

⁵⁹ *Metock*-ítélet, 49. pont.

⁶⁰ 2004/38/EK irányelv, 12. cikk (1) bekezdés.

⁶¹ 2004/38/EK irányelv, 12. cikk (2) bekezdés.

⁶² 2004/38/EK irányelv, 12. cikk (2) bekezdés.

A házasság vagy élettársi kapcsolat megszűnése esetén ennél összetettebb szabályozás érvényesül; A harmadik állambeli családtagnak tartózkodási joga megmarad, ha:

- a) a házasság vagy a regisztrált élettársi kapcsolat legalább három évig fennállt, ebből egy évig a fogadó tagállamban; vagy
- b) a harmadik állambeli családtag gyakorolja a szülői felügyeleti jogot,
- c) különösen bonyolult körülmények indokolják, így ha a családtag családon belül erőszak áldozata,
- d) a nem uniós polgár családtag rendelkezik a kiskorú gyermek láthatásának jogával, feltéve hogy a bíróság úgy rendelkezett, hogy a láthatásnak a fogadó tagállamban kell történnie; és mindaddig, amíg ezt előírták.⁶³

Az irányelv külön foglalkozik és kiegészítő védelmet biztosít az eredeti jogosult gyermekei vagy az azok felett felügyeleti jogot gyakorló szülő számára a tartózkodási jog megadásával, amely állampolgárságukra tekintet nélkül megmarad, ha a gyermekek a fogadó tagállamban tartózkodnak, és ott egy oktatási intézménybe tanulmányok folytatása céljából beiratkoztak, tanulmányaik befejezéséig.⁶⁴

4.1.4. Huzamosabb tartózkodásra való jogosultság

A Szabad Mozgás Irányelv 16. cikke *huzamos tartózkodásra* is feljogosít. Azok az uniós polgárok, akik jogszerűen öt éven át folyamatosan tartózkodtak a fogadó tagállamban, huzamos tartózkodási jogot nyernek ott. Ez a jogosultság megilleti a nem uniós polgár családtagokat is, amennyiben az uniós polgárral együtt⁶⁵ öt éven át folyamatosan jogszerűen tartózkodtak a fogadó tagállamban. Ezekben az esetekben a tartózkodás joga feltételek nélkül illeti meg a családtagot, nem kell a korábban ismertetett tartózkodási feltételeket teljesíteni.⁶⁶

A tagállamok csak közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból korlátozhatják az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgáshoz és tartózkodás-

⁶³ 2004/38/EK irányelv, 13. cikk (2) bekezdés.

⁶⁴ 2004/38/EK irányelv, 12. cikk (3) bekezdés.

⁶⁵ A Törvényszék több ügyben is vizsgálta az eredeti jogosulttal együtt tartózkodás kitételét. Így bár az irányelv ezt a követelményt nem pontosítja, az Ogieriakhi-ügynek köszönhetően azt is tudjuk, hogy az eredeti jogosulttól különválás esetén is megilleti a családtagot a huzamos tartózkodási jog, még akkor is, ha már más élettárral egy másik lakásban él. Viszont az Onuekwere-ügyből az is kiderül, hogy tartózkodás folyamatosságát megszakítják az uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja által a fogadó tagállamban szabadságvesztésben töltött időtartamok.

⁶⁶ 2004/38/EK irányelv, 16. cikk (1) bekezdés.

hoz való jogát.⁶⁷ Ezek a korlátozások nem lehetnek gazdasági célúak, és meg kell felelniük az arányosság elvének, kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapulhatnak, illetve közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell, hogy jelentsenek a társadalom valamely alapvető érdekére.⁶⁸

Érdekesség, hogy a *Metock*-ügyben a tartózkodási jog megadásának nem lehetett előfeltétele a megelőző jogszerű tartózkodás, viszont az ilyen jogsértések a közrendi korlátozások részeként értékelhetők. Az irányelv 27. cikkének betartása akkor kötelező, ha valamely tagállam szankciókat kíván alkalmazni a harmadik ország állampolgárságával rendelkező személlyel szemben amiatt, hogy a területére a nemzeti bevándorlás jogszabályok megsértésével utazott be, illetve a területén ily módon tartózkodott azt megelőzően, hogy az uniós polgár családtagja lett.⁶⁹ Ehhez képest tekinthető a Bíróság *Carpenter*-ügyben⁷⁰ hozott ítélete egy megengedőbb megközelítésnek, amikor úgy fogalmazott, hogy mivel *Carpenter* asszony megérkezésétől kezdődően semmilyen egyéb olyan kifogásra nem adott okot, amely alapján attól kellene tartani, hogy a jövőben veszélyeztetni fogja a közrendet és a közbiztonságot, így a Bíróság végül nem tagadta meg a tartózkodási jogot.⁷¹

Itt kell megjegyezni, hogy *A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országok állampolgárainak jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv* öt év állandó és megszakítás nélküli tartózkodást követően a harmadik állambeli számára *önálló* huzamos tartózkodási jogot biztosít, amennyiben a nem uniós polgárnak rendszeres és stabil jövedelemforrása és egészségbiztosítása van.⁷² A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező lakosok állandó tartózkodási engedélyt kapnak, amely minden EU-tagállamban egységes, legalább öt évig érvényes, és automatikusan meghosszabbítható. Ezek a személyek az állampolgárokkal egyenlő elbánásban részesülnek a tartózkodási joghoz, a munkavégzéshez és a szociális ellátásokhoz való jog tekintetében.⁷³ Az irányelv ezeknek a személyeknek a tartózkodási jogát az egyenlő bánásmód elvének figyelembevételével mellett mind a „saját” tagállamban, mind részben egy másik tagállamban is biztosítja.⁷⁴ Mindazonáltal az uniós tagállamok korlátozhatják a tartózkodási engedélyek számát, a második

⁶⁷ 2004/38/EK irányelv, 27. cikk (1) bekezdés.

⁶⁸ 2004/38/EK irányelv, 27. cikk (2) bekezdés.

⁶⁹ *Metock*-ítélet, 96. pont.

⁷⁰ C-60/00. sz. ügy, *Mary Carpenter kontra Secretary of State for the Home Department*, A Bíróság 2002. július 11-i ítélete, EU:C:2002:434.

⁷¹ *Carpenter*-ítélet, 44. pont.

⁷² A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról, HL L 16., 2004.1.23., 44–53., magyar kiadás, 19. fejezet 6. kötet, 272–281, 5. cikk.

⁷³ Részletesebben lásd Schiffner Imola: A harmadik államok állampolgárainak jogi helyzete az Európai Unióban, avagy az uniós denizenship jogállása. *Miskolci Jogi Szemle*, Vol. 1. (2015), 70–93, 80.

⁷⁴ 2003/109/EK irányelv, 14. cikk.

EU-tagállam megkövetelheti egyes okiratok bemutatását, illetve újra ellenőrizheti szinte valamennyi, az irányelv által a jogálláshoz kapcsolt feltételt, beilleszkedési követelményeket is előírhatnak, és közrendi, közbiztonsági okokra hivatkozva meg is tagadhatják a tartózkodást.⁷⁵

4.1.5. Munkához való jog

A családtag szabad mozgás és tartózkodási jogához kapcsolódóan egyéb uniós jogosultságok is fellelhetők az irányelvben. Így az uniós polgár azon családtagjai, akik tartózkodási joggal vagy huzamos tartózkodási joggal rendelkeznek egy tagállamban, jogosultak ott munkaviszonyt létesíteni, vagy önálló vállalkozói tevékenységet folytatni.⁷⁶

Ez a munkavállalási jogosultság minden munkavállalói tevékenységet magában foglal; a szakmába való bejutás és annak gyakorlása tekintetében ugyanolyan szabályok érvényesülnek, mint a fogadó állam állampolgárainál.⁷⁷ Itt kell megjegyezni, hogy az *2011/98/EU irányelv*⁷⁸ az *összevont engedélyről* a harmadik állambeliek munkavállalási célú tartózkodását igyekszik elősegíteni az Unió területén. Bár a munkavállalási célú belépést és tartózkodást egyszerűsíti, de nem jogosítja fel a harmadik állambelieket egy másik tagállamban való tartózkodásra és a családegyesítésre. Mindazonáltal egyenlő bánásmódot biztosít a munkafeltételek, a szakképzés, a szociális biztonság és az adózás területén.⁷⁹

4.1.6. Egyenlő bánásmód joga

Az egyenlő bánásmód követelménye általában meghatározza az uniós polgárok jogi helyzetét.

Minden uniós polgár hivatkozhat tehát az EUMSZ. 18. cikkben foglalt, az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmára minden olyan helyzetben, amely az uniós jog tárgyi hatálya alá tartozik.

⁷⁵ 2003/109/EK irányelv, 15. cikk.

⁷⁶ 2004/38/EK irányelv, 23. cikk.

⁷⁷ 131/85. sz. ügy, *Emir Gül kontra Regierungspräsident Düsseldorf*, A Bíróság (negyedik tanács) 1986. május 7-i ítélete, EU:C:1986:200, 13.

⁷⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/98/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól, HL L 343., 2011.12.23., 1–9.

⁷⁹ 2011/98/EU irányelv, 12. cikk.

Az irányelv 24. cikke ezt a kedvezményt kiterjeszti azokra a családtagokra is, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai, és tartózkodási joggal vagy huzamos tartózkodási joggal rendelkeznek. Ily módon, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának az EUMSZ. 18. cikkben általánosan előírt elvét a 2004/38/EK irányelv 24. cikke pontosítja az uniós polgárok és családtagjaik vonatkozásában,⁸⁰ és ennek előfeltételeként a tartózkodás irányelvi feltételeinek teljesítését szabja meg.⁸¹

Ettől az általános tilalomtól való eltérés jelenik meg a szociális kedvezmények kapcsán, miszerint a fogadó tagállam nem köteles szociális támogatásra való jogosultságot biztosítani a tartózkodás első három hónapjában, a munkakeresés elnyúló időszakában, nem köteles továbbá a huzamos tartózkodáshoz való jog megszerzését megelőzően szociális segítséget nyújtani tanulmányok folytatásához a munkavállalókon, önálló vállalkozókon és családtagjaikon kívüli személyek számára.⁸² A korlátozásnak természetesen meg kell felelnie az arányosság elvének, csak olyan állampolgárságtól független, objektív megfontolásokon alapuló korlátozás alkalmazható, amely a nemzeti jog által meghatározott jogszerű cél eléréséhez szükséges.⁸³

4.2. Az egyéb hozzátartozók jogai

A családtag fogalmának meghatározásakor kirajzolódó különbségek az uniós polgárhoz csatlakozó kedvezményezett jogi helyzetének rendezésekor is fennállnak. Az *egyéb családtagok*, így többek között a nem házastársi, hanem tartós élettársi kapcsolatban élő hozzátartozó és az eltartottak számára⁸⁴ az uniós jog által biztosított jogosultságok csak korlátozottan érhetőek el.

A szorosan vett családtagokhoz képest az egyéb hozzátartozók esetében a tagállamoknak nincs kötelezettségük a belépés és tartózkodás jogának biztosítására, csak arra, hogy elősegítsék ezeknek a jogoknak az érvényesülését a feltételek teljesülése esetén. Ennek részeként a tagállamoknak meg kell könnyíteniük a beutazást és a tartózkodást ezen személyek számára.⁸⁵

⁸⁰ C-333/13. sz. ügy, *Elisabeta Dano és Florin Dano kontra Jobcenter Leipzig*, A Bíróság (nagytanács) 2014. november 11-i ítélete, EU:C:2014:2358, 61. pont.

⁸¹ *Dano*-ítélet, 69. pont.

⁸² 2004/38/EK irányelv, 24. cikk (2), *Dano*-ügy, 65. pont.

⁸³ C-224/98. sz. ügy, *Marie-Nathalie D’Hoop kontra Office national de l’emploi*, A Bíróság 2002. július 11-i ítélete, EU:C:2002:432, 36. pont.

⁸⁴ 2004/38/EK irányelv, 3. cikk (2) bekezdés.

⁸⁵ 2004/38/EK irányelv, 3. cikk (2), C-89/17. sz. ügy, *Secretary of State for the Home Department kontra Rozanne Banger*, A Bíróság (negyedik tanács) 2018. július 12-i ítélete, EU:C:2018:570, 30. pont.

A fogadó tagállam kötelezettséget vállal e személyek személyes körülményeinek alapos vizsgálatára, és elutasítás esetén indokolást tartalmazó döntést kell hoznia.⁸⁶

Mivel az egyéb hozzátartozók mindezek alapján nagyobb mértékben ki vannak szolgáltatva a tagállamok idegenrendészeti hatóságai széles körű mérlegelési jogának, így alapvető fontosságú, hogy az uniós jog alapján az érintett személyek bírósági vagy közigazgatási jogorvoslatot kezdeményezhetnek a döntések felülvizsgálatára,⁸⁷ így biztosítva a kedvezményezetti helyzetük védelmét.

Mindezek alapján az alábbi jogosultságok kerülnek biztosításra az egyéb hozzátartozók számára: A *belépés és tartózkodás joga* korlátozásokkal, *tartózkodási kártya* birtoklása,⁸⁸ és amennyiben tartózkodási joguk van, abban az esetben a védett családtagokhoz hasonlóan *munkavállalási és szociális kedvezményekhez való joguk* is garantált az irányelv rendelkezéseinek megfelelően. Mivel tartózkodási joguk a tagállam nemzeti szabályozásaiban megjelenő feltételek teljesítésének függvénye, így ez utóbbi jogosultságok nagymértékben a nemzeti jog rendelkezésein alapulnak.

Mindazonáltal mivel a Bíróság már többször arra a megállapításra jutott, hogy a családtag, egyéb hozzátartozó jogosultságainak korlátozása végső soron az elsődleges jogosult szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának érvényesítését akadályozhatja, így ebben az esetben is az arányosság elvének messzemenő figyelembevételével mellett kell a döntéseket meghozni.⁸⁹ A Bíróság ítélkezési gyakorlatára ezen irányelv 3. cikkének (2) bekezdése nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy beutazási és tartózkodási jogot biztosítsanak az ebbe a körbe tartozó harmadik állambeli állampolgárok számára, azonban kötelezettségként előírja, hogy bizonyos előnyben részesítsék az ezen harmadik állambeli állampolgárok által benyújtott kérelmeket a harmadik államok más állampolgárai által benyújtott kérelmekhez képest.⁹⁰

5. A HARMADIK ÁLLAMBELI CSALÁDTAGOKAT ÖNÁLLÓ JOGON MEGILLETŐ UNIÓS JOGOSULTSÁGOK

Azoknak a családtagoknak a jogállását, akik harmadik államok polgárai, a szabadság, biztonság, jog érvényesülésén alapuló térséghez kapcsolódó egyéb másodlagos jogforrások is meghatározhatják.

⁸⁶ 2004/38/EK irányelv, 3. cikk (2) b., *Rahman*-ítélet, 22. pont.

⁸⁷ 2004/38/EK irányelv, 31. cikk (3) bekezdés.

⁸⁸ 2004/38/EK irányelv, 10. cikk (2) bekezdés.

⁸⁹ *Banger*-ítélet, 26–35. pontok.

⁹⁰ *Rahman*-ítélet, 21. pont.

Itt kell megemlíteni a Tanács 2003/109/EK irányelvét a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról,⁹¹ a Tanács 2004/114/EK irányelvét⁹² a harmadik országok állampolgárainak a tanulmányok folytatása, diákcsere, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről, a Tanács 2005/71/EK irányelvét⁹³ a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról, a Tanács 2009/50/EK irányelvét⁹⁴ a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről, és a Lisszaboni Szerződés utáni időszakban elfogadott 2011/98/EU irányelvet⁹⁵ az összevont engedélyről, illetve a 2014/36/EU irányelvet a harmadik állambeli idénymunkásokról.⁹⁶ Ezekben az irányelvekben közös elem, hogy a harmadik állambeliek számára valamilyen mértékben biztosítják a tartózkodás és szabad mozgás jogát. Míg azonban a huzamos tartózkodási jogról és a család-egyesítési jogról rendelkező irányelv leginkább a tartózkodási jogra vonatkozó szabályok harmonizációjára törekszik, addig a diákok és a kutatók irányelve már a mobilitási jogok területén is előremutató rendelkezéseket tartalmaz.⁹⁷ Viszont amennyiben az irányelvek rendelkezéseit alaposabban megvizsgáljuk megállapítható, hogy az irányelvek rendelkezései ellenére a tagállamok továbbra is jelentősen korlátozhatják az irányelvek céljainak megvalósulását.

⁹¹ A jogszabály idézését lásd korábban.

⁹² A Tanács 2004/114/EK irányelve (2004. december 13.) a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcsere, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről, HL L 375., 2004.12.23., 12–18.

⁹³ A Tanács 2005/71/EK irányelve (2005. október 12.) a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról, HL L 289., 2005.11.3., 15–22.

⁹⁴ A Tanács 2009/50/EK irányelve (2009. május 25.) a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről, HL L 155., 2009.6.18., 17–29.

⁹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/98/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól, HL L 343., 2011.12.23., 1–9.

⁹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/36/EU irányelve (2014.február 26.) a harmadik országbeli állampolgárok idénymunkásként való munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről, HL L 94., 2014.3.28., 375–390.

⁹⁷ Részletesebben a harmadik állambeliek jogi helyzetéről lásd Schiffner Imola: A harmadik államok állampolgárainak jogi helyzete az Európai Unióban, avagy az uniós denizenship jogállása. *Miskolci Jogi Szemle*, Vol. 1. (2015), 70–93, 77.

Az Európai Unió ezen másodlagos jogforrásainak sorába illeszkedik a Tanács 2003/86/EK irányelve⁹⁸ a családegyesítési jogról is. Az irányelv a *harmadik állambeli* családegyesítő családtagjaival való együttélését kívánja elősegíteni a családtag tartózkodási jogának biztosításával és a családegyesítőhöz hasonló jogosultságokkal, így a családtagok is jogosultak az adott tagállamban az oktatásra, a munkavállalásra és önálló vállalkozói tevékenység folytatására.⁹⁹ A családegyesítési irányelv azonban az uniós polgárok családtagjaira nem alkalmazható,¹⁰⁰ így mivel a 2004/38/EK irányelv a szabad mozgás jogával nem élő uniós polgárokat és családtagjaikat nem vonja a hatálya alá, előfordulhat, hogy az uniós polgárok harmadik állambeli családtagjai jogosultságok nélkül maradnak az uniós jogszabályok alapján.¹⁰¹

A szabad mozgás jogával nem élő uniós polgárok családtagjaira adott esetben továbbra is a tagállami bevándorlási szabályok vonatkoznak majd, sokszor arra „kényszerítve” a harmadik állambeli családtag jogi helyzetét biztosítani kívánó uniós polgárt, hogy akár egy rövid időre, csakis az uniós jogok felhívhatósága érdekében, elhagyják saját tagállamuk területét.¹⁰²

Az Európai Bíróság joggyakorlata egyes esetekben már próbálkozott a helyzet rendezésével, amikor a tagállamköziség kritériumától eltekintve az uniós polgárok családtagjai számára biztosította az uniós jogok érvényesítését úgy is, hogy az elsődleges jogosult uniós polgárok nem éltek a szabad mozgás jogával.¹⁰³ A gyakorlat viszont nem következetes, számos vitatható megfontoláson alapulva teszi bizonytalanná a megoldást.¹⁰⁴

⁹⁸ A jogszabály idézését lásd korábban.

⁹⁹ 2003/86/EK irányelv, 13. és 14. cikk.

¹⁰⁰ 2003/86/EK irányelv, 3. cikk (3) bekezdés.

¹⁰¹ Eredetileg az irányelv még ezeket az uniós polgárokat is a hatálya alá sorolta, de a későbbi elképzelések szerint az uniós polgárok és családtagjainak jogi helyzete teljes mértékben a 2004/38 EK irányelv alá tartozott volna. Végül a Szabad Mozgás Irányelv csak a szabad mozgás jogával élő uniós polgárokra és családtagjaikra alkalmazható. Így fordulhat elő, hogy a családegyesítési irányelv a harmadik állambeliek családtagjait kedvezőbb helyzetbe hozza, mint a szabad mozgás jogával nem élő uniós polgár családtagjait.

¹⁰² C-109/01. sz. ügy, *Secretary of State for the Home Department kontra Hacene Akrich*, A Bíróság 2003. szeptember 23-i ítélete, EU:C:2003:491; C-200/02. sz. ügy, *Kunqian Catherine Zhu és Man Lavette Chen kontra Secretary of State for the Home Department*, A Bíróság (teljes ülés) 2004. október 19-i ítélete, EU:C:2004:639.

¹⁰³ C-148/02. sz. ügy, *Carlos Garcia Avello kontra belga állam*, A Bíróság 2003. október 2-i ítélete, EU:C:2003:539; C-34/09. sz. ügy, *Gerardo Ruiz Zambrano kontra Office national de l'emploi (ONEm)*, A Bíróság (nagytanács) 2011. március 8-i ítélete, EU:C:2011:124.

¹⁰⁴ C-434/09. sz. ügy, *Shirley McCarthy kontra Secretary of State for the Home Department*, A Bíróság (harmadik tanács) 2011. május 5-i ítélete, EU:C:2011:277; C-256/11. sz. ügy, *Murat Dereci és társai kontra Bundesministerium für Inneres*, A Bíróság (nagytanács) 2011. november 15-i ítélete, EU:C:2011:734.

Egy másik lehetőségként a család kategóriájához kapcsolódó nemzetközi és uniós szinten is elismert alapjogok következetes és valós érvényesítése mutathat megoldást valamennyi az Európai Unió területén élő család és harmadik állambeli családtag számára.

6. AZ UNIÓS POLGÁR ÉS CSALÁDTAGJAI JOGI HELYZETE AZ ALAPJOGOK FÉNYÉBEN

A Szabad Mozgás Irányelv Preambuluma egyértelműen fogalmaz; az uniós polgárok családtagjait megillető jogosultságok egyik fő indoka „a tágabb értelemben vett család egységének fenntartása”,¹⁰⁵ illetve megjelenik „a családi élet tiszteletben tartásának követelménye” is.¹⁰⁶

A családi élethez való jog mint emberi jog elismerését nemzetközi szinten több forrás is biztosítja. Európában az Emberi Jogok Európai Egyezménye rendelkezik a 8. cikkében a családi és magánélet tiszteletben tartása jogáról.¹⁰⁷ Ahogy azonban Gyeney is fogalmaz „az Egyezmény önmagában nem biztosítja az egyéneknek egy másik Szerződő Állam területén való tartózkodási és letelepedési jogát. Nem biztosítja továbbá a családi élet olyan szintű védelmét, amely alapján a családtagok szabadon megválaszthatják mely Szerződő Állam területén kívánnak élni.”¹⁰⁸ A strasbourgi bíróság a családi egység megőrzésének és folytatásának jogát védi, és ez nem feltétlen egy adott országban való családdegyesítés jogát garantálja.¹⁰⁹ Az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlata is azt támasztotta alá, hogy nem ütközik az Egyezmény 8. cikkébe az, hogy az államok széles körű mérlegelési joggal rendelkeznek annak megítélésében, hogy milyen mértékben veszik figyelembe a más állampolgársággal rendelkezők családi élethez való jogát.¹¹⁰ Az Emberi Jogok Európai Egyezménye iránymutatásként továbbra is fontos szerepet játszik a kö-

¹⁰⁵ 2004/38/EK irányelv, (6) preambulumbekzdés.

¹⁰⁶ 2004/38/EK irányelv, (15) preambulumbekzdés.

¹⁰⁷ Az Egyezmény idézését lásd korábban.

¹⁰⁸ Gyeney: Legális bevándorlás az Európai Unióba, különös tekintettel a családi élet tiszteletben tartásának jogára. *i. m.* 30.

¹⁰⁹ Gyeney Laura: A családi élet tiszteletben tartásának követelménye az Európai Bíróság migrációs tárgyú döntéseiben a strasbourgi joggyakorlat fényében. *Iustum Aequum Salutare*, Vol. 3. (2007), 95–113, 101.

¹¹⁰ Elspeth Guild: EU Citizens, Foreign Family Members and EU Law. *European Journal of Migration and Law*, Vol. 21. (2019), 358–373, 359.

zösségi jogalkalmazás és jogértelmezés terén.¹¹¹ Az Európai Bíróság nemcsak az Egyezményt, hanem az EJEÉ esetjogát is használta döntéseinél.¹¹²

Az uniós jogot illetően a 2000-ben elfogadott és Lisszaboni Szerződéssel kötelező erőre emelkedett Alapjogi Charta¹¹³ rendelkezéseit kell megvizsgálni.

A Charta több rendelkezése is összefüggésbe hozható a család kategóriájával. Így a Charta 7. cikke deklarálja, hogy „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy tiszteletben tartsák magánéletét és családi életét, otthonát és kapcsolattartását”. A 9. cikk a házasságkötéshez és a családalapításhoz való jogot ismeri el. A 33(1) bekezdése a család védelmét garantálja, miszerint „A család jogi, gazdasági és szociális védelmet élvez. 33(2) bekezdése a család és a munka összeegyeztetéséről rendelkezik. Az Alapjogi Charta a gyermekek jogaira is külön rendelkezést tartalmaz, a 24(3) bekezdése értelmében „Minden gyermeknek joga van ahhoz, hogy rendszeres személyes közvetlen kapcsolatokat tartson fenn mindkét szülőjével, kivéve, ha ez érdekeivel ellenkezik”.

Ahogy a strasbourgi bírósági gyakorlat esetében kérdéses volt, hogy mennyiben emelhető át és érvényesíthető a gyakorlatban a család kategóriáját védő rendelkezések köre, ez az alapvetően a belső piac működését és a gazdasági szempontokat a középpontba helyező Európai Unió esetében még inkább problémásnak mutatkozik.

A Bíróság a családi élethez való alapvető jogot az uniós jog általános elveinek részeként ismerte el.¹¹⁴ Ahogy a Metock és társai ügyben hozott ítéletében kifejtette, „ha az uniós polgárok számára nem engedélyezett a családi életnek a szokásos körülmények között történő fenntartása, az számukra a Szerződés által biztosított alapvető szabadságok gyakorlásának jelentős mértékű akadályozását jelenti”.¹¹⁵

A szabad mozgás és tartózkodás jogát a családtagok számára is biztosító uniós rendelkezések érvényesíthetősége megkérdőjelezhetetlen. Ahol lehet az Európai Bíróság az uniós jogból, az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosultságokból vezeti le a fogadó államban való tartózkodás jogát.¹¹⁶ A kérdés az, hogy amennyiben nem állnak fenn a harmadik állambeli családtag tartózkodási jogát sza-

¹¹¹ Gyeney: A családi élet tiszteletben tartásának követelménye az Európai Bíróság migrációs tárgyú döntéseiben a strasbourgi joggyakorlat fényében. *i. m.* 112.

¹¹² C-413/99. sz. ügy, *Baumbast és R kontra Secretary of State for the Home Department*, A Bíróság 2002. szeptember 17-i ítélete, EU:C:2002:493; C-459/99. sz. ügy, *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) kontra belga állam*, A Bíróság 2002. július 25-i ítélete, EU:C:2002:461; *Carpenter*-ítélet.

¹¹³ Council of the European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union (2007/C 303/01), 14 December 2007.

¹¹⁴ Schiffner Imola: Az uniós polgár családtagjainak jogi helyzete az Európai Bíróság esetjogában. *Forum, Acta Juridica et Politica*, Vol. 1. (2014), 221–235, 226.

¹¹⁵ *Baumbast*-ítélet, 32. pont.

¹¹⁶ *Baumbast*-ítélet, *Carpenter*-ítélet.

bályozó uniós irányelvek, különösen a Szabad Mozgás Irányelv akár kiterjesztő módon való¹¹⁷ alkalmazásának feltételei, önmagában a családi élethez kapcsolódó alapjogok alapján megfontolás tárgyává tehető-e a családtag tartózkodási jogának megadása.

Azokban az ügyekben kell vizsgálnunk tehát, ahol a Bíróság kizárta a 2004/38/EK irányelv alkalmazásának lehetőségét a határon átnyúló elem hiányában, és a tagállamoknak a családtag tartózkodási jogáról kellett döntenie.

Ez alapján meglepő, hogy az ebbe a körbe illeszkedő Zambrano-¹¹⁸ és McCarthy-ügyben¹¹⁹ sem történik utalás az alapvető jogok védelmére¹²⁰ vagy magára az Alapjogi Chartára. Különösen a McCarthy-ügyben, amelyben a tartózkodási jog iránti kérelem elutasítása miatt Kokott főtanácsnoki véleménye szerint felmerülhetett volna, hogy a Bíróság felhívja a tagállam figyelmét ezen alapjogi kötelezettségre, és ezen az alapon biztosít az Egyesült Királyság tartózkodási jogot a harmadik állambeli házastársnak.¹²¹

A McCarthy-ügyhöz hasonlóan szintén kikerült a Szabad Mozgás Irányelv hatálya alól a Dereci-ügy¹²² tényállása, viszont itt már a Bíróság döntése említést tesz a családi élet tiszteletben tartásának jogáról. Bár a döntés az volt, hogy önmagában a családi egységnek az Unió területén történő fenntartásának érdeke *nem elegendő* a tartózkodási jog megadásához.¹²³ Ezen túlmenően a Bíróság szerint a családi élet tiszteletben tartásának alapjogát csak akkor kell figyelembe venniük a tagállamoknak döntésük során, ha a tényállás az uniós jog hatálya alá tartozik. Annak hiányában az EJEE részes feleiként tiszteletben kell tartaniuk az Egyezmény 8. cikkében biztosított magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot.¹²⁴

Az Alapjogi Charta alkalmazásának korlátozása az uniós jog hatálya alá tartozó esetekre, illetve a Dereci-ügy azon megállapítása, hogy a család egységének vágya önmagában nem elegendő a tartózkodási jog megadásához, még sokáig végigkí-

¹¹⁷ Ahogy *Metock* és a *Sahin*-ítéletekben látható volt.

¹¹⁸ Lásd *Zambrano*-ítélet.

¹¹⁹ Lásd *McCarthy*-ítélet.

¹²⁰ Schiffner Imola: Az uniós polgár családtagjainak jogi helyzete az Európai Bíróság legújabb jogeseteiben, különös tekintettel a Zambrano-doktrína alkalmazására. *Jogelméleti Szemle*, Vol. 1. (2018), 132–150, 137.

¹²¹ *McCarthy*-ítélet, 60. pont.

¹²² Lásd *Dereci*-ítélet.

¹²³ *Dereci*-ítélet, 68. pont.

¹²⁴ *Dereci*-ítélet, 73. pont.

sérte a Bíróság gyakorlatát.¹²⁵ Az O. és S. egyesített ügyekben,¹²⁶ illetve a CS-ügyben¹²⁷ a Bíróság kiegészítette a tagállamok által mérlegelni köteles alapjogok körét, amikor úgy fogalmazott, hogy a helyzet értékelése során figyelembe kell venni a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot, amint azt az Európai Unió Alapjogi Chartája 7. cikke kimondja, amely cikket *a gyermek mindenek felett álló érdekének szem előtt tartására vonatkozó*¹²⁸, a Charta 24. cikkének (2) bekezdésében elismert kötelezettséggel összefüggésben kell értelmezni.¹²⁹ A gyermekek mindenek felett álló érdekének kategóriáját a Chavez Vilches-ügyben¹³⁰ tovább is pontosítja, mikor úgy fogalmaz, hogy a tagállamok döntései „az érintett gyermek mindenek felett álló érdekében – az adott ügy körülményei összességének, többek között a gyermek életkora, a testi és érzelmi fejlettsége, a mind az uniós polgár szülővel, mind a harmadik országbeli állampolgár szülővel fennálló érzelmi kapcsolata erősségének, valamint azon kockázat figyelembevételére kell alapozni, amelyet az utóbbtól való elszakítása a gyermek lelki egyensúlyára jelenthet”.¹³¹ Ezek a megállapítások már előrevetítették azt, hogy az alapjogok a tagállami mérlegelés valódi korlátjai lehetnek a tartózkodási jogról való döntés esetén.

A közelmúltbeli SM-ügy¹³² pedig nemcsak a családtag kategóriájának kiterjesztő értelmezésében, hanem az alapjogok érvényesítésének lehetőségében is újítást hozott. A Bíróság megállapította, hogy abban az esetben, ha a gyermek és az uniós polgársággal rendelkező gyámja tényleges családi életet kívánnak élni, és e gyermek a gyámjával függőségi viszonyban van, a családi élet tiszteletben tartásához fűződő alapvető joghoz kapcsolódó követelmények a gyermek mindenek felett álló érdekének a figyelembevételére vonatkozó kötelezettséggel összefüggésben főszabály szerint megkövetelik azt, hogy az említett gyermek számára biztosítsák

¹²⁵ C-40/11. sz. ügy, *Yoshikazu Iida kontra Stadt Ulm*, A Bíróság (harmadik tanács), 2012. november 8-i ítélete, EU:C:2012:691, 81. pont; C-356/11. és C-357/11. sz. egyesített ügyek, O. és S. kontra *Maahanmuuttovirasto és Maahanmuuttovirasto kontra L.*, A Bíróság (második tanács) 2012. december 6-i ítélete, EU:C:2012:776, 38. pont; C-87/12. sz. ügy, *Kreshnik Ymeraga és társai kontra Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, A Bíróság (második tanács) 2013. május 8-i ítélete, 39. pont.

¹²⁶ O. és S.-ítélet.

¹²⁷ C-304/14. sz. ügy, *Secretary of State for the Home Department kontra CS*, A Bíróság (nagy-tanács) 2016. szeptember 13-i ítélete, EU:C:2016:674.

¹²⁸ Sajnálatos, hogy a Bíróság érvelésében a gyermekek jogai védelmének csak kiegészítő szerepet biztosít azzal, hogy a járulékos vizsgálat részévé degradálja azt.

¹²⁹ O. és S.-ítélet, 76. pont; CS-ítélet, 36. pont.

¹³⁰ C-133/15. sz. ügy, *H.C. Chavez-Vilchez és társai kontra Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank és társai*, A Bíróság (nagytanács) 2017. május 10-i ítélete, EU:C:2017:354.

¹³¹ *Chavez-Vilchez-ítélet*, 71. pont.

¹³² Lásd SM-ítélet.

a beutazás és a tartózkodás jogát annak lehetővé tétele érdekében, hogy a gyámjával az utóbbi fogadó tagállamban együtt éljen.¹³³

Összességében megállapítható, hogy az uniós polgársághoz kapcsolódó tartózkodási jog és a magán-, illetve a családi élet védelmének összekapcsolása az uniós polgár családtagjai számára tartózkodási jogot alapozhat meg, mivel a tartózkodás megtagadása igazolhatatlanul akadályozhatja az érintett uniós polgárnak a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és ott-tartózkodáshoz fűződő jogának gyakorlását, illetve aránytalanul sérti a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogát.¹³⁴

7. AMIKOR AZ IRÁNYELV HALLGAT – AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG JOGFEJLESZTŐ TEVÉKENYSÉGE A CSALÁDTAG JOGI HELYZETÉT ILLETŐEN

Az irányelv rendelkezéseinek és az Európai Bíróság korai esetjogának vizsgálata után általánosan megállapítható, hogy az uniós polgár családtag egyenlő jogi helyzetét biztosító rendelkezésekre csak akkor lehetett hivatkozni, amennyiben az uniós polgár élt a szabad mozgás jogával, és a másik tagállamba a nem uniós polgár családtag is vele tartott. Tisztán belső jogi, tehát határon átnyúló elemet nem tartalmazó esetekben a Bíróság nem érvényesítette az uniós polgárokra vonatkozó rendelkezéseket, illetve az uniós jog nem volt alkalmazható a családtag helyzetére sem. Ezt követően azonban változás volt tapasztalható az Európai Bíróság megközelítésében.¹³⁵

A Zambrano-ügy¹³⁶ mind ez idáig a legnagyobb előrelépést jelentette a korábbi állásponthez képest, hiszen ebben az ügyben már az uniós polgársággal nem rendelkező harmadik állambeli polgárok (családtagok) számára is az uniós jog alapján kívántak tartózkodási jogot biztosítani tisztán belföldi helyzetben, tehát a tagállamköziség feltételének teljesülése nélkül.

¹³³ SM-ítélet, 71. pont.

¹³⁴ Részletesebben az alapjogok érvényesíthetőségéről a tartózkodási jog kapcsán lásd Schiffner: Az uniós polgár családtagjainak jogi helyzete az Európai Bíróság esetjogában. *i. m.* 234.

¹³⁵ A változás előszeleként először a *Zhu/Chen-ügyben*, majd a *Garcia Avello-ügyben* döntött úgy a Bíróság, hogy valódi határon átnyúló elem hiányában is úgy oldja meg az ügyet, mintha az uniós polgárok éltek volna a szabad mozgás jogával. Tehát az uniós joggal akkor is megvan a kapcsolódás, ha az uniós polgár az egyik tagállam állampolgárságával rendelkezik, és egy másikban él. Részletesebben a *Zambrano-ügyet* megelőző jogi helyzetről lásd Schiffner Imola: Az uniós polgár családtagjainak jogi helyzete az Európai Bíróság legújabb jogeseteiben, különös tekintettel a Zambrano-doktrína alkalmazására. *i. m.* 134.

¹³⁶ Lásd *Zambrano-ítélet*.

Az ügyben a kolumbiai állampolgárságú szülők szerettek volna azon a joron Belgiumban maradni, hogy kiskorú belga állampolgárságú gyermekeik ellátásáról kizárólag ők gondoskodnak. A tartózkodási jog a határon átnyúló elem hiányában nem volt levezethető a Szabad Mozgás Irányelv rendelkezéseiből, így a Bíróság az uniós polgárság lényegét jelentő EUMSz. 20. cikkéhez kellett, hogy visszanyúljon. Álláspontja szerint mivel az uniós polgárság célja, hogy alapvető jogállás legyen,¹³⁷ ezzel ellentétesek mindazok a nemzeti intézkedések, amelyek hatásukban megfosztják az uniós polgárokat e jogállás révén biztosított jogaik tényleges élvezetétől.¹³⁸ Ebben az esetben az uniós jog alkalmazhatóvá válik, és kivételesen biztosítható a tartózkodási jog.¹³⁹

Az Európai Bíróság Zambrano-ügyben kialakított álláspontja nem jelent egyértelmű változást a korábbi megközelítéshez képest, hiszen a Bíróság indoklását alapul véve az eset körülményeinek speciális értelmezése esetről esetre más döntést eredményezhet. További jogesetekre volt szükség a gyakorlat stabilizálódásához. A Zambrano-ügyet követő jogesetekben viszont pont annak lehettünk a szemtanúi, hogy a Bíróság ahelyett, hogy megerősítene a Zambrano-ügyben elfogadott megállapításokat, visszatér a határon átnyúló elem megköveteléséhez az uniós jog alkalmazásának feltételeként.

A McCarthy-¹⁴⁰ és Dereci-ügyben¹⁴¹ a Bíróság a Zambrano-ügy speciális körülményeivel indokolta az eltérő döntés meghozatalát. A McCarthy-ügyben a Bíróság kifejtette, hogy ha a szabad mozgáshoz való jogát sohasem gyakorló McCarthy asszony helyzetében lévő uniós polgár számára lehetővé tennénk, hogy a 2004/38/EK irányelvre hivatkozzon, akkor ez odavezetne, hogy anélkül élvezhetné a házastársával való családegyesítés tekintetében az irányelv előnyeit, hogy az irányelv céljainak – a szabad mozgás megvalósítása és megkönnyítése – eleget tenne, és hogy az irányelv valamely feltételének meg kellene felelnie.¹⁴²

A Dereci-ügyben pedig a Bíróság döntését úgy indokolta, hogy az uniós jogosultságok érvényesítése csak akkor kerül veszélybe, ha az uniós polgárnak a tagállam családtagot érintő döntése miatt az egész Európai Unió területét el kell hagynia.¹⁴³ Ez a helyzet a Bíróság megítélése szerint nem állt fenn, még úgy sem, hogy a család egységének érdekében Derecinek valójában ez az egy lehetősége maradt.

Megállapítható tehát, hogy ezekben az ügyekben a Bíróság az uniós polgárság lényegét jelentő jogok érvényesíthetőségétől tette függővé az ügy megítélését, és

¹³⁷ C-184/99. sz. ügy, *Rudy Grzelczyk kontra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, A Bíróság 2001. szeptember 20-i ítélete, EU:C:2001:458, 31. pont.

¹³⁸ *Zambrano*-ítélet, 42. pont.

¹³⁹ *Zambrano*-ítélet, 45. pont.

¹⁴⁰ Lásd *McCarthy*-ítélet.

¹⁴¹ Lásd *Dereci*-ítélet.

¹⁴² *McCarthy*-ítélet, 42. pont.

¹⁴³ *Dereci*-ítélet, 66. pont.

döntött arról, hogy a tartózkodási engedély harmadik állambeli családtag számára megadható-e. Vizsgálatának középpontjában az a kérdés állt, hogy annak megtagadása esetén az uniós polgár meg lenne-e fosztva ezen jogok tényleges élvezetétől. Ahhoz, hogy a *teszt* alkalmazást nyerhessen, olyan helyzetnek szükséges fennállnia, amely eredményeként „az uniós polgár valójában kénytelen elhagyni nemcsak azon tagállam területét, amelynek állampolgára, hanem egyáltalán az Unió egészének területét is”.¹⁴⁴ Kérdés, hogy vajon a Bíróság kitartott-e a doktrína alkalmazásának feltételei mellett a későbbi jogesetekben is.

A következő jogesetek közös eleme az volt, hogy a harmadik állambeli családtag az uniós polgár gyermek uniós jogaira hivatkozva kérte a tartózkodási jog megadását egy uniós tagállamban. A családtagok jogi helyzetére vonatkozó uniós irányelvek szintén nem voltak alkalmazhatók az ügyekben, hiszen az uniós polgár gyermekek nem éltek a szabad mozgás jogával, így a Bíróság figyelme a Zambano-ítéletben alkalmazott megközelítés felé fordult. A Bíróság egy új szempontot vezetett be az ügyek megítélése során, így külön vizsgálta a kérelmező harmadik állambeliek és az uniós polgár gyermekek közötti *függőségi helyzetet*.¹⁴⁵

Az *Iida*-ügyben¹⁴⁶ a Bíróság ezen tényező alapján azt állapította meg, hogy az a tény, hogy a harmadik állambeli apja nem kapott tartózkodási engedélyt, az uniós polgár gyermekét nem akadályozta abban, hogy uniós jogával élve szabadon mozogjon a tagállamok területén, illetve hogy egy származási országától eltérő másik tagállamban (Ausztria) tartózkodjon.¹⁴⁷ Így a jogkérdés még a Zambano-teszt alkalmazása mellett sem tartozott az uniós jog hatálya alá, illetve az uniós polgár nem kényszerült az EU területének elhagyására, hiszen a gyermek anyja jogszerűen tartózkodott a tagállamok területén.¹⁴⁸ Az O. és S. egyesített ügyekben,¹⁴⁹ amelyekben olyan harmadik állambeliek kérelmeztek tartózkodási jogot, akik háztársának gyermeke uniós polgár, a Bíróság tovább pontosította a függőség kritériumait. Ahogy a Bíróság megjegyezte, mivel az uniós polgár gyermekek sem jogilag, sem pénzügyileg, sem érzelmileg nem függték mostohaapjuktól, kapcsolatuk az uniós polgárral erősen közvetett jellegű volt.¹⁵⁰ Tehát hiába éltek a harmadik állambeli férfiak egy háztartásban az uniós polgár gyermekek édesanyjával, mivel az anyák állandó tartózkodási joggal bírtak a fogadó állam területén, és megélhetésük biztosított volt, a mostohaapák tartózkodási jogának megtagadása esetében sem lettek volna az uniós polgár gyermekek arra kényszerítve,

¹⁴⁴ *Dereci*-ítélet, 65. pont.

¹⁴⁵ Schiffner: Az uniós polgár családtagjainak jogi helyzete az Európai Bíróság esetjogában. *i. m.* 232.

¹⁴⁶ Lásd *Iida*-ítélet.

¹⁴⁷ *Iida*-ítélet, 74. pont.

¹⁴⁸ *Iida*-ítélet, 76. pont

¹⁴⁹ Lásd O. és S.-ítélet.

¹⁵⁰ O. és S.-ítélet, 38. pont.

hogy elhagyják az Unió területét, és ezáltal lemondjanak az uniós jogaik tényleges érvényesítéséről.¹⁵¹ Az Ymeraga-ügyben¹⁵² a Bíróság az eltartotti minőség más irányban való megjelenésének esetét vizsgálta. Az uniós polgár Ymeraga tartotta el szüleit és testvéreit. A Bíróság ebben az ügyben hozott döntése mindezek után egyértelművé tette, hogy nem az eltartotti viszony, illetve a gazdasági függőség minősül az uniós jog szempontjából döntőnek, hanem az a tény, hogy az uniós polgár a családtag helyzetének függvényében gyakorolhatja-e az uniós polgársághoz kapcsolódó jogait, vagy ettől megfosztják.¹⁵³

Tehát ezen ügyek középpontjában végig az uniós polgár és a kapcsolódó uniós rendelkezések álltak, és a családtagok számára biztosított származékos jogok célja és igazolása pedig azon a megállapításon alapult, hogy e jogok el nem ismerése sértheti az uniós polgár szabad mozgáshoz való jogát azáltal, hogy visszatartja őt a fogadó tagállamba való beutazáshoz és az ott-tartózkodáshoz fűződő jogainak a gyakorlásától.

A közelmúlt jogeseteiben a Bíróság vizsgálta a még pontosításra váró kritériumokat a Zambrano-doktrínát illetően. Míg a korábbi jogesetekben az eset speciális körülményeit – eltartotti minőség, határon átnyúló elem meglétét – elemezte a Bíróság, addig a CS-¹⁵⁴ és Rendón Marín¹⁵⁵-ügyben már az uniós jog alapján a harmadik állambelieknek biztosított származékos tartózkodási jog érvényesítésének korlátai is napirendre kerültek. A Bíróság ezekben az ügyekben tisztázta, hogy a harmadik állambeli, a doktrína alkalmazási körébe eső szülők is kiutasíthatók a közérdekre hivatkozva.¹⁵⁶

A Chavez-Vilches-ügy¹⁵⁷ viszont új szempontokat hozott a Zambrano-doktrína alkalmazásához. Továbbra is releváns tényezőnek tartotta a doktrína alkalmazása szempontjából, hogy jogi, gazdasági vagy érzelmi szempontból a gyermek gondját a harmadik országbeli állampolgár szülő viseli-e. Ennek a függőségi viszonynak az értékelése során azonban a Bíróság a másik, uniós polgársággal rendelkező szülő helyzetét is vizsgálni javasolta.

„Az ilyen megállapítást ugyanis – az érintett gyermek mindenek felett álló érdekében – az adott ügy körülményei összességének, többek között a gyermek életkora, a testi és érzelmi fejlettsége, a mind az uniós polgár szülővel, mind a harmadik országbeli állampolgár szülővel fennálló érzelmi kapcsolata erősségének, valamint azon kockázat figyelembevételére kell alapozni, amelyet az utóbbitól

¹⁵¹ O. és S.-ítélet, 47–48. pontok.

¹⁵² Lásd Ymeraga-ítélet.

¹⁵³ Ymeraga-ítélet, 43. pont.

¹⁵⁴ Lásd CS-ítélet.

¹⁵⁵ C-165/14. sz. ügy, *Alfredo Rendón Marín kontra Administración del Estado*, A Bíróság (nagytanács) 2016. szeptember 13-i ítélete, EU:C:2016:675.

¹⁵⁶ CS-ítélet, 40. pont; *Rendón Marín*-ítélet, 59. pont.

¹⁵⁷ Lásd *Chavez-Vilchez*-ítélet.

való elszakítása a gyermek lelki egyensúlyára jelenthet.¹⁵⁸ Tehát hiába rendelkezik adott esetben az uniós polgár gyermek tagállami állampolgárságú szülővel, ez nem védi meg attól, hogy kénytelen legyen elhagyni a tagállamok területét, amennyiben a róla ténylegesen gondoskodó harmadik állambeli tartózkodási joga elutasításra kerül.¹⁵⁹

Újítást jelentett az is, hogy az uniós polgár családtagja bizonyítottan nemcsak a tartózkodás jogát származtathatja a családtag jogán az uniós jog szerint, hanem ehhez kapcsolódó járulékos jogokat, így a szociális kedvezményhez való jogot is.¹⁶⁰ Végül a sort záró KA-ügyben¹⁶¹ a kiskorú uniós polgár eltartottságának vizsgálatára vonatkozó kritériumok kiegészültek a nagykorú eltartotti viszony szempontjaival, miszerint olyan eltartotti viszony, amely a származékos tartózkodási jog megadását igazolhatja, csak kivételes esetekben képzelhető el, amelyekben – figyelemmel az összes releváns körülményre – az érintett személy egyáltalán nem választható el az őt eltartó családtagjától.¹⁶²

A Bíróság olyan kritériumok sorát sorolja fel így, melyek a későbbiekben segíthetnek a *Zambrano-helyzetek* felismerésében. Ezzel a Bíróság az uniós polgárságra vonatkozó szabályok hatályát kiterjeszti a tisztán belföldi helyzetekre, és elkerülhetetlenül is a nemzeti bevándorlási szabályok harmonizációját ösztönzi. Mindazonáltal továbbra is igaz, hogy a családtagok Zambrano-doktrínából levezethető védelme csak speciális esetekben, szűk körben alkalmazható, és a Bíróság esetről esetre vizsgálja a doktrína alkalmazásának kritériumait, és hozza meg döntését a tartózkodási jog biztosításáról.

8. KÖVETKEZTETÉSEK

Kijelenthető, hogy az elmúlt évtizedekben az uniós polgárság Alapszerződésben deklarált kategóriáját részletező és továbbfejlesztő uniós jogforrások nemcsak magát az uniós polgárság státuszát, hanem az uniós polgár családtagjának uniós jogi helyzetét is megerősítették. Ennek eredményeképp az uniós polgárság végre egy olyan alapvető jogállás lehet, mely azon az alapon, hogy az egyén uniós polgársággal rendelkezik teljeskörű, minden megkülönböztetéstől mentes gazdasági, politikai és szociális jogok rendszeréből álló jogi helyzetet biztosít és ezt elérhetővé

¹⁵⁸ *Chavez-Vilchez-ítélet*, 71. pont.

¹⁵⁹ *Chavez-Vilchez-ítélet*, 72. pont.

¹⁶⁰ *Chavez-Vilchez-ítélet*, 32. pont.

¹⁶¹ C-82/16. sz. ügy, *K. A. és társai kontra Belgische Staat*, A Bíróság (nagytanács) 2018. május 8-i ítélete, EU:C:2018:308.

¹⁶² *K. A. -ítélet*, 76. pont.

teszi a családtagok számára is, magában foglalva akár a családi élethez való jog korlátozásoktól mentes élvezetét.

A 2004/38/EK irányelv (Szabad Mozgás Irányelv) nemcsak a családtag kategóriáját határozta meg, hanem elismerte azoknak a származékos uniós jogosultságoknak a létét is, melyek megilletik a szabad mozgás jogával élő uniós polgár családtagjait. Viszont számos, az uniós polgár családtagját érintő jogi kérdés rendezését nyitva hagyva az Európai Bíróságra várt a családtag kategóriájának a család fogalmának változásait követő kiszélesítése, illetve az egyes jogosultságok tartalmának pontos meghatározása is. A Bíróság jogfejlesztő tevékenysége során nemcsak a családot érintő alapjogok elismerését érte el, hanem kísérletet tett arra is, hogy az uniós polgárok családtagjainak jogosultságait olyan helyzetekben is biztosítsa, amikor az uniós jog tagállamköziség hiányában nem lenne alkalmazható.

Ez is azt a törekvést szolgálja, hogy az uniós polgár családtagjának jogi helyzetét végre rendezzék az Európai Unióban, hiszen „azon lehetőségnek a hiánya, hogy az uniós polgár a családja a fogadó tagállamba elkísérje, vagy ott hozzá csatlakozzék, csorbíthatja az uniós polgár szabad mozgását azáltal, hogy az e tagállamba való beutazáshoz és az ott-tartózkodáshoz fűződő jogainak a gyakorlásától az uniós polgárt visszatartja”.¹⁶³

¹⁶³ *Metock*-ítélet, 63. pont.

AZ UNIÓS POLGÁROK EGYENLŐ BÁNÁSMÓDHOZ VALÓ JOGA AZ ÜZEMANYAGÁRAT SZABÁLYOZÓ HAZAI RENDELET KONTEXTUSÁBAN

Barták Áron

PhD-hallgató, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar

1. BEVEZETÉS

Az uniós polgárság fogalmát a Maastrichti Szerződés vezette be, tartalmát pedig a Bíróság gyakorlata formálta és bővítette. Az uniós polgári státusz biztosítja, hogy az ugyanolyan helyzetben lévő személyek állampolgárságuktól függetlenül ugyanolyan bánásmódban részesüljenek a Szerződések hatálya alá tartozó helyzetekben.¹ Jelen tanulmány a Magyarországon bevezetett kettős üzemanyagárak és az állampolgárságon alapuló diszkrimináció, valamint az egyenlő elbánás elvének összefüggéseit vizsgálja.

2. GAZDASÁGI HELYZET ÉS A HATÓSÁGI ÁRAK LÉTJOGOSULTSÁGA

Árakat szabályozó rendelkezésekkel a legtöbb ország jogrendszerében találkozhatunk. Ez nem jelent mást, mint azt, hogy a jogszabályban meghatározott bizonyos termék-, valamint szolgáltatáscsoportokra vonatkozó árképzést a kormányzat függetleníti az aktuális kereslet-kínálati, tehát piaci viszonyoktól, és azokat központilag meghatározott – állami – árszabályozás alá vonja. Hazánkban a hatósági árszabályozás alá eső termékek és szolgáltatások aránya magasnak tekinthető.² E tendencia az elmúlt egy év gazdasági hatásai miatt tovább erősödött.

Az Eurostat számításai szerint az infláció mértéke az euroövezetben átlagosan 2021 decemberére elérte az 5%-ot. Az infláció mértékének növekedésében a

¹ Osztoivits András (szerk.): *EU-jog*. 2. kiadás. HVG-ORAC, Budapest, 201, 378.

² Mináry Borbála: Kormányzati intézkedések fogyasztói árszínvonalat befolyásoló szerepe és hatásának számszerűsítése. *Statisztikai Szemle*, 89. évf. 7–8. szám (2011), 747.

legnagyobb szerepet az energiaárak robbanásszerű növekedése jelentette, amely a statisztikai komponensek közül a maga 26%-ával már akkor is egyértelműen kitűnt. A statisztikában szereplő egyéb termékek (élelmiszer, alkohol, dohánytermékek, egyéb ipari felhasználású termékek) inflációs rátája 2-3% között mozgott.³ Az inflációs adatok változásának legfőbb okaként ekkor a járványhelyzet által térdre kényszerített globális ellátási lánc zavarait és nehézségeit jelölték meg. A nemzetközi sajtó már ekkor is felkapta a fejét a politikusok és közgazdász szakértők⁴ által egyre gyakrabban emlegetett – és az infláció megfékezését szolgáltni hivatott – egyes gazdasági megoldások hallatán, melyek körében gyakorta elhangzott a hatósági árak stratégiai célú bevezetése.⁵

A kis- és nagykereskedelmi árak hatósági szabályozása – a legtöbb közgazdasági elmélet szerint – elkerülhetetlenül sérti a piacgazdasági mechanizmusokat. Ilyen lépésről a kormányok legfeljebb rendkívüli esetekben, a körülmények előzetes és alapos mérlegelését követően rendelkezhetnek. A hétköznapi gondolkodás a hatósági árak bevezetésének feltételeit jellemzően összeköti a *vis maior* fogalmával, mondván, az olyan körülmények, amelyekre előzetesen nem lehet számítani, s amelyek kényszerítő erővel bírnak, illetve megakadályozzák a dolgok megszokott működését, felhatalmazhatják a végrehajtó hatalmat a megszokottól eltérő gyakorlatok bevezetésére.

A magyar kormány ebben az inflációs környezetben döntött az alapvető élelmiszerek hatósági árának bevezetéséről, és 2022. február 1-jétől 90 napra a 2021. október 15-i szinten maximalizálta bizonyos termékek árát.⁶

2022 tavaszának eseményei, így az ukrán helyzet, valamint az Oroszországgal szembeni gazdasági szankciók következményei természetesen éreztették hatásukat az európai gazdaságban is. Májusra az Eurostat által jelentett infláció mértéke 8,1% volt, míg a fent említett 26%-os energiaár inflációs ráta 39,2%-ra szökött fel.⁷

³ Eurostat – Az EU statisztikai hivatala: Flash estimate – December 2021 Euro area annual inflation up to 5.0%, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/14083883/2-07012022-AP-EN.pdf/49039c42-31ea-3513-8307-eece31d6b25a>.

⁴ Isabella Weber: Could strategic price controls help fight inflation? <https://www.theguardian.com/business/commentisfree/2021/dec/29/inflation-price-controls-time-we-use-it>.

⁵ Allenbach-Ammann, János – Makszimov, Vlad: Price controls enter the European inflation debate, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/price-controls-enter-the-european-inflation-debate/>.

⁶ 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról.

⁷ Eurostat: Flash estimate – May 2022 Euro area annual inflation up to 8.1%, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/14636256/2-31052022-AP-EN.pdf/3ba84e21-80e6-fc2f-6354-2b83b1ec5d35?t=1653913778479>.

3. A MAGYAR SZABÁLYOZÁS FELTÉTELRENDSZERE

3.1. A „benzínárstop” jogszabályi környezete

A magyar kormány 2021. november 15-étől az üzemanyagárat is hatósági árszabályozás alá vonta.

A jelen tanulmány tárgyát képező hatósági árszabályozást a 2021. évi CXXX. törvény a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről 41. §-a az alábbiak szerint rögzíti:

„(1) Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Ártörvény) Melléklet I. pont A) alpontjában foglalt táblázatban meghatározott termékek mellett 2022. február 15. napjáig hatósági áras termék:

a) az MSZ-EN 228 jelű szabványban meghatározott ESZ-95-ös minőségi fokozatú motorbenzin, amely nem teljesíti az ESZ-98-as fokozat minőségi követelményi szintjét,

b) az MSZ-EN 590 jelű szabványban meghatározott 2710 20 11 KN-kódú dízelgázolaj,

amelyeknek – biokomponensekkel és szabvány szerinti adalékokkal együttesen értelmezett – legmagasabb kiskereskedelmi bruttó ára 480 forint literenként.

(2) Az (1) bekezdés szerinti termékek értékesítése során egyéb költség vagy díj nem számolható fel.”

Az úgynevezett „háborús veszélyhelyzet” a Kormány 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelete az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról című rendeletével került bevezetésre. A rendelet speciálisan a háborús helyzet és a szankciók által generált gazdasági kockázatokra hivatott reagálni. Továbbra is biztosítja ugyanakkor a lehetőséget a Kormány számára, hogy feladatait a veszélyhelyzeti jogrend keretében lássa el.

A 2021 végén született döntés, amely „a 95-ös benzin és a gázolaj árát 480 forintos felső határral rögzíti”, tehát még az „egészségügyi veszélyhelyzet” időszakában született.⁸ A záró bekezdés ugyanakkor úgy rendelkezett, hogy a rendelet a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény hatályvesztésekor hatályát veszti. Mivel azonban a Kormány javaslatára az Országgyűlés a koronavírus-járvány miatti veszélyhelyzetet 2022. június 1-ig meghosszabbította, egyrészt az üzemanyagok árplafonja érvényben maradhatott a tervezett há-

⁸ Lásd 624/2021. (XI. 11.) Korm. rendelet az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról.

rom hónap végéig, azaz február 15-ig – az „egészségügyi” veszélyhelyzet ugyanis eredetileg 2022. január 1-ig volt hatályos –, továbbá lehetőség nyílt annak további meghosszabbítására. A Kormány élt is ezzel a lehetőséggel, s előbb május 15-ig, majd a 39/2022. (II. 13.) Korm. rendelet módosításával 2022. október 1-ig hosszabbította meg a két fő üzemanyag hatósági áras státuszát.

3.2. A hazánkban bevezetett kettős árazási konstrukció

A 186/2022. (V. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) a magyar hatósági üzemanyagár-szabályozás szempontjából jelentős változásokat hozva kavarta fel az állóvizet, és olyan uniós jogi implikációkkal bíró rendelkezéseket is tartalmazott, amelyek nemcsak aggodalomra adtak okot, de szükségessé is tették a szabályozás uniós jog szempontjából történő részletesebb vizsgálatát.

A Rendelet több helyen módosította ugyanis a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény⁹ eltérő alkalmazásáról szóló 94/2022. (III. 10.) Korm. rendeletet.¹⁰ Az uniós joggal való összhang szempontjából a legfontosabb módosítást a Rendelet 1. §-a vezette be, melynek értelmében:

„A veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény eltérő alkalmazásáról szóló 94/2022. (III. 10.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 94/2022. (III. 10.) Korm. rendelet] 1. §-a a következő (1a) és (1b) bekezdéssel egészül ki:

(1a) Az üzemanyag nem hatósági áras termék, ha azt külföldi rendszámú jármű töltésének céljából értékesítik.

(1b) Az (1a) bekezdéstől eltérően hatósági áras üzemanyaggal tölthető a külföldi rendszámú gépjármű, ha a külföldi rendszámú gépjármű államjelzése szerinti országban az üzemanyag hatósági áras termék, és a külpolitikaért felelős miniszter rendeletben megállapítja, hogy ezen országban a magyar rendszámú gépjármű – a hatósági ár mértékét ide nem értve – legfeljebb a magyar szabályozás szerinti korlátozásokkal, hatósági áras üzemanyaggal tölthető.”¹¹

⁹ 2021. évi CXXX. törvény a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről.

¹⁰ 94/2022. (III. 10.) Korm. rendeletet a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény eltérő alkalmazásáról.

¹¹ 186/2022 (V. 26.) Korm. rendelet veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény eltérő alkalmazásáról szóló 94/2022. (III. 10.) Korm. rendelet módosításáról.

A módosítások 2022. május 27-én léptek hatályba, ekkora datálható tehát az ún. kettős árazás kezdete, amely voltaképp nem jelent mást, mint azt, hogy főszabály szerint a nem magyar felségjelzésű gépjárművek a folyamatosan változó teljes piaci árat – tehát nem a 480 forintos hatósági literát – kötelesek megfizetni a töltő-állomásokon, azaz rájuk nem vonatkozik a hatósági ár. Ez a fajta különbségtétel nyilvánvalóan magában rejt a diszkriminációtilalom, vagy az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének lehetőségét, felvet fogyasztóvédelmi aggályokat, továbbá uniós versenyjogi szempontból is hagyhat némi kivetnivalót maga után, így a továbbiakban ezek vizsgálatát végzem el, ehhez azonban szükséges, hogy a különbségtétel mögöttes jogszabályi hátterét is közelebbről megvizsgáljuk.

Mindenekelőtt azonban érdemes áttekinteni, hogy kit és milyen módon érint ez a kettős árazási megoldás. Az látható, hogy az alapvetés, mely szerint az üzemanyag nem minősül hatósági áras terméknek, ha azt nem magyar rendszámú járműbe töltik, alapvetően teljesen független a fogyasztó állampolgárságától, így természetesen előfordulhat olyan helyzet is, hogy magyar állampolgár vásárol nem hatósági áron üzemanyagot egy külföldi rendszámú járművet használva, ahogy az is, hogy külföldi állampolgár magyar forgalmi rendszámú járművel közlekedve hatósági áron jut benzinhoz vagy gázolajhoz.¹²

A hátrányos megkülönböztetés vizsgálatának szempontjából ez azért jelentős körülmény, mivel ennek olvasatában egyértelművé válik, hogy nagy valószínűséggel nem beszélhetünk – legalábbis nyílt – állampolgárságon alapuló diszkriminációról. Ez persze nem jelenti azt, hogy rejtett hátrányos megkülönböztetés ne volna megállapítható, továbbá a versenyjogi aggályokat sem orvosolja az, hogy a különbségtétel alapja nem közvetlenül a fogyasztó állampolgársága, hanem a vásárló által éppen használt jármű hatósági jelzése.

3.3. A magyar forgalmi rendszám megszerzésének feltételei

Állandó magyar forgalmi rendszáma Magyarországon forgalomba helyezett gépjárműnek lehet. A forgalomba helyezésre vonatkozó szabályokat a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló kormányrendelet tartalmazza, melynek 42. §-a szerint „a közúti közlekedés szabályairól szóló rendeletben meghatározott járművel [...] közúti

¹² Hideg Milán István: Kettősüzemanyagár Magyarországon – megengedhető szabályozás vagy állampolgárságon alapuló rejtett diszkrimináció? https://jegyzo.hu/kettos-uzemanyag-ar-magyarorszagon-megengedheto-szabalyozas-vagy-allampolgarsagon-alapulo-rejtett-diszkriminacio/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=kettos-uzemanyag-ar-magyarorszagon-megengedheto-szabalyozas-vagy-allampolgarsagon-alapulo-rejtett-diszkriminacio.

forgalomban akkor lehet részt venni, ha forgalomba helyezték, vagy ideiglenes forgalomban tartását engedélyezték”¹³

A kormányrendelet háttérjogszabályként a KRESZ-t jelöli meg, melynek 5. § (1) bekezdése szolgál támpontként, deklarálva, hogy „a közlekedésben olyan járművel szabad részt venni, amelynek jogszabályban meghatározott érvényes hatósági engedélye van, és amelyre külön jogszabályban meghatározott számú, típusú és elhelyezésű hatósági jelzések [rendszámtáblák] vannak felszerelve [...]”¹⁴

A járművet akkor lehet forgalomba helyezni, ha a jármű üzemtartója Magyarország területén rendelkezik lakcímmel vagy székhellyel.¹⁵

Látható tehát, hogy a magyar rendszám megszerzéséhez szükséges követelmény, nevezetesen hogy a magyar állandó rendszámmal ellátandó jármű Magyarországon forgalomba legyen helyezve, további feltételhez van kötve, miszerint legalább az üzemtartónak rendelkeznie kell magyarországi lakcímmel, jogi személy esetén pedig székhellyel vagy telephellyel. A magyar forgalmi rendszám megszerzésének feltételei a tagállami intézkedés – azaz a két üzemanyagár bevezetése – diszkriminatív jellegének és hatásának vizsgálata körében fog döntő szerepet játszani.

4. A HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉS ÁLTALÁNOS TILALMA ÉS KIALAKULÁSÁNAK TÖRTÉNETE

A diszkrimináció tilalmához és az egyenlő bánásmódhoz való jog témája több összefüggésben is feldolgozható: először is beszélhetünk általában ezen elvek kialakulásáról, jelentésükről az uniós jogban. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának bevezetését, valamint az egyenlő bánásmódhoz való jog jogszabályi keretek közé foglalását szorgalmazó törekvések a második világháborút követően kerültek előtérbe, mind a nemzetközi jog, mind pedig a nemzeti szabályozás szintjén.¹⁶ A tárgykörre vonatkozó rendelkezést elsőként rögzítő nemzetközi jogi dokumentum az ENSZ Alapokmánya volt, melynek preambuluma utalt az egyenlőség elvé-

¹³ 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról, 42. § (1) bekezdés.

¹⁴ 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet a közúti közlekedés szabályairól 5. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontok.

¹⁵ 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról, 42. § (2) bekezdés *e)* pont.

¹⁶ Göndör Éva: A hátrányos megkülönböztetés tilalma és az egyenlő bánásmódhoz való jog. In Smuk Péter (szerk.): *Alkotmányjog III.* Széchenyi István Egyetem, Universitas-Győr Non-profit Kft., 2015. 105.

nek biztosítására, valamint a diszkrimináció tilalmára.¹⁷ Hasonló rendelkezéseket találhatunk az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 2. cikkében, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának szintén 2. cikkében is. Utóbbi Egyezségokmány 26. cikke rendelkezik továbbá kifejezetten a hátrányos megkülönböztetés tilalmának lényegi tartalmával is.

„A törvény előtt minden személy egyenlő és minden megkülönböztetés nélkül joga van egyenlő törvényes védelemre. Erre tekintettel a törvénynek minden megkülönböztetést tiltania kell és minden személy számára egyenlő és hatékony védelmet kell biztosítania bármilyen megkülönböztetés ellen, mint amilyen például a faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy más helyzet alapján történő megkülönböztetés.”¹⁸

Az 1970-es évektől az Európai Közösségek területén is folyamatos fejlődés volt tetten érhető az egyenlőség megteremtését célzó, valamint a hátrányos megkülönböztetést kiküszöbölni hivatott jogalkotás terén.¹⁹

Az Alapjogi Charta már általános diszkriminációtilalmat hirdetett, ugyanis annak 21. cikke szerint „tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés”.²⁰ Ugyanezen cikk (2) bekezdése már a jelen tanulmányban is górcső alá vett állampolgárságon alapuló megkülönböztetést is tilalmazza, rögzítve, hogy „a Szerződések alkalmazási körében és az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés”.²¹

Tekintve, hogy magyar szabályozás vizsgálatát végezzük el, pár gondolat erejéig talán érdemes lehet kitérni diszkriminációtilalom, valamint az egyenlő elbánás elvének hazai jogszabályi – különösen alkotmányos – hátterére is.

Általános diszkriminációtilalmat tartalmazó rendelkezést már korábbi Alkotmányunk 70/A. §-is tartalmazott. „A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat,

¹⁷ Szemesi Sándor: *A diszkrimináció tilalma az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában*. CompLex Kiadó, Budapest, 2009. 15.

¹⁸ 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről.

¹⁹ Ideértve különösen a 75/117/EGK irányelvet, a 76/207/EGK irányelvet, valamint a 79/7/EGK irányelvet.

²⁰ Alapjogi Charta 21. cikk (1) bekezdés.

²¹ Alapjogi Charta 21. cikk (2) bekezdés.

bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

Az akkori közjogi környezetben a hazai alkotmánybírói gyakorlat maga is létrehozott egy általános egyenlőségi formulát,²² amelyet először a 61/1992. (XI. 20.) AB határozatban írt le.

„A jogegyenlőség lényege, hogy az állam, mint közhatalom, s mint jogalkotó köteles egyenlő elbánást biztosítani a területén tartózkodó minden személy számára.”²³

Az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alkotmányban foglalt tilalom „nem csak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem [...] amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé.”²⁴

Ez a kiterjesztő értelmezés azonban – mint látható – abban az esetben értelmezhető csupán, amennyiben a hátrányos megkülönböztetés egyidejűleg az emberi méltósághoz való jog sérelmével is járna, amely nehezen vetíthető rá egy, ugyan bizonyos kondíciók mentén valóban megkülönböztetést alkalmazó, de az emberi méltóságot nagy valószínűséggel nem érintő szabályozásra. Hatályos Alaptörvényünk sem mozdult el ettől az alapelvtől, amikor rögzíti, hogy „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”²⁵

Az egyenlő bánásmód uniós szintű szabályozásának középpontjában az általános, állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalma található, amelyet az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ.) 18. cikke rögzít.²⁶ „A Szerződések alkalmazási körében és az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében az ilyen megkülönböztetés tilalmára vonatkozó szabályokat fogadhat el.”²⁷ Az EUMSZ.

²² Göndör: A hátrányos megkülönböztetés tilalma és az egyenlő bánásmódhoz való jog. *i. m.* 109.

²³ 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, 2.

²⁴ *Uo.*

²⁵ Magyarország Alaptörvénye, XV. cikk.

²⁶ Gellerné Lukács Éva: Az egyenlő bánásmód, a nem diszkriminatív akadályok és az intézményesített jogvédelem fejlődése a személyes szabad mozgása területén. *Állam- és Jogtudomány*, LXI. évf. 3. szám (2020), 61.

²⁷ EUMSZ. 18. cikk.

rendelkezésének második fordulata kifejezetten megteremti a lehetőséget arra, hogy az unió szervei másodlagos jogforrások²⁸ formájában a tagállamokra további kötelezettségeket írjanak elő az egyenlő bánásmód minél szélesebb körben történő megvalósításának érdekében. E tárgykörben a Tanácsnak egyhangú határozat nyomán, az Európai Parlament előzetes egyetértésével van lehetősége eljárni.

Az uniós jogban diszkriminációtílalomról alapvetően az alapszabadságok érvényesülése körében, azok biztosítása kapcsán beszélhetünk. Az iménti 18. cikk célja az volt, hogy biztosítsa az egyenlő bánásmód elvének érvényesülését, valamint hogy lehetővé tegye a személyek szabad mozgását.²⁹ Ezt a rendelkezést olyan esetekben kell alkalmazni, amikor a megkülönböztetés nem tartozik a hátrányos megkülönböztetés külön nevesített esetei közé – említve itt például az EUMSz. 45. cikkében rögzített munkavállalók szabad mozgásához fűződő jogot. A 18. cikkben rögzített általános tilalom tehát akkor nyer alkalmazást, ha a megkülönböztetéssel érintett élethelyzet az uniós jog szabályozási körébe tartozik, és speciális szabály nem vonatkozik rá.

Ezen tilalmi rendelkezésnek a célja, hogy minden egyénnek egyenlő és tisztességes esélyt biztosítson a társadalomban rendelkezésre álló lehetőségekhez való hozzáférésre. Ez azt jelenti, hogy az összehasonlítható helyzetben lévő egyének vagy egyének csoportjai nem részesülhetnek kedvezőtlenebb bánásmódban pusztán egy bizonyos tulajdonságuk, például nemük, faji vagy etnikai származásuk, vallásuk vagy fogyatékosságuk miatt.

5. AZ UNIÓS POLGÁRSÁG ÉS AZ ÁLLAMPOLGÁRSÁGON ALAPULÓ DISZKRIMINÁCIÓ

A Maastrichti Szerződéssel bevezetett uniós polgárság új helyzetet teremtett a tagállamok állampolgársági szabályozásában. A szabályozás értelmében uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Fontos hangsúlyozni, hogy az uni-

²⁸ E körben érdemes megemlíteni a következő jogforrásokat: A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról, HL L 180., 2000.7.19., 22–26., magyar különkiadás, 20. fejezet, 1. kötet, 23–27., A Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról, HL L 303., 2000.12.2., 16–22., magyar különkiadás, 5. fejezet, 4. kötet, 79–85, Az Európai Parlament és a Tanács 492/2011/EU rendelete (2011. április 5.) a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról, HL L 141., 2011.5.27., 1–12., és Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról, HL L 166., 2004.4.30., 1–123., magyar különkiadás, 5. fejezet, 5. kötet, 72–116.

²⁹ *Handbook on European non-discrimination law*. European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, 2018.

ós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.³⁰ Az uniós polgárság járulékos jellegű, azaz a tagállamok állampolgárságának közvetítésével létezik. Az pedig, hogy a tagállamok kit tekintenek állampolgáruknak, továbbra is alapvetően nemzeti hatáskörbe tartozó kérdés, a tagállamok szinte teljes szuverenitást élveznek e tekintetben.³¹

Az uniós polgárok jogait az EUMSZ. 20. cikke nevesíti, majd a 21–24. cikk részletezi,³² ugyanakkor ez a felsorolás nem taxatív. „Az EUMSZ. 20. cikk (2) bekezdése ugyanígy úgy rendelkezik, hogy „[a]z uniós polgárokat megilletik a Szerződések által rájuk ruházott jogok, és terhelik az azokban előírt kötelezettségek [...], így mindenekelőtt az egyenlő bánásmóddhoz való jog (EUSz. 9. cikk); a hátrányos megkülönböztetés tilalma (EUMSZ. 18–19. cikkek); az uniós intézmények, szervek dokumentumaihoz való hozzáférés joga (EUMSZ. 15. cikk (3) bekezdés); a személyes adatok védelméhez való jog (EUMSZ. 16. cikk); a megfelelő uniós ügyintézéshez való jog (Alapjogi Charta 41. cikk); jog ahhoz, hogy az Unió tevékenységéről véleményt nyilváníthassanak és azt nyilvánosan megvitathassák (EUSz. 11. cikk (1) bekezdés)”.³³

Az állampolgárság fogalmának magyarázatához érdemes segítségül hívni az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény kihirdetéséről szóló 2002. évi III. törvény fogalommeghatározását, amely szerint állampolgárság alatt valamely személy és egy állam közötti jogi köteleket értünk, amely független a személy etnikai származásától.³⁴

Azt, hogy a diszkrimináció általános tilalmának középpontjában miért pont az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés áll, talán a következő idézet olvasva érthetjük meg leginkább. „Az állampolgársági követelmények természetüknél fogva ellentétesek a Közösség célkitűzéseivel. A közös piac soha nem valósulhatott

³⁰ EUMSZ. 20. cikk (1) bekezdés.

³¹ Gyeney Laura: Európai uniós polgárság. In Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (EU-jog rovat, rovatszerkesztő: Várnay Ernő, Varju Márton, Horváthy Balázs), 2020, [3], <http://ijoten.hu/szocikk/europai-unios-polgarsag>.

³² Az EUMSZ.-ben rögzített jogok a következők: szabad mozgás és tartózkodás joga (EUMSZ. 21. cikk); választójog a helyhatósági választásokon [EUMSZ. 22. cikk (1) bekezdés]; választójog az európai parlamenti választásokon a tartózkodás helye szerinti tagállamban [EUMSZ. 22. cikk (2) bekezdés]; diplomáciai és konzuli védelemhez való jog harmadik ország területén tagállami képviselő hiányában (EUMSZ. 23. cikk); polgári kezdeményezéshez való jog [EUMSZ. 24. cikk (1) bekezdés]; petíció benyújtása az Európai Parlamenthez [EUMSZ. 24. cikk (2) bekezdés]; az európai ombudsmanhoz fordulás joga [EUMSZ. 24. cikk (3) bekezdés]; az uniós intézményekhez fordulás joga [EUMSZ. 24. cikk (4) bekezdés].

³³ Gyeney: Európai uniós polgárság. *i. m.* [29].

³⁴ 2002. évi III. törvény az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény kihirdetéséről, 2. § a).

volna meg, és nem működhetne hatékonyan, ha a tagállamok szabadon kizárhatnák más tagállamok állampolgárait területükről és munkaerőpiacukról.”³⁵

Az egyenlő bánásmód terén az uniós szabályozás középpontjában az EUMSZ. 18. cikkében kiemelt generális állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalma áll. A szabály a fogadó tagállamban biztosít belföldi jogegyenlőséget a többi tagállam állampolgárának és családtagjának. Az EUMSZ. 18. és 45. cikke kifejezetten tiltja a megkülönböztetést a személyek szabad mozgása területén. A vonatkozó másodlagos jogi szabályozás³⁶ kötelezi a tagállamokat, hogy biztosítsanak egyenlő bánásmódot területükön az uniós polgároknak és családtagjaiknak.³⁷

Az elsődleges és másodlagos jogban rögzített kereteket az Európai Unió Bírósága töltötte meg tartalommal munkája során.

5.1. Közvetlen diszkrimináció

Az Európai Bíróság *Grzelczyk*-ügyben hozott döntése értelmében az uniós polgárság célja, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen, lehetővé téve az azonos helyzetben lévők számára, hogy állampolgárságuktól függetlenül és az e tekintetben kifejezetten előírt kivételek sérelme nélkül, ugyanabban a jogi bánásmódban részesüljenek.³⁸ A Bíróság az uniós polgárság fogalmával összefüggésben, az egyenlő bánásmód elvét felhasználva rendkívül dinamikus jelleget adott a személyek szabad mozgáshoz való jogának, amely az uniós polgárok jogainak igen kiterjesztő értelmezéséhez vezetett.³⁹

³⁵ Anne Pieter van der Mei: *Free movement of persons within the european community: cross-border access to public benefits*. Hart Publishing, Oxford-Portland-Oregon, 2003. 70 (saját fordítás – az eredeti szöveg a következő: „Nationality requirements are by their very nature at odds with the objectives of the Community. The common market could never have been realised, and could never operate effectively, if Member States were free to exclude nationals of other Member States from their territory and labour market”).

³⁶ 492/2011/EU rendelet, valamint 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 hatályaon kívül helyezéséről, HL L 158., 2004.4.30., 77–123., magyar különkiadás, 5. fejezet, 5. kötet, 46–61. és a 883/2004/EK rendelet.

³⁷ 492/2011/EU rendelet 7. cikke, 2004/38/EK irányelv 3. cikke és 883/2004/EK rendelet 3. cikke.

³⁸ C-184/99. sz. ügy, *Rudy Grzelczyk kontra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, A Bíróság 2001. szeptember 20-i ítélete, EU:C:2001:458, 31. pont.

³⁹ Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC, 2014. 362.

A diszkriminatív intézkedések ugyanis korlátozhatják az áruk személyes, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgását a közös belső piacon, amely két módon is megmutatkozhat. Egyrészt beszélhetünk közvetlen diszkriminációról, amely kifejezetten állampolgárság vagy származás alapján különböztet meg, előírva például, hogy a munkavállalók mekkora aránya lehet más tagállamból származó munkavállaló vagy egyáltalán külföldi. Az ilyen vagy hasonló szabály nyíltan diszkriminatív.⁴⁰

A közvetlen megkülönböztetés fogalmát az Emberi Jogok Európai Egyezménye⁴¹ (a továbbiakban: EJEE) és az uniós jog is hasonlóan határozza meg. Az uniós jog szerint a faji egyenlőségről szóló irányelv⁴² 2. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy közvetlen megkülönböztetésről akkor van szó, ha egy személlyel szemben faji vagy etnikai alapon kevésbé kedvezően járnak el, mint ahogyan egy másik személlyel szemben hasonló helyzetben eljárnak, eljárta vagy eljárának.⁴³

Az EJEE alapján az Emberi Jogok Európai Bírósága által kialakított gyakorlat szerint a „hasonló vagy viszonylag hasonló helyzetben lévő emberek valamilyen azonosítható tulajdonság alapján történő eltérő kezelése” esetén állapítható meg a közvetlen hátrányos megkülönböztetés, azzal, hogy az EJEE szerinti áldozati státusz megítéléséhez a panaszolt intézkedés közvetlen hatását kell bizonyítania a panaszosnak.⁴⁴

A legszembetűnőbb és a hátrányos megkülönböztetés gyakorlati érvényesülését talán jobban szolgáló különbség az, hogy az uniós jogban az EJEB gyakorlatával ellentétben, nincs szükség áldozati státuszra, azaz az ítélet meghozatalához elegendes az, ha az intézkedés vagy döntés ténylegesen közvetlen hátrányos megkülönböztetést alkalmaz. Így volt ez a *Feryn*-ügyben⁴⁵, ahol a garázskapuk beépítésére szakosodott társaság igazgatója nyilvános kijelentéseiben juttatta kifejezésre, hogy munkásokat keres, azonban meghatározott etnikai származású személyeket nem vehet fel, mivel az ügyfelek nem kívánják őket a munkálatok elvégzésének időtartama alatt otthonukba beengedni. A Bíróság a 2000/43/EK irányelv alapul-

⁴⁰ Osztoivits András (szerk.): *EU-jog*. 2. kiadás. HVG-ORAC, Budapest, 2015. 378.

⁴¹ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome, 4 November 1950, 213 UNTS 221 [Emberi Jogok Európai Egyezménye]. Kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény.

⁴² 2000/43/EK irányelv.

⁴³ 2000/43/EK irányelv, 2. cikk (2) bekezdés a) pont.

⁴⁴ EJEB, Biao kontra Dánia (Nagykamara), 38590/10. sz. ügy, 2016 május 24., 89. pont; továbbá EJEB D.H. és társai kontra Cseh Köztársaság (Nagykamara), 57325/00. sz. ügy, 2007. november 13., 175. pont; valamint EJEB Carson és mások kontra Egyesült Királyság (Nagykamara), 42184/05. sz. ügy, 2010. március 16., 61. pont.

⁴⁵ C-54/07. sz. ügy, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding kontra Firma Feryn NV*, A Bíróság (második tanács) 2008. július 10-i ítélete, EU:C:2008:397.

vétele mellett azt mérlegelte, hogy önmagában a munkáltató által hirdetett felvételi eljárásra vonatkozó kijelentések azonosítható sértett személy hiányában is megvalósíthat-e hátrányos megkülönböztetést. A Bíróság végül az irányelv célját is hivatkozva arra a következtetésre jutott, hogy a konkrétan beazonosítható sértett személy hiánya nem vezethet az irányelv értelmében vett közvetlen hátrányos megkülönböztetés hiányának megállapításához.⁴⁶ A Bíróság gyakorlata szerint az a nemzeti szabályozás is uniós jogot sért, amely szimbolikus, visszatartó erőt egyáltalán nem jelentő szankciókat helyez kilátásba diszkrimináció esetében, így például, amennyiben csupán figyelmeztetést lehet hátrányos jogkövetkezményként alkalmazni a nemzeti jog szerint, az önmagában megvalósíthatja a diszkrimináció tilalom – s így az uniós jog – megsértését.⁴⁷

Az állampolgárságon alapuló közvetlen diszkrimináció talán legekleatásabb példája az 1973-as francia Tengeri Munkatörvénykönyvvel kapcsolatos ügy, amelyben abban a kérdésben kellett állást foglalni, hogy összeegyeztethető-e a közösségi joggal az a francia szabály, mely szerint a francia felségjelzésű hajók legénysége 3:1 arányban francia állampolgárokból kell, hogy álljon. Az ügyben az Európai Bizottság álláspontja szerint, hivatkozva a Tanács 1612/68 EGK rendeletére, valamint a Szerződés (korábbi) 39. cikkére, a nemzeti jogszabályok ezen előírásai ellentétesek a közösségi joggal. Ez az álláspontot a Bíróság által is megerősítést nyert, kimondva a közösségi jog elsődlegességét a nemzeti jogrendszerekkel szemben, valamint hivatkozva a Szerződés rendelkezéseinek közvetlen hatályára és a tanácsi rendelet közvetlen alkalmazandóságára.⁴⁸

Az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés uniós bírósági gyakorlatának egyik legismertebb esete a Bosman-ítélet volt, amelyben a labdarúgók átigazolási szabályainak vizsgálata mellett a Bíróság rendkívül fontos megállapításokat tett az állampolgársági kikötések kapcsán is. Az 1995-ös ítéletben a Bíróság ugyanis azt a körülményt is vizsgálta, hogy a hatvanas évektől számos nemzeti labdarúgó-egyesület fogadott el olyan szabályokat, amelyek korlátozták a külföldi állampolgár játékosok igazolásának vagy pályára állításának lehetőségét. Ezeket hívták állampolgársági kikötésnek. A kikötések alkalmazásában az állampolgárság a játékosnak egy adott államot képviselő csapatban való részvételi lehetőségével

⁴⁶ *Feryn-ítélet.*

⁴⁷ C-81/12. sz. ügy, *Asociația Accept kontra Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării*, A Bíróság (harmadik tanács) 2013. április 25-i ítélete, EU:C:2013:275, továbbá Mohay Ágoston: Az uniós egyenlő bánásmód joganyag és implementációja a magyar jogban. In Tilk Péter (szerk.): *Az uniós jog és a magyar jogrendszer viszonya*. PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2016. 163.

⁴⁸ Gellérné Lukács: Az egyenlő bánásmód, a nem diszkriminatív akadályok... i. m. 62–63; lásd továbbá 167/73. sz. ügy, *Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Francia Köztársaság*, A Bíróság 1974. április 4-i ítélete, EU:C:1974:35.

összefüggésben volt meghatározva.⁴⁹ Ítéletében a Bíróság megállapította, hogy a sportegyesületek által megállapított olyan szabályok alkalmazása, melyek a labdarúgóklubok számára előírják, hogy a mérkőzéseken csak korlátozott számban indíthatnak olyan játékosokat, akik más tagállam állampolgárai ellentétes a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, így az a közösségi joggal ellentétes.⁵⁰

Szintén fontos mérőföldkőnek számít az 1988-as Martinez Sala-ítélet⁵¹, mely szerint minden tagállami állampolgár hivatkozhat az uniós polgárságára annak érdekében, hogy megvédje magát az állampolgársága miatt egy másik tagállam által történő hátrányos megkülönböztetéssel szemben. Az ügyben egy spanyol anyától tagadták meg a gyermeknevelési támogatás igénybevételét azzal az indokkal, hogy nem rendelkezik tartózkodási engedéllyel, amely egyébként német állampolgárok esetében nem szerepelt a feltételek között.⁵²

Tekintettel arra, hogy a magyar hatósági árszabályozás nem állampolgársági alapon tesz különbséget, hanem csupán a magyar forgalmi rendszám meglétét írja elő a hatósági áron történő üzemanyag-vásárlás feltételeként, viszonylag egyértelműen megállapíthatjuk, hogy állampolgárságon alapuló – közvetlen – diszkriminációról jelen esetben nem beszélhetünk. Utalva a korábban kifejtettekre, nyilvánvalóan elképzelhető olyan helyzet, amelyben nem magyar állampolgár magyar forgalmi rendszámú járművel hatósági áron vásárol üzemanyagot, valamint olyan helyzet is, hogy magyar állampolgár külföldi rendszámú járművel nem lesz jogosult a benzinárstop előnyeinek kihasználására.

Ez azonban önmagában még nem jelenti, hogy a szabályozás nem alkalmas hátrányos megkülönböztetés megvalósítására, azaz annak megállapításához, hogy uniós jogba ütközik-e a magyar szabályozás szükséges még megvizsgálni a hátrányos megkülönböztetés másik esetkörét, a közvetett vagy más néven rejtett diszkrimináció fogalmát is.

⁴⁹ C-415/93. sz. ügy, *Union royale belge des sociétés de football association ASBL kontra Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA kontra Jean-Marc Bosman és társai és Union des associations européennes de football (UEFA) kontra Jean-Marc Bosman*, A Bíróság 1995. december 15-i ítélete, EU:C:1995:463.

⁵⁰ Az Európai Unió Bírósága: A Bíróság és az egyenlő bánásmód, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-10/qd-02-20-588-hu-n.pdf>.

⁵¹ C-85/96. sz. ügy, *María Martínez Sala kontra Freistaat Bayern*, A Bíróság 1998. május 12-i ítélete, EU:C:1998:217.

⁵² Az Európai Unió Bírósága: A Bíróság és az egyenlő bánásmód, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-10/qd-02-20-588-hu-n.pdf>.

5.2. Rejtett diszkrimináció

Az ítélkezési gyakorlat nemcsak a közvetlen, hanem a közvetett hátrányos megkülönböztetés tilalmát is rögzíti. A Bíróság már az 1973-as *Sotgiu kontra Deutsche Bundespost* ügyében kimondta, hogy a diszkrimináció tilalma a közvetett diszkriminációt is felöleli: „Az egyenlőség elve nem korlátozódik a közvetlen diszkriminációra, hanem kiterjed a rejtett vagy közvetett diszkriminációra is.”⁵³

Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a közvetett diszkrimináció elvileg kimenthető, ha a szabály alkalmazása az állampolgárságtól független, objektív kritériumokkal igazolható, és megfelel az arányosság követelményének. Az egyik leggyakoribb, közvetett diszkriminációt eredményező kritérium a lakóhely előírása. Ennek megítélése elég egyértelmű a Bíróság ítélkezési gyakorlatában: így az a francia szabályozás, amely a nyugdíjat kiegészítő támogatás odaítélését kettős feltételhez – a lakóhelyhez és nemzetközi viszonyossági egyezményhez – kötötte, a közösségi joggal ellentétesnek minősült,⁵⁴ az anyasági és szülési támogatásoknak az esemény bekövetkezése előtti luxemburgi lakóhelyhez kötése szintén a hátrányos megkülönböztetés tilalma alá esett.⁵⁵

A személyek szabad mozgása területén a nem diszkriminatív korlátozások tilalmára vonatkozó ítélkezési gyakorlat a *Dassonville*-ügyben⁵⁶ kimondottak analógia útján történő alkalmazásából ered. Az áruk szabad mozgásától eltérően, a személyek szabad mozgása területén azonban nem elegendő a szabadság közvetett és potenciális, bizonytalan korlátozása, annak közvetlen hatással kell lennie a személy másik tagállamban való munkavállalására, a munkaerőpiacra való bejutására. A Bíróság a *Lehtonen*-ügyben⁵⁷ a belga Kosárlabda Szövetségnek az átigazolás határidőhöz kötésére vonatkozó szabálya kapcsán megerősítette a *Bosman*-elvet, egyben azt is kimondva, hogy a nemzeti bíróság feladata annak meghatározása, hogy milyen mértékben igazolható ez a szabály a bajnokság megfelelő működéséhez fűződő érdekekkel.

A Bíróság az elé kerülő ügyekben a diszkrimináció három szintjét vizsgálja meg lépésről lépésre. Először azt, hogy történt-e az állampolgárság alapján

⁵³ 152/73. sz. ügy, *Giovanni Maria Sotgiu kontra Deutsche Bundespost*, A Bíróság 1974. február 12-i ítélete, EU:C:1974:13.

⁵⁴ C-307/89. sz. ügy, *Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Francia Köztársaság*, A Bíróság 1991. június 11-i ítélete, EU:C:1991:245.

⁵⁵ C-111/91. sz. ügy, *Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Luxemburgi Nagyhercegség*, A Bíróság 1993. március 10-i ítélete, EU:C:1993:92.

⁵⁶ 8/74. sz. ügy, *Procureur du Roi kontra Benoît és Gustave Dassonville*, A Bíróság 1974. július 11-i ítélete, EU:C:1974:82.

⁵⁷ C-176/96. sz. ügy, *Jyri Lehtonen és Castors Canada Dry Namur-Braine ASBL kontra Fédération royale belge des sociétés de basket-ball ASBL (FRBSB)*, A Bíróság (hatodik tanács) 2000. április 13-i ítélete, EU:C:2000:201.

közvetlen vagy közvetett diszkrimináció (hátrányosabb helyzetbe kerül-e a rendelkezés alapján a szabad mozgás jogát gyakorló uniós polgár ahhoz képest, aki nem gyakorolta ezt a jogát), ha nem, akkor végül, harmadik lépcsőben azt vizsgálja, korlátozza-e a rendelkezés a szabad mozgást (kevésbé vonzóvá teszi annak gyakorlását, vagy kizárja, esetleg elrettenti attól). A második és a harmadik lépcsőben, ahogyan már utaltam rá, lehetőség van az esetleges kimentés vizsgálatára is.⁵⁸

A szakirodalomban sokat hivatkozott Köbler-ügyben azt az osztrák szabályt vizsgálta a Bíróság, amely szerint az osztrák egyetemeken legalább tizenöt éve oktató egyetemi tanárok különleges pótlékban részesülhetnek, viszont valamely más tagállam egyetemén töltött szolgálati időt nem lehetett figyelembe venni.⁵⁹ A Bíróság megállapította, hogy a rendelkezés sérti az EKSz. 39. cikkét, valamint az 1612/68/EGK rendelet 7. cikk (1) bekezdését, amely értelmében valamely tagállamnak egy másik tagállam területén foglalkoztatott állampolgárát a foglalkoztatási és munkafeltételek tekintetében nem kezelhetik állampolgársága miatt a hazai állampolgároktól eltérő módon, különösen ami – többek között – a javadalmazást illeti. A vitatott előírás egyfelől hátrányosan érintette a más tagállamból érkező munkavállalókat, másfelől pedig az osztrák oktatók számára is kevésbé vonzóvá tette azt, hogy éljenek a munkavállalók szabad mozgásának lehetőségével.

Tulajdonképpen a közvetett diszkrimináció problémakörének részeként is lehetne tárgyalni a munkavállalással kapcsolatos nyelvi követelmények támasztásának uniós jogi megítélését. Különösen nehéz azonban az anyanyelvhasználat követelményét, mint a nemzeti önazonosság markáns kifejeződését, összebékíteni a munkavállalók szabad mozgásával, az uniós jog fokozottan védett alapelvével. Jól példázza ezt a Groener kontra Minister for Education-ügyben⁶⁰ hozott döntés.⁶¹

Megvizsgálva a 186/2022. (V. 26.) Kormányrendelet szabályait a Bíróság gyakorlata alapján, először is megállapítható, hogy közvetlenül állampolgárság alapján nem diszkriminál a hazai szabályozás, mivel alapvetően nem állampolgársághoz köti a hatósági áras üzemanyaghoz történő hozzáférést. Az említett jogszabályi rendelkezés ugyanis nem a külföldi állampolgárságú személyeket, hanem a külföldi rendszámú járműveket nevesíti, így a kormányrendelet által bevezetett kettős üzemanyagár-szabályozás esetében a nyílt diszkrimináció egyértelműen ki-

⁵⁸ Asztalos Zsófia: Az uniós polgárok diszkrimináció tilalmához és egyenlő bánásmódhoz való joga. *Miskolci Jogi Szemle*, II. évf. 2. szám (2007), 64.

⁵⁹ C-224/01. sz. ügy, *Gerhard Köbler kontra Republik Österreich*, A Bíróság 2003. szeptember 30-i ítélete, EU:C:2003:513.

⁶⁰ C-379/87. sz. ügy, *Anita Groener kontra Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee*, A Bíróság 1989. november 28-i ítélete, EU:C:1989:599.

⁶¹ Dienes-Oehm Egon – Erdős István – Király Miklós – Martonyi János – Somssich Réka – Szabados Tamás: *Az Európai Unió gazdasági joga I. A belső piac és a közös kereskedelempolitika*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 45.

zárható. Ugyanakkor a magyar forgalmi rendszám alapján történő különbségtétel potenciálisan és közvetlenül alkalmas arra, hogy a nem magyar állampolgársággal rendelkező uniós polgárokat hátrányos helyzetbe hozza, mivel magyar forgalmi rendszámmal jó eséllyel leginkább magyar állampolgárok rendelkeznek. Természetesen egy más tagállami uniós polgár is közlekedhet magyar rendszámú autóval, s ezáltal más tagállami uniós polgár is jogosult hatósági áron üzemanyagot vásárolni, illetve az is előfordulhat, hogy hiába rendelkezik valaki magyar állampolgársággal, ha nem magyar rendszámú autóval közlekedik, úgy magyar állampolgársága ellenére sem hatósági áron, hanem piaci áron fog az üzemanyaghoz hozzájutni. Nehéz volna azt bizonyítani, hogy a magyar állampolgárok döntően magyar rendszámú autókkal, míg a más tagállamból származó állampolgárok döntően a lakó- vagy származási helyük szerinti ország rendszámával rendelkeznek, erre vonatkozóan ugyanis nem készül statisztika, nem áll rendelkezésre adat. Ugyanakkor álláspontom szerint nehezen vitatható a fentiek valóságtartalma a közvélekedést és a tapasztalatot figyelembe véve.⁶² Ekképpen tehát a hazai szabályozás alkalmas az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetésre és hatásában – potenciálisan – az uniós polgárokat megillető szabad mozgás korlátozására. Ez utóbbi természetesen a fentiekben kifejtettek szerint az uniós jog alapján nem minősülhet diszkriminációnak, mivel nincs közvetlen hatással a más tagállamból származó vagy ott élő uniós polgárok szabad mozgásának gyakorlására.

További kérdésként merül fel, hogy ez a korlátozás kimenthető-e, azaz van-e olyan indok, amely alapján a magyar korlátozás igazolható és megfelel az arányosság követelményének. A Kormány indoklása szerint azért volt szükség az intézkedésre, mert a 480 forintos magyar hatósági ár miatt már a hazai ellátás biztonságát veszélyeztető méreteket öltött a benzinturizmus.⁶³ Objektív adatokkal nem rendelkezünk arra vonatkozóan, hogy valóban a nemzetgazdaságot és a hazai ellátást fenyegető mértékben növekedett-e meg a kereslet a hazai üzemanyagok iránt, így a kimentési lehetőség érdemi vizsgálatától el kell tekintünk jelen tanulmány keretei között. Megjegyzendő azonban, hogy miután az Európai Bizottság szerint a magyar szabályozás sértheti az uniós jogot, és emiatt megkereséssel élt Magyarországgal szemben, a magyar Kormány álláspontja és érvei hamarosan ismertek lesznek, ha a teljes hazai válaszlevél nem is, hiszen az eljárás ezen szakasza nem nyilvános. A Bizottság szóvivője a megkeresés kapcsán hangsúlyozta, hogy az egységes piac megőrzése fontos eszköz, hogy megküzdjenek a háború miatt kialakult

⁶² Elegendő például azon uniós országokra gondolni, ahol a rendszám a tulajdonos lakóhelyére is utal, így például Ausztria vagy Románia.

⁶³ Magyarországi benzinturizmus: rendkívüli helyzetbe nyúlt bele a kormány, <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20220529/magyarorszagi-benzinturizmus-rendkivuli-helyzetbe-nyult-bele-a-kormany-547557>.

gazdasági helyzettel. Az ukrajnai háborúra való általános hivatkozás azonban álláspontja szerint nem lehet indok az uniós polgárok diszkriminációjára, közvetve az állampolgárságuk miatt.⁶⁴

6. ZÁRÓ GONDOLATOK

A rendelet kimondja, hogy a szabályok alól akkor lehet kivételt tenni, ha az adott külföldi államban szintén hatósági áron tankolhatnak a magyar autósok, ez esetben a külügyminiszter egy rendeletben teheti lehetővé az adott állam autósainak a hatósági áron való tankolást. E rendelkezés álláspontom szerint értelmezhető a helyes irányba tett lépésként, hiszen – legalábbis – elviekben a viszonyosság elvét helyezi előtérbe. Mindazonáltal e kitétel önmagában még nem fogja tudni biztosítani a magyar szabályozás összhangját az uniós joggal, ami álláspontom szerint szükségessé teszi a jogszabály módosítását oly módon, hogy az a nemzetgazdasági célok által ténylegesen igazolható korlátozások alkalmazását is a lehető legszűkebb személyi körre szorítsa akként, hogy a korlátozás az elérni kívánt céllal arányos módon csak azon személyek hatósági áron történő üzemanyag-vásárlását korlátozza, amelyek kifejezetten e célból érkeznek az ország területére. Ahogyan arra már a kettős árszabás bevezetését követően nem sokkal más is rámutatott,⁶⁵ a korlátozások fenntartásának, valamint az uniós joggal való konformitásuk biztosításának legkézenfekvőbb módja az volna, ha az üzemanyag hatósági áron történő megvásárlása mindazon személyek számára – az általuk használt gépjármű forgalmi rendszámától függetlenül – biztosított volna, akik magyar lakcímmel –, azaz magyarországi bejelentett lakóhellyel, illetve tartózkodási hellyel rendelkeznek,⁶⁶ továbbá azoknak, akik – függetlenül lakó- és tartózkodási helyüktől – Magyarországon folytatnak rendszeres keresőtevékenységet. Álláspontom szerint tehát a jelenleg hatályban lévő szabályozás ebben a formájában uniós jogba ütközik, megjegyzendő azonban, hogy minimális módosításokkal egy ténylegesen és igazolhatóan nemzetgazdasági célokat szolgáló – az EU-s jog szempontjából is – jogszerű korlátozássá volna alakítható.

⁶⁴ Európai Bizottság: az ukrajnai háború nem lehet indoka az uniós állampolgárok diszkriminációjára, <https://rtl.hu/hirado/2022/06/10/uzemanyagarstop-unios-allampolgar-diszkriminacio>.

⁶⁵ Hideg: Kettős üzemanyagár Magyarországon. *i. m.*

⁶⁶ 1992. évi LXVI. törvény a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról, 5. § (4) bekezdés.

IV. RÉSZ

AZ UNIÓS POLGÁRSÁGHOZ
FÜZŐDŐ KÖZJOGI ÉS POLITIKAI
JOGOSULTSÁGOK

AZ EURÓPAI OMBUDSMAN HELYE AZ UNIÓS INTÉZMÉNYRENDSZERBEN

Friedery Réka

PhD, tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont
Jogtudományi Intézet

1. BEVEZETÉS

A Maastrichti Szerződés célkitűzései között szerepelt, hogy az uniós polgárság bevezetésével jobban védje a tagállamok polgárainak jogait és érdekeit.¹ Az uniós polgárság rögzítése két okra vezethető vissza. Az egyik, hogy az integráció kezdeti szakaszai nem kínáltak szerepet a polgárnak, de az integráció mélyítéséhez szükség volt valamiféle identitás, valamint az európai „hozzáadott értékek” megjelenítésére, miután azt évekig elhanyagolták.² A másik ok, hogy közvetlen kapcsolatot kívántak kialakítani az Unió és a polgárok között.

Az uniós polgárság létrehozatalakor csak egy keret volt, attól függően járhatott csak komolyabb hatással a közvélemény közösségbeli ügyekben történő részvételére, hogy milyen módon töltik meg polgári, kulturális és szociális jogokkal.³ Az uniós polgárság létrehozása alapvető intézményi következménnyel járt: megtörtént az ombudsmani hivatal felállítása, hiszen az uniós polgárokat megillette az ombudsmanhoz történő panasz benyújtása. Hogy a felállítás nem volt gördülékeny, azt az is mutatta, hogy az Európai Parlament – a felállítás körüli javaslatok idején – nem értett egyet a hivatal létesítésével, mert szerinte az aláasta volna a Parlament és bizottságai hatáskörét.^{4,5} A hivatalának felállítását követően a Parlament intézményi ügyekkel kapcsolatos bizottságának jelentése szerint az om-

¹ Maastrichti Szerződés, 2. cikk (korábbi B. cikk).

² Alex Warleigh: Purposeful Opportunists? EU Institutions and the Struggle over European Citizenship. In Richard Bellamy – Alex Warleigh (eds.): *Citizenship and Governance in the European Union*. Continuum, London, 2001. 22.

³ Andrew Duff: The Main Reforms. In Andrew Duff – John Pinder – Roy Pryce (eds.): *Maastricht and Beyond: Building the European Union*. Routledge, London – New York, 1996. 30.

⁴ Resolution on the deliberation of the Committee on Petitions during the parliamentary year 1990-1991, 14 June 1991, OJ C 183, 14.6.1991, 448–451., www.ombudsman.europa.eu/en/history/historical-documents.

⁵ A közösségi ombudsman kérdését különösen az Európai Parlamentben kísérte élénk vita. Lásd Written question No 562/74 by Lord O'Hagan to the Commission of the European Communities on „accessibility of the European Commission”, www.ombudsman.europa.eu/en/historical/en/4661.

budsmán tevékenysége a polgároknak lehetőséget ad a hivatali szervezet túlkapásainak orvoslására a költséges bírósági eljárás helyett, illetve akkor is alternatíva, amikor bírósági eljárás nem áll rendelkezésre. A Parlament hangsúlyozta, hogy az ombudsmán célja az Unió polgárait megillető jogok védelmének megerősítése, valamint az Unió intézményeivel szemben a polgárok bizalmának növelése egy hatékony panasz eljárás biztosításával.⁶ Az ombudsmánt hivatalosan „Az Európai Unió Ombudsmanja”-ként 1995. július 12-ei határozatával nevezte ki az Európai Parlament⁷, akit a mindennapi életben az európai ombudsmánnak hívnak, az ombudsmáni hivatal különböző dokumentumaiban is így szerepel. Az alábbiakban jogállásáról és eljárásának egyes kérdéseiről nyújtunk áttekintést.

2. A HIVATAL MŰKÖDÉSÉNEK JOGSZABÁLYI KERETE

2.1. Az Alapszerződés

A Maastrichti Szerződést Lord Mackenzie-Stuart, az Európai Bíróság egy korábbi bírja úgy jellemezte, mint egy múltnak tükröt tartó szerződés, amely *de jure* rögzítette, amit a tizenkettek és a közösségi intézmények *de facto* elértek.⁸ Az Európai Unió jogának önálló jogrendszerre fejlődése és az ombudsmán intézményének szerepe az emberi jogok védelménél lehetővé tette a hivatal európai szinten történő megalakítását. Létrehozása alapvető intézményi következménnyel járt, hiszen az állampolgárságot magában foglaló jogok közé tartozott az ombudsmánhoz történő panasz benyújtás. Mivel a szerződésekben csak általános elvek szintjén szerepeltek az alapjogok, ezért az európai integráció történetében a szociális és emberi jogok új szakaszát jelentette az Alapjogi Charta megalkotása.⁹ Az Alapjogi Chartában megfogalmazott jogok tekintetében az ombudsmán is folytatott le saját kezdeményezésű vizsgálatokat, illetve a Chartát felhasználták benyújtott panaszok vizsgálatánál. Így például speciális jelentést nyújtott be a Parlamenthez a nemzeti szakértők európai bizottsági alkalmazásánál felmerülő, nőkkal szembeni indirekt nemi diszkrimináció miatt. A Chartában két cikk is foglalkozik az ombudsmánnal: a helyes ügyintézéshez való jogot a 41. cikk, az európai ombudsmánhoz való fordulás jogát pedig a 43. cikk foglalja magában. A megfelelő ügyintézéshez való

⁶ Resolution on the European Ombudsman – Regulations and general conditions governing the performance of the European Ombudsman's duties, OJ 1993 C 21, 17.12.1992, 141–147., ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/298-92res.pdf.

⁷ Decision of the European Parliament of 12 July 1995 appointing the Ombudsman of the European Union (95/376/EC, ECSC, Euratom), OJ L 225, 22.9.1995, 17–17.

⁸ Duff: The Main Reforms. *i. m.* 26.

⁹ Lásd Friedery Réka – Horváthy Balázs: Az Európai Unió Alapjogi Chartája. In Lamm Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. HVG-ORAC, Budapest, 2018. 248–257.

jog rögzítése kapcsán meg kell jegyeznünk, hogy az első olyan nemzetközi jogi dokumentum volt, ami a jogot explicit deklarálta.¹⁰

A Lisszaboni Szerződéssel bekövetkezett változásoknak megfelelően az uniós polgárságról a 20. cikk szól, az ombudsmanhoz fordulásról pedig a 24. cikk szól a 227. és 228. cikknek megfelelően.¹¹ Ezt az EUMSz. 15. cikke egészíti ki, mely szerint „a jó kormányzás előmozdítása és a civil társadalom részvételének biztosítása céljából az Unió intézményei, szervei és hivatalai munkájuk során a nyitottság elvének lehető legnagyobb mértékű tiszteletben tartásával járnak el”, továbbá „bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz hozzáférni”.

2.2. Az Alapokmány

A Maastrichti Szerződésben nem részletezték az ombudsman feladatait, ezért szükséges volt ennek pontosítása. Ezt az Európai Parlament 94/262/ESZAK, EK, Euratom határozata¹² részletezte, amelyet a Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatálybalépését követően a hatályon kívül helyeztek. Jelenleg az Európai Parlament (EU, Euratom) 2021/1163 Rendelete szól az ombudsman feladatainak

¹⁰ Érdemes megjegyeznünk, hogy az európai alkotmánytervezetre vonatkozó előzetes javaslatba az ombudsman mint új jogorvoslati fórum is bekerült. Az ehhez kapcsolódó elképzelés szerint egy nyitottabb, megbízható, szolgáltatóközpontú közigazgatás megvalósulását segíti elő. Jacob Söderman, az első ombudsman tevékenyen részt vett az alkotmánytervezet készítésénél, és az első előzetes javaslat megvitatása során úgy vélte, a következő tervezetben egy olyan rendelkezést kellene beiktatni, ami egyértelműen utalna a polgárok ombudsmanhoz való fordulásának jogára, ami egyébként összhangban lenne számos tagállam nemzeti alkotmányával is. Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke értelmében „az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul”. Az EUSz. 6. cikk (1) bekezdésében az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések. A 6. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy az alapjogok általános elvként az uniós jogrend részét képezik és hasonlóan a korábbi alapszerződési szövegváltozatokhoz, inspirációs bázisként az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményre, valamint a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira utal. Az EUMSz. 7. cikke pedig az uniós értékeket megsértő tagállamokkal szemben biztosít kikényszerítési eljárást.

¹¹ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés együttes szerkezetbe foglalt változata, HL C 326., 2012.10.26., 1–390.

¹² Az Európai Parlament 94/262/ESZAK, EK, Euratom határozata (1994. március 9.) az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről, HL L 113., 1994.5.4., 15–18., magyar különkiadás, 1. fejezet, 1. kötet, 283–286.

ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről,¹³ Amennyiben összevetjük az Alapokmányt és a nemzeti ombudsmanokra vonatkozó jogszabályokat, akkor megállapítható, hogy az európai ombudsman jogosítványai szinte megegyeznek a nemzeti ombudsmanok jogosítványával: 19 cikk részletezi a panasz befogadhatóságával, az ombudsman hatáskörével, kötelezettségeivel az ombudsmani eljárással, valamint az ombudsman megválasztásával és a megbízatás megszűnésével kapcsolatos kérdéseket.

2.3. Egyéb jogszabályok

Elsőként az Európai Parlament Eljárási Szabályzatáról szükséges szólnunk. Az Európai Parlament saját belső szabályzattal rendelkezik, amely az Európai Közösség alapító Szerződésének 199. cikkén alapul, és amely szerint az Európai Parlament tagjai szavazatainak többségével elfogadja saját eljárási szabályzatát. A szabályzat tartalmazza a Parlament szervezetére és belső működésére vonatkozó valamennyi szabályt, ahol a X. cím (Az ombudsman) 231–233. cikkei tartalmazzák az ombudsman választására, az ombudsman tevékenységére és az ombudsman felmentésére vonatkozó előírásokat, valamint a Parlament irányában fennálló kötelezettségeit.^{14, 15}

Úgyszintén megjegyezendő az „EU Ombudsman határozata végrehajtási rendelkezések elfogadásáról”, amelyet az Alapokmány 18. cikke rögzít: a végrehajtási rendelkezéseket az ombudsman fogadja el az Európai Parlamenttel, a Tanáccsal és az Európai Bizottsággal folytatott konzultációt követően.¹⁶ Az első végrehajtási rendelkezéseket azonban csak ideiglenes jelleggel hozhatta meg, mivel az ombudsman hivatala éppen hogy elkezdett működni, és így nem állt rendelkezésre kellő gyakorlati tapasztalat. A rendelkezések ugyanis az ombudsmani hivatal belső működését szabályozzák, így az eljárás részleteire térnek ki, de egyébként olyan kérdések is benne vannak, amelyeket az Alapszabály is rögzít. Ezért az 1996. szeptember 4-ei végrehajtási rendelkezésekre vonatkozó határozat – amelyre vo-

¹³ Az Európai Parlament (EU, Euratom) 2021/1163 rendelete (2021. június 24.) az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről (az európai ombudsman alapokmánya) és a 94/262/ESZAK, EK, Euratom határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 253., 2021.7.16., 1–10., www.ombudsman.europa.eu/hu/legal-basis/statute/hu.

¹⁴ Az Európai Parlament eljárási szabályzata. 9. parlamenti ciklus – 2021. január, www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18-TOC_HU.html.

¹⁵ A Parlament további szerepéről lásd Mohay Ágoston. Az EUM-Szerződés 223–234. cikkeinek magyarázata: Az Európai Parlament. In Osztovits, András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. CompLex Wolters Kluwer, Budapest, 2011. 2705–2792.

¹⁶ Alapokmány 18. cikk, <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/legal-basis/statute/hu>.

natkozó határozat az 1995-ben megválasztott Jacob Söderman, az első Európai Ombudsmanhoz fűződött – ideiglenes jellegű volt, és a hivatal tevékenysége során felvetődő kérdéseket, gyakorlati tapasztalatokat figyelembe vett, „állandó jellegűnek” tekintett ombudsmani határozat 1997. október 16-án született meg (amely 1998. január 1-jétől 2002. december 31-ig volt hatályban). 2002. július 8-án fogadták el és 2003. január 1-jén lépett hatályba az újabb ombudsmani határozat: az EK Sz. 21. és 195. cikkeit, az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó Szerződés 107d cikkeit, az Alapjogi Charta 41. és 43. cikkeit, továbbá az Európa Parlament ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről szóló határozatának 14. cikkét figyelembe véve. Az ombudsmani hivatal többéves tevékenysége, valamint az egyre szélesebb ügykör tette szükségessé, hogy 2004-ben, 2008-ban és 2016-ban az ombudsman ismét módosította a végrehajtási rendelkezéseket.^{17, 18}

A fentiekén kívül szükséges rámutatni arra is, hogy 2016. szeptember 1-jétől lehetőség van belső jogorvoslatra. Ennek keretében a panaszosnak módja van felülvizsgálatot kérni olyan ombudsmani határozattal kapcsolatban, amely szerint a panasz kívül esik az ombudsman hatáskörén, elfogadhatatlan (az ombudsman nem találja megalapozottnak vizsgálat indítását), illetve a vizsgálatot lezáró határozat felülvizsgálatát kéri. Ugyanakkor a panaszos nem kérheti a hivatali vizsgáltság megállapításának vagy az ilyen megállapítást követően tett ajánlásoknak a felülvizsgálatát.¹⁹

3. AZ EU OMBUDSMAN JOGÁLLÁSA

Az Európai Parlament Eljárási Szabályzatának 231–233. cikke rögzíti, hogy az ombudsmant az Európai Parlament választja. Itt fel kell hívnom a figyelmet egy korábbi elnevezésbeli inkonzisztenciára. Bár az ombudsmani tisztség betöltésére vonatkozó eljárás egy kicsit komplex volt, az átláthatóság számos elemét foglalta magában:²⁰ az ombudsmani tisztséget választási eljárás keretében töltötték be, de a választási eljárás lefolytatását követően a győztes jelöltet a Parlament még ki is

¹⁷ Végrehajtási rendelkezések – Az európai ombudsman határozata a végrehajtási rendelkezések elfogadásáról, <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/legal-basis/implementing-provisions/hu>.

¹⁸ A végrehajtási rendelkezéseket jelenleg felülvizsgálják, melynek során figyelembe veszik az Európai Ombudsman új statútumának megállapításáról szóló 2021/1163 (EU, Euratom) európai parlamenti rendeletet.

¹⁹ Az európai ombudsman határozata végrehajtási rendelkezések elfogadásáról, <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/document/hu/132699>.

²⁰ Andrea Pierucci: Les recours au médiateur européen. In Marias A Epaminondas: *European Citizenship*. European Institute of Public Administration, Maastricht, 1994. 114.

nevezte. Ezért láthattuk azt, hogy egyes szerzők az európai ombudsmanról mint megválasztott tisztviselőről írtak, míg mások mint kinevezettről. Ezt a meglehetősen következtetlen szabályozást a Lisszaboni Szerződés szüntette meg, a választási eljárást már nem követi külön kinevezés, ezzel pedig a tisztség függetlensége is hangsúlyosabbá vált, erősödött legitimitása. A kinevezés ugyanis függőségi viszonyt hordozott magában a kinevezett és kinevező között, szemben a demokratikus választással.

Az Eljárási Szabályzat értelmében az ombudsman hivatali ideje a parlamenti ciklus időtartamával egyezik meg, és a parlamenti választásokat követően kerül sor a kinevezésére. Így minden parlamenti ciklus kezdetén a Parlament elnöke, közvetlenül a megválasztását követően, illetve az ombudsman elhalálozása, lemondása vagy felmentése esetén, az ombudsmani tisztségre történő jelölésre felhívást bocsájt ki, a jelölések benyújtására pedig határidőt állapít meg. Adott személy jelölését legalább harmincnyolc képviselőnek kell támogatnia, akik legalább két tagállam állampolgárai közül kerülnek ki. Az ombudsmant a leadott szavazatok többségével választják meg.

Az Eljárási Szabályzat alapján az ombudsman feladatai megszűnhetnek a hivatali idő lejártakor, vagyis az újabb ombudsman hivatalba lépésekor, amennyiben az újabb parlamenti ciklusra nem választják meg. Az ombudsmant ugyanis lehetőség van újraválasztani, és eddig mindegyik ombudsmant újraválasztották. Amennyiben megbízatása idő előtt szűnik meg, akkor a parlamenti ciklus hátralevő idejére a poszt megüresedését követő három hónapon belül a Parlament megválasztja az utódot. A felmentés esetét kivéve addig marad hivatalban, amíg az utódját meg nem választják.

Az ombudsman feladatai megszűnhetnek a Bíróság általi felmentéssel és lemondással. Az EUMSz. 228. cikke (2) bekezdése szerint az ombudsmant a Bíróság az Európai Parlament kérelmére felmentheti, ha már nem felel meg a feladatai ellátásához szükséges feltételeknek, vagy ha súlyos kötelezettségszegést követett el, és önként nem mondott le.

A képviselők egytizede kérheti az ombudsman felmentését, amelyet mind az ombudsmannak, mind az illetékes bizottságnak továbbítanak; utóbbi tagjainak többsége határoz arról, hogy a felmentés indoklása megalapozott vagy sem. Amennyiben megalapozott, akkor a Parlamentnek benyújtják a jelentést, amelyet szavazásra bocsátanak. Amennyiben az ombudsman kérelmezi, akkor kifejtheti saját álláspontját még a szavazás előtt. A Parlament a vitát követően titkosan szavaz, ami akkor szabályos, ha a parlamenti képviselők legalább fele jelen van; utóbbi a Parlament elnöke ellenőrzi. Ha az ombudsman felmentéséről határoznak, akkor az ombudsman lemond. Elméletileg előfordulhat, hogy az ombudsman a szavazás eredménye ellenére nem mond le. Ebben az esetben a Parlament elnöke a szavazást követő ülésen a Bírósághoz fordul, és kérelmezi az ombudsman haladéktalan felmentését. Amennyiben eközben az ombudsman mégis lemond, akkor

az eljárás megszűnik. A felmentésnél tehát azt látjuk, hogy egy bizalmi szavazást követően, amikor a többség a felmentés mellett teszi le a voksát, az ombudsman-nak lehetősége van az önkéntes távozásra, vagyis a lemondásra. Ha ezt nem teszi meg, akkor a drasztikusabb eszközhöz, a Bírósághoz fordulnak.

4. AZ OMBUDSMANI VIZSGÁLAT ELŐFELTÉTELEI

Az ombudsman hatásköre vonatkozásában az EUMSZ., valamint az Alapokmány az irányadó. A panasz benyújtója három feltétel közül eggyel kell, hogy rendelkezzen: uniós polgársággal, lakóhellyel vagy székhellyel. Minden uniós állampolgárnak lehetősége van az ombudsman segítségét igénybe venni, függetlenül attól, hogy lakóhelye az Unióban van vagy sem. Azok a természetes személyek, akik nem uniós állampolgárok, és lakóhellyel sem rendelkeznek, nem nyújthatnak be panaszt. Az ombudsmanhoz fordulás joga a jogi személyeket is megilleti, de azok a vállalkozások, egyesületek vagy egyéb szervek, amelyek nincsenek bejegyezve az Unióban, nem tartoznak az ombudsman hatáskörébe. A panasz benyújtásakor szükséges, hogy meg lehessen állapítani a panasztevőt és a bepanaszoltat. Kezdetben úgy gondolták, hogy az ombudsmanhoz forduláshoz szükséges a személyes érintettség, bár a vonatkozó rendelkezések ilyet nem írnak elő. Ezt abból vezették le, hogy a petíciós jog esetében is szükséges ennek a követelménynek megfelelni. Ugyanakkor nincsen kifejezett *locus standi* korlátozás sem a Szerződésben, sem az ombudsman Alapokmányában, és – a tradíciónak megfelelően – a klasszikus ombudsmani mintánál a panasz benyújtásának joga lényegében *actio popularis*.

A személyi feltételek hiánya esetén az európai ombudsman számára rendelkezésre áll a hivatalból történő, vagyis saját kezdeményezésű vizsgálat. Ezzel a lehetőséggel akkor élhet például, amikor hivatali visszásság valósulhatott meg, de a panaszos nem teljesíti a fent említett feltételeket. Sőt, előfordulhat, hogy az egyének általában nem rendelkeznek a panasz benyújtásához szükséges eszközökkel (például számítógép), vagy nincsenek a szükséges ismeret, a know-how birtokában (például a bevándorlás, menedékjog esetében), így ilyenkor szintén hivatalból történhet a vizsgálat megindítása.²¹ Amennyiben megvizsgáljuk az ombudsman gyakorlatát, akkor látható, hogy a panaszok kezelése során a tartózkodási hellyel kapcsolatos rendelkezést tágan értelmezi, és nem szükséges, hogy a panaszos tartózkodása igazolt legyen, elegendő *de facto* jelenléte az Unióban.²²

²¹ Herwig C. H. Hofmann: The developing role of the European Ombudsman. In Herwig C. H. Hofmann – Jacques Ziller (eds.): *Accountability in the EU*. Edgar Elgar Publishing, London, 2017. 9.

²² Linda C. Reif: *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*. Martinus Nijhoff, Leiden, 2004. 374.

További lehetőség – mivel nem szükséges egyéni, illetve közvetlen érdekeltség a panasz benyújtásához –, hogy akár európai parlamenti képviselõn keresztül is benyújtható a panasz, de a panasz benyújtójának ekkor is meg kell felelnie a fent említett személyi feltételeknek.²³ Egyébként az elsõ éves jelentés szerint 1995-ben a 298 regisztrált panaszból 8-at nyújtottak be képviselõn keresztül.²⁴

Az Alapokmány értelmében az ombudsman vizsgálatának tárgyát képezõ tevékenység megvalósítói az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek, amely intézményeket, szerveket, hivatalokat és ügynökségeket az EUMSz. felsorol, illetve szerzõdés vagy a jogalkotás hozott létre.²⁵

Bár az európai ombudsman alapjában véve parlamenti ombudsmannak tekinthetõ, a hatásköre alól nem vették ki a Parlamentet. Tagállami példából azt láthatjuk, hogy a parlament, a törvényhozó ellenõrzése nem tartozik az ombudsmanhoz. Az európai szinten azonban nem látható a hatalom egyértelmû megosztása törvényhozóra és végrehajtóra, így az európai tisztség nem felel meg a törvényhozóhoz rendelt tradicionális ombudsman képének. A Parlament ellenõrzése azonban csak korlátozott, a Petíciós Bizottságot pedig kizárólag a Parlament ellenõrizheti, mivel a bizottság tevékenysége a Parlament politikai tevékenységének körébe tartozik, amelyet az ombudsman nem vizsgálhat.

Mind a svéd, mind a finn alkotmány értelmében az ombudsmannak tág jogköre van, s a teljes közigazgatási szervezeten kívül a bíróságok tevékenységének felügyelete is hozzájuk tartozik. De az intézmény európai szinten történõ felállításánál példaként szolgáló dán ombudsmannak csak a közigazgatás szervezete tartozik a hatáskörébe, uniós társának a vizsgálati jogkörébõl is kikerült a Bíróság. Utóbbi csak akkor, amikor igazságszolgáltatási funkciót tölt be, tehát közigazgatási jellegû eljárásának bepanaszolása esetén az ombudsman már eljárhat.

Az intézményeken kívül az alapszerzõdések, illetve jogalkotás által felállított szervek, hivatalok és ügynökségek tevékenysége is vizsgálata alá tartozhat. Sõt, amennyiben egy olyan nemzetközi megállapodás keretében állítottak fel valamilyen szervet, ahol az egyik szerzõdõ fél a Közösség volt, és nem valamely tagállam vagy tagállamok, akkor az adott szerv szintén vizsgálata alá tartozott.

A Bizottság és a Tanács által felállított bizottságok is az ombudsman hatáskörébe tartoznak, például ezek feletti felügyeletét az intézményen keresztül és nem közvetlenül valósítja meg. Bár nem volt a jogrend része, ezért nem közvetlenül, hanem közvetetten járt el olyan szervekkel, intézményekkel szemben, ahol maga

²³ Alapokmány 2. cikk (2) bekezdés, <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/legal-basis/statute/hu>.

²⁴ *Annual Report for 1995*. 14, <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/doc/annual-report/en/3468>.

²⁵ Az Amszterdami Szerzõdésig az ombudsman az elsõ pillér közösségi intézményeinek és szerveinek felügyeletét látta el.

az intézmény vagy szerv nem tartozott a hatáskörébe, viszont egy intézmény vagy szerv valamilyen módon érintett volt – főképpen a Bizottság.²⁶ Értelemszerűen eljárási jogköre a nemzetközi szervezetek tevékenységére sem terjed ki, de tanácsot ad a panaszosnak, hogy kihez fordulhat, lehetőség szerint pedig egyenesen átadja az illetékesnek az ügyet.²⁷

5. A BEPANASZOLT TEVÉKENYSÉG ÉS A HIVATALI VISSZÁSSÁG

Az EUMSZ. 228. cikkének (1) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy az ombudsman jogosult az uniós intézmények vagy szervek tevékenysége során felmerülő hivatali visszásságokat megfogalmazó panaszok átvételére. Amennyiben ezt összehasonlítjuk a 227. cikkel, vagyis a petíciós jogot rögzítő rendelkezéssel, mely szerint az Európai Parlamenthez az Európai Unió tevékenységi területére tartozó, és őt közvetlenül érintő ügyben lehet benyújtani petíciót, akkor észrevehető a kettő közti lényeges különbség. A petíciók esetében a Szerződés egyértelműen korlátozta, leszűkítette a bepanaszolt tevékenységet az Unió területére, míg az ombudsmanhoz történő panaszbenyújtásnál nem található meg ez a kitétel. Petícióval minden olyan ügyben lehet a Parlamenthez fordulni, amely uniós szintű tevékenységhez kapcsolódik, vagyis lehetőség van tagállami hatóságot is érintő ügyben petícióval élni.

Az európai ombudsman hatásköre egyszerre tág és korlátozott is. Ez attól függ, hogy milyen szempontból nézzük: uniós szinten tág, a tagállami szintet nézve pedig szűk, hiszen csak uniós intézmények vagy szervek tevékenységére terjed ki. Ezzel összefüggő probléma, hogy a hivatal létrejötte óta nagy számban érkeznek olyan panaszok, amelyeket nem lehet vizsgálat tárgyává tenni, ezek ugyanis a tagállamok nemzeti, regionális, illetve helyi közigazgatásának tevékenységét érintik. Ez a trend látható a legutolsó éves jelentésben is, amely szerint több mint 1400 panasz nem tartozott a hatáskörébe, többnyire azért, mert nem az uniós közigazgatás munkájára vonatkoztak.²⁸ Ezek a tevékenységek akkor sem voltak vizsgálhatóak, amikor az érintett hatóság felelt a közösségi jog/politika végrehajtásáért. Ezzel kapcsolatban érdekes rámutatni arra, hogy az ombudsman hivatalát érintő

²⁶ Így például a Brüsszeli II. Európai Iskola tevékenysége esetében a vizsgálat alá vont intézmény a Bizottság volt. Lásd *The European Ombudsman: Annual Report for 1996* (Luxembourg: Office for Official Publications 1997) 36., <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/doc/annual-report/en/3449>.

²⁷ Egyébként számos uniósbeli nemzeti, regionális vagy helyi ombudsman vehet át panaszokat speciális jogi rendelkezés hiányában is.

²⁸ A panaszok több mint 40%-a Spanyolországból, Lengyelországból és Németországból érkezett. Lásd bővebben *Az Európai Ombudsman: Éves jelentés 2021*, <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/doc/annual-report/hu/156017>.

kezdeti tervek közül a spanyol javaslatban az ombudsman hatásköre az uniós polgárok jogait érintő tevékenységekkel kapcsolatban nemcsak a közösségi intézmények és szervek, hanem a nemzeti szinten tevékenykedő szervek felügyeletére is kiterjedt volna. A dán javaslatban már csak a közösségi szintre korlátozódott a felügyeleti jogkör, és végül a Maastrichti Szerződésben is ezt rögzítették.

Az ombudsman mandátuma kapcsán a Szerződés nem szól a Tanács jogalkotói tevékenységéről, vagy az Európai Parlament politikai szerepében tevékenykedik. A jogalkotás nem tartozott az ombudsman által vizsgálható ténykedések körébe, de problémát jelenthetett, hogy ugyanazon típusú intézkedéseket, határozatokat és rendeleteket alkalmazták közigazgatási és jogalkotási célokra is, a kettő között pedig egy szürke határterület volt. Az értelmezés szempontjából azok a helyzetek voltak határesetek, amikor hatalommal való visszaélés vagy az alap-, illetve emberi jogok megsértése történt.²⁹

Nem lehet az ombudsmanhoz fordulni a nemzeti bíróságokra vagy nemzeti ombudsmanokra tartozó tevékenységgel összefüggésben sem. Olyan ügy esetében sem, amellyel kapcsolatban az érintett szervben korábban még nem került sor megfelelő hivatali eljárásra. Az intézmények és szervek, hivatalok és ügynökségek, illetve ezek tisztviselői és alkalmazottai közötti munkakapcsolatokat érintő ügyekben sem lehet az ombudsmanhoz fordulni, kivéve, ha korábban már kimerítették a belső kérelem és jogorvoslat lehetőségét, ahogyan a vállalkozások, vagy magán-személyek tevékenységét érintő panaszokkal sem. Mivel nemcsak cselekvéssel, hanem mulasztással is megvalósítható a hivatali visszásság, az ombudsman azokat a helyzeteket is vizsgálja, amikor elmulasztottak megtenni valamilyen lépést. Az ombudsman által vizsgálható tárgyköröknél szólnom kell még az Amszterdami Szerződés által eredményezett változásról, mivel az ombudsman jogköre a közösségi intézmények fölött automatikusan megnőtt azzal, hogy a korábban a harmadik pillérbe tartozó vízum, menedéjog, bevándorlási és a személyek szabad mozgásával kapcsolatos egyéb tárgykörök átkerültek az Európai Közösségekről szóló szerződésbe.³⁰

Hogy milyen típusú cselekvéssel, illetve mulasztással lehet ombudsmanhoz fordulni, ahhoz szükséges a hivatali visszásság fogalmának a pontos ismerete. A maladministrationt többféleképpen lehet magyarra fordítani, akár helytelen közigazgatási eljárásnak vagy gondatlan ügyintézésnek is; az európai ombudsman honlapján pedig hivatali visszásságként olvashatunk róla. Ugyanakkor a Szerződés és az Alapszabály csak annyiban említette a hivatali visszásságot, hogy an-

²⁹ Jacob Söderman: *The Role of the European Ombudsman* (Speech delivered at the 6th Meeting of European National Ombudsmen). Jerusalem, Israel, September 9–11. 1997. 3.

³⁰ Ezek korábban tehát a harmadik pillérbe tartoztak, amely a bel- és igazságügyi együttműködés címét viselte a Maastrichti Szerződést követően, míg később az Amszterdami Szerződés leszűkítette a rendőrségi és bűnügyi együttműködésre.

nak fennállta esetén jár el az ombudsman, de nem fejtette ki bővebben. A kezdeti időkben az ombudsman a vizsgálataiban hivatkozott a Maastrichti Szerződés F cikkére is, amely előírta a közösségi intézmények és szervek számára az alapvető jogok tiszteletben tartását. Az európai ombudsman is szükségesnek tartotta a fogalmi pontosítást már az első éves jelentésében 1995-ben, amelyben a közigazgatási szabálytalanságot, a közigazgatási mulasztást, hatalommal való visszaélést, negligenciát, jogellenes eljárást, tisztességtelen eljárási módot, hibás és illetéktelen eljárást, diszkriminációt, elkerülhető késést, információhiányt, illetve visszautasításra utaló magatartást³¹ sorolta a hivatali visszásság ernyőfogalma alá. Az ombudsman az Európai Parlament felhívására 1997-es éves jelentésében ezt tovább pontosította, és kimondta, hogy hivatali visszásság akkor történik, amikor egy szerv elmulasztja a rá vonatkozó szabálynak vagy elvnek megfelelő intézkedést.³² Ezt a meghatározást egy 1998-as határozatában a Parlament is elfogadta. Megjegyzendő, hogy a kilencvenes években az Unión belül törekvések voltak láthatóak, hogy a helyes hivatali magatartás normáit meghatározzák,³³ valamint a Charta 41. cikke a megfelelő ügyintézés bizonyos elveit is meghatározta.

A hivatali visszaélés korlátja az intézmények és szervek mérlegelési jogköre és az Európai Parlament politikai hatalma kapcsolatában határozható meg.³⁴ Ezek alapján minden olyan panasz, ami inkább érinti a döntés politikai természetét, mintsem a közigazgatási jellegét, nem tekinthető az ombudsman által befogadhatónak. Mivel az Európai Parlament tevékenységét nem lehet közigazgatási tevékenységnek tekinteni, az Európai Parlament és a Petíciós Bizottság politikai munkájával kapcsolatos panasz nem befogadható. Az ombudsman által megállapított hivatali visszásság elhelyezéséhez jó útmutató az Európai Bíróság, amely leszögezte, hogy ha az ombudsman valamely magatartást hivatali visszásságnak minősít, önmagában nem jelenti azt, hogy az érintett intézmény vagy szerv által megvalósított magatartás megvalósítja az ítélkezési gyakorlat szerinti kellően egyértelmű jogi norma megsértését.³⁵

³¹ The European Ombudsman: *Annual Report for 1995*. 8., <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/doc/annual-report/en/3468>.

³² The European Ombudsman: *Annual Report for 1997*. 23., <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/doc/annual-report/en/3447>.

³³ Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG-ORAC, Budapest, 2010. 546.

³⁴ The European Ombudsman: *Annual Report for 1997*. 26., <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/doc/annual-report/en/3447>.

³⁵ C-167/06 P. sz. ügy, *Ermioni Komninou és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága, A Bíróság (negyedik tanács) 2007. október 25-i ítélete*, EU:C:2007:633, 44. pont.

6. A VIZSGÁLATOK TÁRGYÁNAK BŐVÜLÉSE

6.1. Stratégiai kezdeményezések

Az ombudsmannak lehetősége van eljárás megindítása nélkül felhívni a figyelmet az uniós szervezetek rendszerszintű problémáira, például bizonyos ügyek tisztázását kérheti egy intézménytől: mielőtt eldönti, hogy szükséges-e a vizsgálat megindítása, fontos ügyek esetében javaslatokat fogalmazhat meg, illetve közérdekű dolgokra hívhatja fel a figyelmet. Ezek tehát pontosítási kérelmeknek tekintendők, nem pedig hivatalos eljárásoknak. Ilyen rendszerszintű probléma volt az Európai Tanács lobbitevékenységének átláthatósága, a brexit átláthatósága, az európai polgári kezdeményezés fejlesztése, a közvélemény tájékoztatása az EU–Törökország „nyilatkozatról”, a „forgóajtó-jelenség”³⁶ szabályai különböző uniós intézményekben és szervezetekben vagy az ENO párhuzamos kezdeményezése az ózonnal kapcsolatos szabályozásról.

Például az EU–Törökország „nyilatkozat” kapcsán az ombudsman felhívta a Tanács figyelmét arra, hogy az EU–Törökország megállapodásról szóló egyetlen hiteles információ forrása egy sajtóközlemény volt. Mivel az EU Törvényszékének a 2017 elején tett megállapítása fényében az EU–Törökország nyilatkozat nem minősült az Európai Tanács vagy bármely más uniós intézmény intézkedésének, az ombudsman felhívta a Tanácsot, hogy fontolja meg sajtóközleményének átfogalmazását annak érdekében, hogy az pontosabban tükrözze a jogi realitásokat.³⁷

6.2. Stratégiai vizsgálatok

Az európai ombudsman hatásköre kiterjed a szélesebb körű stratégiai kérdéseket érintő, saját kezdeményezésű vizsgálatok megindítására. Az ilyen vizsgálatok célja, hogy felhívja a figyelmet a közérdekű ügyekre, tanulmányozza az uniós intézményeket, a demokratikus döntéshozatali folyamatokat befolyásoló szélesebb körű rendszerszintű problémákat.³⁸ Ezek érinthetik akár a Bizottság weboldalainak a fogyatékossgal élő személyek számára történő akadálymentesítését, vagy az EMA gyógyszerértékeléseivel kapcsolatos előzetes engedélyeztetési tevékenységeket.³⁹ Mivel a vizsgálatok egyik leggyakrabban visszatérő tárgya az uniós intéz-

³⁶ Az ombudsman honlapján a revolving-doors kifejezést magyarul forgóajtóra fordítják.

³⁷ Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2017*, www.ombudsman.europa.eu/hu/annual/hu/94827.

³⁸ Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2017*, www.ombudsman.europa.eu/hu/annual/hu/94827.

³⁹ Stratégiai munka 2017-ben, www.ombudsman.europa.eu/en/multimedia/infographics/hu/61.

ményrendszer átláthatósága, ezért például stratégia vizsgálat keretében mutatott rá az Európai Unió Tanácsa előkészítő szerveinek jogszabálytervezetekkel kapcsolatos vitáinál a jogalkotási tanácskozások kellő átláthatóságára, amely szükséges ahhoz, hogy az európai polgárok megfelelően gyakorolhassák az uniós döntéshozatali eljárásban való demokratikus részvételi jogukat, és az abban részt vevő személyek megfelelően elszámoltathatóak legyenek.⁴⁰

Mivel az uniós intézményrendszeren belüli korrupció kiemelt kérdés, a korrupciót érintő, az EU integritása szempontjából kulcsfontosságú kérdésként saját kezdeményezésű vizsgálatot indított az ún. forgóajtó-jelenséggel kapcsolatban is,⁴¹ hiszen kiemelt érdeklődés övezte nemcsak a média, hanem a közvélemény részéről is José Manuel Barroso, az Európai Bizottság korábbi elnökének bankszférában történő elhelyezkedését.⁴² Úgyszintén, az ombudsmani hivatal az uniós

⁴⁰ A jogszabályok hivatalos elfogadása során a Tanácsban az ülések és a jogalkotással kapcsolatos viták nyilvánosak. Azt megelőzően azonban, hogy a Tanács kialakítaná hivatalos álláspontját, a megbeszélések több mint 150 előkészítő szervben zajlanak. Ezen a szinten történik a jogszabálytervezetek módosítási javaslatainak beterjesztése és a tagállamok közötti kompromisszumok keresése. Az előkészítő szervek ülései azonban nem nyilvánosak. A polgárok a jogalkotási viták nyomán követésére irányuló demokratikus jogukat kizárólag az e megbeszélések jegyzőkönyveibe való betekintésen keresztül gyakorolhatják. Ehhez arra van szükség, hogy az előkészítő szervek által folytatott jogalkotási vitákat megfelelően rögzítsék, és hogy a releváns dokumentumokhoz megfelelő időben hozzá lehessen férni. Mindezek alapján az ombudsman 2017 márciusában stratégiai vizsgálatot indított. Az ombudsman konkrét kérdéseket tett fel a Tanácsnak, nyilvános konzultációt indított, és megvizsgálta a Tanács jogalkotási dokumentumait. Az ombudsman megállapította, hogy a Tanács jelenlegi gyakorlatai hivatali visszasságnak minősülnek. Az ombudsman különösen azt bírálta, hogy a Tanács elmulasztotta az előkészítő szervezetben állást foglaló tagállamok szisztematikus azonosítását, valamint kifogásolta azt a széles körben elterjedt gyakorlatot, miszerint a Tanács a döntéshozatali folyamat során korlátozta a jogalkotási dokumentumokhoz való hozzáférést (az úgynevezett „LIMITE” jelölés). 2018. február 9-én az ombudsman három konkrét ajánlást és számos javaslatot nyújtott be a Tanácsnak arra vonatkozóan, hogyan javíthat jogalkotási eljárásának átláthatóságán. A Tanács nem válaszolt az ombudsman ajánlásaira a jogszabályban előírt három hónapos határidőn belül. Az ombudsman ezért lezárta az ügyet, megerősítve megállapításait, ajánlásait és a javításra vonatkozó tanácsait. A következő lépés az Európai Parlamentnek szóló külön jelentés lesz. Lásd A Tanács jogalkotási eljárásának átláthatóságáról szóló OI/2/2017/TE számú stratégiai vizsgálatra vonatkozó határozat összefoglalása: www.ombudsman.europa.eu/hu/summary/hu/94906.

⁴¹ Cases 194/2017/EA, 334/2017/EA and 543/2017/EA concerning the Commission's alleged insufficient action with respect to its former President's compliance with Treaty obligations, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/49790>.

⁴² Recommendations of the European Ombudsman in the joint inquiry into complaints 194/2017/EA, 334/2017/EA, and 543/2017/EA on the European Commission's handling of post-mandate employment of former Commissioners, a former Commission President and the role of its 'Ethics Committee'.

tisztviselők magánszektorban, illetve a magánszektorban dolgozók uniós intézményrendszerbe történő elhelyezkedésére kiemelt figyelmet fordít.⁴³

Szorosan összefüggő kérdés a nyilvánosság és átláthatóság, így például, hogy a már elfogadott jogszabályokkal kapcsolatban is több nyilvános információ álljon rendelkezésre. Ennek elérését elősegítendő stratégiai vizsgálatot indított az Európai Bizottság EU Pilotként ismert rendszerével kapcsolatban is, mivel több panasz az átláthatóság hiányát róta fel.⁴⁴

6.3. Az ún. „fast-track” eljárás

Az egyik legnagyobb esetszoportot alkotja, amikor egy uniós intézmény, szerv, testület, ügynökség nem ad hozzáférést egy adott dokumentumhoz. Éppen ezért az ombudsman kidolgozta az ún. „fast-track” vagy gyorsított eljárást, amely az uniós dokumentumokhoz való hozzáférés gyorsított folyamata. Ezt az eljárástípust 2017 őszén vezette be kísérleti jelleggel, amelynek lényege, hogy a panaszos a panasz benyújtását követő öt napon belül tájékoztatást kap arról, hogy a hivatal indít-e vizsgálatot, és a hivatal a gyorsaságot szem előtt tartva maximum 40 munkanapon belül igyekszik is erről határozatot hozni.⁴⁵ Amennyiben úgy véli, hogy az uniós intézményrendszer szereplője tévesen tagadta meg a dokumentumhoz való hozzáférést, akkor az ombudsman ajánlásában felszólíthatja, hogy haladéktalanul biztosítsanak teljes vagy részleges hozzáférést a dokumentumhoz. Megjegyzendő, hogy bár soft-law jellege folytán az ombudsman ajánlása nem kötelező érvényű, azok elfogadását mégis elvárja.

⁴³ The European Ombudsman: *Annual Report 2021*, www.ombudsman.europa.eu/hu/doc/annual-report/en/156017.

⁴⁴ Az EU Pilotként ismert eljárás arra szolgál, hogy a Bizottság kötelezettségszegési eljárás megindítása nélkül nyomon követhesse a tagállamokat. Az ombudsmani vizsgálat azt is megnezte, hogy mit tesz a Bizottság, ha egy tagállam többször késlelteti a válaszadást, vagy pedig nem válaszol kielégítő részletességgel. Az ombudsman szeptemberben olyan gyakorlati javaslatokkal zárta le a vizsgálatot, amelyek megkönnyítenék a nyilvánosság számára, hogy figyelemmel kövessék a Bizottság ezen a területen kifejtett tevékenységét, beleértve azt is, hogy a Bizottságnak nyilvánosan hozzáférhetővé kellene tennie a folyamatban lévő EU Pilot párbeszédjegyzékét és az egyes ügyiratok állapotát. Lásd Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2017*, www.ombudsman.europa.eu/hu/annual/hu/94827.

⁴⁵ A gyorsított eljárás hatékonyságát egy magyar vonatkozású ügyben is láthatjuk: annál a kérelemnél, amely egy olyan bizottsági határozattal volt kapcsolatos, amelyben egy atomerőmű-szerződés alapján Magyarországgal szemben indult kötelezettségszegési eljárás megszüntetésére került sor; a panaszos egy hónapon belül megkapta a kért dokumentumok többségét.

7. ZÁRÓ GONDOLATOK

Az ombudsman és az uniós intézményrendszer kapcsolatát tekintve a hivatal teljesítette, sőt, túl is teljesítette azokat az elvárásokat, melyeket a felállításához fűztek. Sikerült egy olyan közvetlen kapcsolatot kiépítenie, biztosítania az uniós intézményrendszer és a polgárok között, amely túlmutat egy mediátor szerepén. Ez a kapcsolat lehetővé teszi, hogy a polgárok maguk is tevékenyen részt vegyenek az uniós intézmények bürokratikuságának polgárközelibbé tételében, hiszen (visszatérő tárgyú) panaszaikkal (is) formálják ezen intézmények magatartását. Az ombudsmani hivatal alternatívát kínál az Unió számára, hogy nyitottabbá és közelebb kerüljön polgáraihoz. Ezt az uniós intézményrendszerrel való kapcsolata is alátámasztja, hiszen megfigyelhető, hogy az ombudsman munkája és véleménye fontos szerepet játszik az általános igazgatási elvek és szabályok kialakításában.

Az ombudsman és a panaszos kapcsolatát tekintve pedig elmondható, hogy az ombudsman alkalmazkodott a felállítása óta eltelt évtizedekhez, hiszen felismerte azt, hogy a hangsúlyosabb, illetve visszatérően bepanaszolt tevékenységek szükségessé teszik cselekvőbb fellépését. Ezt támasztja alá, hogy a rendszerszintű problémákat vagy a közérdeket is érintő kérdéseket külön kezdeményezésben vizsgálja. Ezek a lépések magát az ombudsmant is polgárközelibbé teszik, a hivatal maga is az Európai Unió irányába fennálló bizalom erősítéséhez járul hozzá, hiszen ne felejtjük el, hogy a hivatal helye a (bürokratikusnak tekintett) uniós intézményrendszerben van, miközben az uniós intézményrendszer és a polgárok közötti kapcsolat egy építő elemét is jelenti.

Az uniós intézményrendszerrel és a panaszossal fennálló kapcsolata pedig választ ad arra, hogy hol is van a helye az intézményrendszerben.

A BAJBA JUTOTT UNIÓS POLGÁR VÉDELMENEK RENDSZERE HARMADIK ÁLLAM TERÜLETÉN

Csatlós Erzsébet

PhD, egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar

1. BEVEZETÉS

Az összetartozás-tudat és egységképzet megerősítéseként¹ hozta létre a Maastrichti Szerződés² az uniós polgárság koncepcióját. Az *európai démosz*³ szellemiségéhez hozzátartozik az, hogy az Európai Unió (EU) valamennyi tagállamának állampolgára jusson segítséghez abban az esetben, ha az EU területén kívül bajba jutna, akkor is, ha a saját állampolgárság szerinti állama nem rendelkezik az adott területen ehhez szükséges infrastruktúrával.

A jogok azonban csak akkor lépnek a deklarációk talajáról a lehetőségek világába, ha azokkal a jogosultak valóban élni tudnak, és érezhetik az egyenlő elbánás elvéből eredő egységet.

Jelen tanulmány azt igyekszik áttekinteni, hogy mi az a jogosítvány, ami alapjogi szinten megilleti az uniós polgárt a harmadik államok területén, amikor a szerződés úgy fogalmaz, hogy az uniós polgárok „jogosultak bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képviselettel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai”⁴ Ebből

¹ Florian Geyer: The External Dimension of EU Citizenship. Arguing for Effective Protection of Citizens Abroad. *Centre for European Policy Studies* (CEPS), No. 136. (2007), 2.

² Treaty on European Union, OJ C 191., 29.7.1992, 1–112. [Maastrichti Szerződés], 8c. cikk; jelenleg: Szerződés az Európai Unió működéséről (egységes szerkezetbe foglalt változat, 2016), HL C 202., 2016.6.7., 47–199. (a továbbiakban: EUMSz.), 23. cikk.

³ Steffen Bay Rasmussen: Constructing the European Demos through External Action? The Case of Consular Assistance to EU Citizens. In Beatriz Pérez de las Heras (ed.): *Democratic Legitimacy in the European Union and Global Governance: Building a European Demos*. Palgrave Macmillan, Cham, 2017. 278.

⁴ EUMSz. 20. cikk (1) c) pont (az EKSz. korábbi 17. cikke).

kiindulva pedig vizsgálja, hogy ez milyen kötelezettséget keletkeztet a tagállamok részére, valamint azt, hogy a jelenleg is folyamatban lévő értékelő-módosító időszak milyen potenciális lehetőségeket nyithat meg a jövőben.

2. BÁRMELY TAGÁLLAM DIPLOMÁCIAI VAGY KONZULI HATÓSÁGAINAK VÉDELME HARMADIK ÁLLAMBAN

2.1. A tagállami feladat

A tagállamok külképviseleti szervei az állam közigazgatásának meghosszabbított karjaiként látnak el külügyi igazgatási feladatokat. Ezek közül konzuli védelemről akkor beszélünk, amikor a külföldön bajba jutott, kiszolgáltatott élethelyzetbe került állampolgárnak segítségre van szüksége, és az ekkor foganatosított hatósági ügyeket és egyéb szolgáltatás jellegű feladatokat soroljuk ide, amelyek ellátásában a legszélesebb körben kompetens a hivatásos konzuli tisztviselő.⁵ Állama válogatja, hogy a konzuli feladatok tekintetében mennyire számolnak a tiszteletbeli konzullal, illetve hogy adott harmadik államban milyen szintű konzuli képviseletet tartanak fenn, ha fenntartanak egyáltalán.⁶

A küldő állam a fogadó állam előzetes beleegyezésével és a fogadó államban nem képviselt harmadik állam felkérésére harmadik állam és állampolgárai érdekeinek időleges védelmét is elláthatja,⁷ és végezhet konzuli feladatokat is, *feltéve hogy ezt a fogadó állam nem ellenzi*.⁸ Erre a nemzetközi jogban is ismert és elismert gyakorlatra épül az EU uniós polgárokat védő koncepciója. Ebből eredően, kezdetben a kormányközi együttműködés égisze alatt, a tagállamokat hívta fel arra, hogy a cél megvalósulása érdekében 1993. december 31-ig egymás között alakítsák ki a szükséges szabályokat, és kezdjék meg a védelem biztosításához szükséges

⁵ O'Brien, John: *International Law*. Cavendish, London, 2001. 313.

⁶ A diplomácia és a konzuli feladatok kapcsolódásáról lásd Kishan S. Rana: *21st Century Diplomacy. A Practitioner's Guide*. Continuum, New York, 2011. 210–212.

⁷ Vienna Convention on Diplomatic Relations, Vienna, 18 April 1961, 500 UNTS 95. [Bécsi Diplomáciai Egyezmény, BDE] Kihirdette: 1965. évi 22. törvényerejű rendelet. 46. cikk.

⁸ Vienna Convention on Consular Relations. Vienna, 24 April 1963, 596 UNTS 261. [Bécsi Konzuli Egyezmény, BKE] Kihirdette: 1987. évi 13. törvényerejű rendelet. 8. cikk. A küldő állam által megküldött értesítés önmagában is elegendő (szóbeli jegyzék) ahhoz, hogy megalapozza a képviselő állam szervének eljárását, ha a fogadó állam nem válaszol, hallgatólagosan elfogadja azt, és a tiltakozásnak kell kifejezettnek lennie. Hargitai József: *A diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga*. Aula Kiadó, Budapest, 2005. 369–370; Madalina Moraru: *Securing Consular Protection of the EU Citizens Abroad: What Role for the EU?* In Inge Govaere – Sara Poli (eds.): *EU Management of Global Emergencies: Legal Framework for Combating Threats and Crises*. Martinus Nijhoff, Leiden, 2014. 173.

nemzetközi tárgyalásokat.⁹ Ennek alapján a szerződéses rendelkezés tartalommal való megtöltése a második pillérré jellemző formában történt: határozati formában¹⁰ és *soft law* eszközökkel. A tagállamok kormányai a Tanács keretén belül elsőként 1995-ben fogadták el azt a határozatot, amelyben az egymás – képviselet nélküli – polgárainak biztosítandó segítségnyújtás természetét úgy pontosították, hogy azok a tipikusnak mondható konzuli védelmi feladatokkal egybevágóak.¹¹ Többek között a haláleset, súlyos baleset vagy súlyos betegség, őrizetbe vétel vagy letartóztatás miatti, vagy erőszakos bűncselekmények áldozatává válás, esetleg egyéb okból bajba kerülés, illetve a hazajutásban való segítség, amelyet kiemeltek, és mindez magában foglalhatta – végső esetben – a visszatérítendő pénzügyi támogatás juttatását is.¹² Ezt egészítette ki egy évvel később az egyszeri utazásra szóló *ideiglenes úti okmány* forma létrehozása is, amivel a nem saját állampolgár hazajutását segíthették az útlevél elvesztése, megrongálódása vagy ellopása esetén.¹³ A két határozatot *soft law* eszközök egészítették ki, többek között a vezető állam kijelölésének lehetőségével, amellyel a konzuli válsághelyzetekre, a veszélyhelyze-

⁹ Maastrichti Szerződés, 8c cikk 2. mondat.

¹⁰ Az összes szükséges ratifikációt követően, hét évvel az elfogadása után, 2002. május 3-án lépett hatályba. CARE Final Report. Consular and Diplomatic Protection. Legal Framework in the EU Member States. Citizens Consular Assistance Regulation in Europe. 2010. (CARE Final Report) 571–573, 576; Alessandro, Ianniello-Salicetti: The Long Road to the Protection of EU Citizens Abroad. In Sebastiano Faro – Mario P. Chiti – Erich Schweighofer (eds.): *European Citizenship and Consular Protection. New Trends in European Law and National Law*. Editoriale Scientifica Napoli, Naples, 2012. 7. A 95/553/EK határozat 8. cikke értelmében a rendelkezések akkor léptek hatályba, amikor valamennyi tagállam értesítette a Tanács Főtitkárságát, hogy a határozat alkalmazására jogrendszerükben előírt eljárások befejeződtek.

¹¹ A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott határozat (1995. december 19.) az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviseletek általi védelméről (95/553/EK határozat), HL L 314., 1995.12.28., 73–76., magyar különkiadás, 20. fejezet, 1. kötet, 19–22., 5. cikk, vö. A Tanács (EU) 2015/637 irányelve (2015. április 20.) a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 106., 2015.4.24., 1–13., 9. cikk; Stefano Battini: The Impact of EU Law and Globalization on Consular Assistance and Diplomatic Protection. In Edoardo Chiti – Bernardo Giorgio Mattarella (eds.): *Global Administrative Law and EU Administrative Law*. Springer-Verlag, Berlin – Heidelberg, 2011. 177–178; Schiffner Imola: A diplomáciai védelem gyakorlásának eszközei, avagy a fogalom-meghatározás és az elhatárolás problémái. *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, Vol. 72. No. 22. (2009), 535–543; Becánics Adrienn: Konzuli védelem és segítségnyújtás az Európai Unió perspektívájából. In Karlovitz János Tibor (szerk.): *Fejlődő jogrendszer és gazdasági környezet a változó társadalomban*. International Research Institute s.r.o. Komárno, 2015. 25–26.

¹² 95/553/EK határozat, 5–6. cikkek.

¹³ A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott határozat (1996. június 25.) egy ideiglenes útiokmány létrehozásáról (96/409/KKBP), HL L 168., 1996.7.6., 4–11, magyar különkiadás, 18. fejezet, 1. kötet, 26–33.

tekben való tömeges megkeresések miatti munkamegosztás kezelésére reagáltak, valamint az érintett tagállamok közötti együttműködésnek igyekeztek keretet teremteni egészen addig, amíg a Lisszaboni Szerződés új alapokra nem helyezte a konzuli védelmi politikát.¹⁴ Ez többek között az Alapjogi Charta 46. cikke révén az alapjogi státusz egyértelműsítését jelentette, és azt a felhatalmazást, amelynek eredményeként jelenleg a határozatokat felváltó irányelvek alapozzák meg a tagállamok feladatellátásának *koordinációs és együttműködési* rendelkezéseit.¹⁵

2.2. A segítségnyújtás természete: mihez is van joga az uniós polgárnak?

Az anyagi jog, a konzuli védelem körébe tartozó intézkedések nem harmonizált területnek minősülnek: a tagállamok belső joga az, ami meghatározza, hogy milyen szolgáltatások, milyen eljárás keretében és hogyan, milyen ellenérték fejében azok, amelyeket a saját állampolgáraiknak biztosítanak, vagy esetleg milyen körre terjesztik ki a védett személyek táborát (letelepedettek), és mindezt helyenként árnyalhatja a fogadó állammal kötött konkrét megállapodás (konzuli szerződés) és a fogadó állam belső joga, amelyet a küldő állam köteles tiszteletben tartani.¹⁶ Ilyen heterogén anyagi (és eljárás-) jogi környezetben szükséges biztosítani az *egyenlő elbánás* elvét a képviselet nélküli – nem állampolgár – uniós polgár számára, és a 2018-tól alkalmazandó *konzuli védelmi irányelv* nyomán a kísérő nem uniós polgár családtag számára is a védelmet, amennyiben a megkeresett konzuli tisztviselő az általa alkalmazott nemzeti jog szerint a saját állampolgár nem uniós polgár családtagja esetén biztosítaná.¹⁷ A rendelkezés önmagában is egyenlőtlenségeket rejt, hiszen a jelenlegi szabályok szerint a képviseletnélküliség nemcsak a képviselet teljes hiányát jelenti, hanem a térben és időben nem vagy nehezen elérhető olyan képviseletet is magában foglalja, amelytől érdemlegesen nem tud segítséget kérni,¹⁸ és ha több tagállam képviselete is rendelkezésre áll az adott harmadik államban, akkor az uniós polgár bármelyikhez fordulhat, párhuzamos illetékességük okán. Emiatt akár ugyanabban a harmadik államban is különböző lehet a konzuli védelem minősége, attól függően, hogy melyik tagállam külképviseletét nézzük, ami akár a *forum shopping* jelenségéhez is vezethet. Az adott területen képviselettel rendelkező tagállamok ugyan munkamegállapodásokkal racionalizálhatják

¹⁴ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, HL C 306., 2007.12.17., 1–271. 188q. cikk (2) bekezdés.

¹⁵ A Tanács (EU) 2015/637 irányelve, valamint a Tanács (EU) 2019/997 irányelve (2019. június 18.) az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 163., 2019.6.20., 1–12.

¹⁶ Lásd Tanács (EU) 2015/637 irányelve, (5) preambulumbekkezdés.

¹⁷ Tanács (EU) 2015/637 irányelve, 5. cikk

¹⁸ Tanács (EU) 2015/637 irányelve, 6. cikk.

a terheiket,¹⁹ az uniós polgár tájékoztatása tekintetében azonban alapvető fontosságú lenne, hogy hol található tagállami külképviseleti szervet, ahova fordulhat, amennyiben a saját államáé számára nem elérhető. Az áttétel kötelezettsége ugyan terheli a megkeresett külképviseleti szervet, de meghosszabbítja magát az eljárást, legfőképpen, hogy erre nézve nincs általánosan rögzített határidő.²⁰ A jogosultság tehát, hogy az uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni, tulajdonképpen nem konkrét szolgáltatások igénybevételéhez nyit alanyi jogot, hanem ahhoz, hogy a segítségre szoruló uniós polgár kérelemmel forduljon egy számára elérhető tagállami külképviseleti szervhez, amelynek kötelessége gondoskodnia arról, hogy a belső joga szerinti meghatározottak szerint, de megkülönböztetésmentesen segítséget nyújtson. Az, hogy ez adott ügyben konkrétan miben fog testet öltetni, pedig több tényező együtt hatásának eredménye, többek között annak, hogy milyen feladat- és hatáskörrel bíró szervhez fordult, és az ő adott ügyében ki tud hatékonyan eljárni.

Ami a jelenleg hatályos szabályok alapján körvonalazódik az az, hogy az EU hatásköri korlátjai okán heterogén és lokálisan változó tartalommal bíró konzuli segítségnyújtáshoz való jog kapcsán az eljárási szabályok azok, amelyek kiszámíthatóságot, transzparenciát és valamiféle egységet képviselnek az uniós polgár irányába.²¹

3. AZ UNIÓS POLGÁR ÉS A SZOLGÁLATÁBA ÁLLÍTOTT KOOPERÁCIÓS MECHANIZMUS

3.1. A segítségnyújtás elérhetőségének biztosítása

Ahogy olyan sok esetben, a konzuli védelmi politika kapcsán is a tagállami végrehajtói apparátusra épít az EU, jelesül: a tagállamok külképviseleti szervei azok, amelyek végső soron a bajba jutott uniós polgár kapcsán az uniós jogból eredő feladatot megvalósítják. Az EU-nak ugyanis – legalábbis egyelőre – nincs konzuli feladatok vitelére felhatalmazott szerve. A közel 150 országban jelen lévő küldöttségi háló a tagállamok szerveit kérés esetén – különösen válsághelyzetben – segítik.²² Az alapeset – amelyet a 2015-ben elfogadott és 2018. május 1-je óta alkalmazandó

¹⁹ A tagállamok értesítik a Bizottságot és az Európai Külügyi Szolgálatot (EKSZ) ezekről a megállapodásokról, amelyeket a képviselettel nem rendelkező polgárok részére biztosítandó átláthatóság érdekében az Uniónak és a tagállamoknak közzé kell tenniük. Tanács 2015/637 irányelve, 7. cikk (2) bekezdés.

²⁰ Tanács (EU) 2015/637 irányelve, 7. cikk (3) bekezdés.

²¹ Tanács (EU) 2015/637 irányelve, (7) preambulumbekkezdés.

²² A Tanács határozata (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról (2010/427/EU), HL L 201., 2010.8.3., 30–40., 5. cikk (10) bekezdés, Tanács (EU) 2015/637 irányelve, 11. cikk, lásd még 12–13. cikkek.

2015/637 tanácsi irányelv fektet le – ugyanakkor az, hogy amennyiben valamely tagállam külképviseleti szerve részére konzuli védelem iránti kérelmet nyújt be egy magát képvisellel nem rendelkező polgárnak valló személy, vagy ha a tagállam tudomására jut, hogy egy képvisellel nem rendelkező polgár vészhelyzetbe került, a tagállam haladéktalanul konzultál azon tagállam külügyminisztériumával vagy adott esetben illetékes külképviseleti szervével, amelynek az érintett állampolgárának vallja magát, és azt tájékoztatnia kell minden, rendelkezésére álló lényeges körülményről, többek között az érintett személy személyazonosságáról, a konzuli védelem lehetséges költségeiről, valamint azokról a családtagokról, akiket szintén szükséges lehet konzuli védelemben részesíteni. A rendkívül sürgős eseteket kivéve ezt a konzultációt a segítség nyújtása előtt kell lefolytatni, és elő kell segíteni az érintett polgár és a saját államának hatóságai közötti információcserét, ugyanis az állampolgárság szerinti tagállam illetékes szerve kérheti az ügy átadását, hogy nemzeti jognak vagy gyakorlatnak megfelelően konzuli védelmet tudjon nyújtani a saját állampolgárának.²³ Ennek hiányában fog a megkeresett állam konzuli védelmet biztosítani az uniós polgárnak, olyan módon, mint ha a sajátjának tenné, és a felmerült költségek kapcsán is a képvisellel nem rendelkező polgárokat csak azon költségek visszafizetésének a vállalására lehet kötelezni, amely költségeket a segítséget nyújtó tagállam állampolgárainak ugyanolyan feltételek mellett viselniük kellene, illetve az állampolgárság szerinti tagállamtól kérhető ennek megtérítése.²⁴ A képet pedig árnyalja az, ha válsághelyzetben tömeges kérelmek és a rendkívüli sürgősség felülírja az általános mechanizmust, nem beszélve arról, ha vezető állam fellépése az, amely a koordinációt ellátja, illetve bevonásra kerül az uniós polgári védelmi mechanizmus anyagi és infrastrukturális eszközrendszere is.²⁵

Az alap keretmechanizmusra épít a 2019-ben elfogadott irányelv, amely az uniós ideiglenes úti okmány reformjának manifesztációja. Egyelőre ugyan a szabályok alkalmazására való felkészülés még folyamatban van,²⁶ de a rendelkezések alapján az europizáció mértéke ugrásszerűen megnő. Ez többek között a hatóságok közötti együttműködés határidőkkel ellátott folyamatként segíti a harmadik országban képvisellel nem rendelkező uniós polgárt ahhoz, hogy mihamarabb

²³ Tanács (EU) 2015/637 irányelve, 10. cikk (1)–(2) bekezdések, illetve 3. cikk.

²⁴ Tanács (EU) 2015/637 irányelve, 14. cikk

²⁵ Tanács (EU) 2015/637 irányelve, 13. és 15. cikkek, A vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására vonatkozó európai uniós iránymutatások (2008/C 317/06), HL C 317., 2008.12.12., 6–8., 1., 2. és 5. pontok.

²⁶ A Bizottság az uniós ideiglenes úti okmányokra vonatkozó további technikai előírásokat tartalmazó végrehajtási jogi aktusokat fogad el, amelyek alkalmazhatóságát a tagállamok belső jogukban 24 hónapon belül biztosítják, hogy az irányelv alkalmazását a Bizottság végrehajtási aktusai további technikai előírásokra vonatkozó rendelkezéseinek elfogadását követő 36 hónappal követően meg tudják kezdeni. Tanács (EU) 2019/997 irányelve, 18–19. cikk.

ideiglenes úti okmányhoz jusson, amely az állampolgársága vagy lakóhelye szerinti tagállamba, vagy kivételes esetben más célállomásra történő egyszeri utazásra jogosítja fel.²⁷ A 2019/997-es tanácsi irányelv alapján ugyanis uniós ideiglenes úti okmány iránti kérelem esetén a kérelmet befogadó fórum a lehető leghamarabb, de legkésőbb a kérelem kézhezvételét követő két munkanapon belül köteles megkereséssel élni az állampolgárság szerinti tagállam erre kijelölt központi szervéhez a kérelmező állampolgárságának és személyazonosságának ellenőrzése céljából azon iratok és információk megosztásával, amelyet a kérelmezőtől be tud szerezni. A megkeresésre legkésőbb három munkanapon belül válaszolni kell, ellenkező esetben a várható válaszadás idejéről kell tájékoztatással élni. A kérelmező állampolgárságának megerősítését követően a segítséget nyújtó tagállam konzuli hatósága a lehető leghamarabb, de legkésőbb a megerősítés kézhezvételét követő két munkanapon belül kiállítja az uniós ideiglenes úti okmányt a kérelmező részére. Előzetes egyeztetés nélkül csak kivételesen sürgős esetben állítható ki az uniós ideiglenes úti okmány.²⁸ Ezzel tulajdonképpen olyan eljárásjogi háttérrel kap az uniós konzuli védelmi politika, amely kiszámítható és közvetlen hatályal bíró rendelkezésként egységet teremt, hiszen ennek alapján – extrém esetet kivéve – biztosra veheti az uniós polgár, hogy hét napon belül rendelkezésére áll a hazautazásához szükséges okirat, függetlenül attól, hogy azt melyik harmadik államban elérhető tagállami külképviseletétől igényli.

3.2. Intézményesülés az eredményesség végett: az uniós közigazgatási szintér szerepének növelése

Az új típusú úti okmány létrehozatalával erősödik nemcsak az uniós polgárság érzete, de az EU kvázi állam jellege is. Az útiokmány-reform oka az, hogy a konzuli védelmi rendelkezések java az úti okmányok pótlására irányult, de a korábbi eszköz sem okiratbiztonsági szempontból, sem általános elfogadottság tekintetében nem örvendett osztatlan sikernek, holott már 2017-es felmérések is alátámasztották, hogy a leggyakoribb konzuli védelmi eljárástípus a hazautazáshoz szükséges úti okmány pótlása. Az uniós szabályok – és ezen jelenleg a 96/409/KKBP határozatot kell érteni – szerinti ideiglenes úti okmány kibocsátásainak száma viszonylag alacsony. Becslésekre lehet csak hagyatkozni, mivel minden tagállam készít statisztikát,²⁹ viszont vannak államok, amelyek teljes mértékben elutasítják az

²⁷ Tanács (EU) 2019/997 irányelve, 3. cikk.

²⁸ Tanács (EU) 2019/997 irányelve, 4. cikk.

²⁹ Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Strengthening Citizens' Rights in a Union of Democratic Change Brussels, EU Citizenship Report 2017, 31.1.2017,

uniós formula alkalmazását (Németország, Írország, Görögország, Franciaország, és idetartozott a legnagyobb külképviseleti hálóval rendelkező Egyesült Királyság is),³⁰ elsősorban azért, mert a gyenge biztonsági jellemzői miatt könnyen hamisítható, és ezzel visszaélésre ad lehetőséget amellet, hogy ezzel üressé válhat maga a rendelkezés is.

Az útlevelkiadás joga az állam diszkrecionális jogkörébe tartozó kérdés, ahogyan az is, hogy miként szabályozza a különböző típusú úti okmányok kiadásának anyagi és eljárási szabályait is.³¹ Az EU ebbe a rendszerbe igyekezett eddig is beilleszteni az ideiglenes úti okmány intézményét, a 2019/997-es tanácsi irányelv azonban nemcsak a tagállami végrehajtói apparátussal számol, hanem az európai közigazgatás közvetlen szintjével is. A Bizottság nemcsak végrehajtói jogalkotási jogköröket kapott,³² valamint felhatalmazást,³³ hogy a lehető leginkább nemzetközi standardoknak megfelelő,³⁴ olyan biztonsági és technikai feltételekkel bíró okmány szülessen, amely valódi alternatívája lehet egy útlevelnek arra az időre, amíg a birtokosa hazatér, hanem átlép egy küszöböt is. Az irányelv ugyanis szakít azzal a közel harmincéves gyakorlattal, ami egyébként még a 2015-ben elfogadott konzuli védelemmel összefüggő kooperációs és koordinációs intézkedéseket tartalmazó irányelvnek is része, hogy a tagállamokat hívja fel a harmadik országokkal való megegyezésre annak érdekében, hogy az uniós konzuli védelmi politikát sikerrel alkalmazhassák valamennyi uniós polgár esetében. Ennek alapján valamennyi feladat megvalósítója a tagállami infrastruktúra,³⁵ amelybe csak kivételesen és tagállami kérésre kapcsolódik be a közvetlen uniós igazgatási szint. Az uniós ideiglenes úti okmány kapcsán viszont hatáskör-telepítés figyelhető meg: az *Európai Külügyi Szolgálat* (EKSZ) továbbítja az uniós ideiglenes úti okmány egy-

COM(2017) 30 final/2. 18. Csatlós Erzsébet: *A konzuli védelem európai közigazgatása. Az együttműködések szervezeti és eljárásjoga az uniós polgár konzuli védelemhez való jogának tükrében*. Iurisperitus, Szeged, 2019. 79.

³⁰ Emergency Travel Document (ETD) – Presidency reflection paper. COCON 14, CFSP/PESC 523, COTRA 13, 11955/15, Brussels, 17 September 2015. 3.

³¹ Luke T. Lee: *Consular Law and Practice*. Frederick A. Praeger, New York, 1961. 176; John Torpey: *The Invention of the Passport, Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge University Press, Cambridge, 2000. 161–162; Cornelia Hagedorn: Passport. In *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law. Oxford Public International Law*. January 2008, <http://opil.ouplaw.com> (előfizetés esetén érhető el) 7. pont. Hargitai József: Az útlevel és a külföldre utazáshoz való jog nemzetközi jogi alapjai. *Magyar Jog*, 42. évf. 12. szám (1995), 710.

³² Tanács (EU) 2019/997 irányelve, 9. cikk.

³³ Tanács (EU) 2019/997 irányelve, 11. cikk.

³⁴ Az okmány és az előállítás a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (ICAO) géppel olvasható úti okmányokról szóló 9303. sz. dokumentumának (Hetedik Kiadás, 2015) 3. részében meghatározott szabványokat követi. 4. cikk b) pont; 8. cikk (2)–(3) bekezdések; II. melléklet 4–5., 10. pontok.

³⁵ Vö. BKE 8. cikk.

séges formanyomtatványának és bélyegének mintapéldányait az EU harmadik országbeli küldöttségei számára. Ez jelenleg is kiterjedtebb külképviseleti hálózatot jelent, mint a tagállamoké.³⁶ Ezek birtokában a küldöttségek lesznek azok, amelyek értesítik az adott harmadik országok illetékes hatóságait az uniós ideiglenes úti okmány használatáról, valamint annak egységes formátumáról és fő biztonsági elemeiről, és ennek keretében referenciaként a rendelkezésükre bocsátják az uniós ideiglenes úti okmány egységes formanyomtatványának és bélyegének mintapéldányait. Ha esetleg egy harmadik országban nincs uniós küldöttség, a képviselt tagállamok helyi konzuli együttműködés keretében döntenek arról, hogy melyik tagállam értesítse az adott harmadik ország illetékes hatóságait.³⁷ Ezzel nemcsak az EU mint egység és külpolitikai aktor erősödik, de a tagállamokra hagyatkozást áttöri egy centralizáltabb megközelítés a hatékony végrehajtás irányába.³⁸

A 2019/997-es tanácsi irányelv rendelkezései nyomán így halványul a konzuli védelmi politika államközi együttműködési jellege, és egyre erősödik az uniós jog égisze alatti hatósági együttműködési mechanizmus szerepe, ezzel pedig javuló tendenciát mutat a szabályozás is, aminek révén az uniós polgár számára megfoghatóbb, hogy mire számíthat. Ezzel közelebb kerülünk ahhoz az ideális állapothoz, amit a 2015/637 tanácsi irányelv megfogalmazott, miszerint az uniós polgár saját tagállama nagykövetségének vagy konzulátusának hiányával járó rést világos és stabil szabályrendszer kialakításával kell orvosolni, a hatékony védelem biztosítása érdekében pedig pontosítani kell a már létező intézkedéseket is.³⁹ A folyamat ugyanakkor csak az első lépcsőfok a konzuli védelem europizációjának létráján.⁴⁰

³⁶ Valamennyi tagállam mindössze négy EU-n kívüli országban, harmadik államban rendelkezik külképviselettel: az USA, India, Kína és Oroszország területén, és a statisztikát tekintve öt olyan tagállama van az EU-nak, amely a világ országainak több mint felében tart fent külképviseletet. EU in the World, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en#collapse-c0d930fe3146658e5c2c9b3f82d8c9c6; Madalina Bianca Moraru: Effective Consular Protection of Unrepresented EU Citizens in Third Countries during the COVID-19 Pandemic: Law and Policy. *Global Citizenship Observatory* (GLOBALCIT) 2021, https://globalcit.eu/wpcontent/uploads/2021/02/Moraru_Consular_Brief.pdf.

³⁷ Tanács (EU) 2019/997 irányelve, 13. cikk (2)–(3), (5) bekezdések.

³⁸ Ezzel összefüggésben lásd Torma András – Ritó Evelin: Az EU intézményrendszer és működés XXI. századi sajátosságai magyar közjogi nézőpontból. *KözigazgatásTudomány*, 1. évf. 1. szám (2021), 111.

³⁹ Tanács (EU) 2019/997 irányelve, (7) preambulumbekkezdés.

⁴⁰ Erről bővebben, és részben a tanulmány által is érintett kérdésekről közigazgatási aspektusban lásd Csatlós Erzsébet. A konzuli védelem európai közigazgatása. *KözigazgatásTudomány*, 2022. (megjelenés alatt).

4. A JÖVŐ UNIÓS KONZULI VÉDELMI POLITIKÁJÁNAK PERSPEKTÍVÁJA

A 2018-ban hatályba lépett konzuli védelmi irányelv felülvizsgálata, a tapasztalatok értékelése és a jövőbeni irány meghatározása egyébként is 2021-ben volt esedékes,⁴¹ a feladatok tekintetében viszont a járványhelyzet kezelése⁴² és a brexit által kiesett, kiterjedt brit külképviseleti háló mélyreható elemzések nélkül is irányt szabnak. Nehézkes az uniós polgárok tájékoztatása az utazási körülmények kapcsán, a küldöttségek koordinációs szerepkörének nincs konkrét jogalapja egy válsághelyzet kezelése érdekében, és a meglévő szabályozás bizonytalanságokkal teli a képviselettel rendelkező uniós polgároknak nyújtott segítség (társ)finanszírozása tekintetében. A szabályozás ugyanis a képviselettel *nem* rendelkező uniós polgárra vonatkozik, a szükség – a pandémia kitörésekor a globális válsághelyzet – viszont felülírta azt, és kapacitáshiány miatt sok esetben a képviselettel rendelkezők se voltak jobb helyzetben, mint akik – saját hiányában – idegen tagállam konzuli védelmére szorultak. Ennek kapcsán többek között alternatívaként szerepel a javaslatban, hogy vagy közösen felállított konzuli egységek, vagy egyenesen az uniós küldöttségek vegyék át a konzuli védelmi feladatokat, vagy legalábbis a tömeges válsághelyzetekben a leginkább szükségeseket. Harmadik opcióként a jelenlegi *status quo* fenntartása is szerepel. Költői kérdés, hogy a 2020-as év tanulságai alapján racionálisan számításba veendő-e egyáltalán az, hogy minden maradjon a régiiben.⁴³

4.1. Az uniós küldöttségekben rejlő potenciál

Érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy már az első reformok idején, amikor a 2015/637 tanácsi irányelv előkészületeinek hajnalán volt arra törekvés, hogy egy európai konzuli kódex rendelkezzen a tagállamok konzuli hatóságai és a delegációk közötti együttműködésről, amely gondot viselt arra is, hogy azok a harmadik államok is a hatálya alá kerüljenek, amelyekben egyik tagállamnak sincs konzuli képviselete, illetőleg rendezte volna azt, hogy minden harmadik államban egy előre lefektetett szabályrendszer szerint határozzanak arról, hogy mely tagállam melyik másik tagállam uniós polgáraiért felelős. Emellett közös konzuli testüle-

⁴¹ Tanács (EU) 2015/637 irányelve, 19 cikk (1) bekezdés.

⁴² Lásd Csatlós Erzsébet: A COVID-19 konzuli igazgatás szervezetrendszerére gyakorolt hatása a repatriálás tanulságai tekintetében. *Közigazgatás Tudomány*, 1. évf. 2. szám (2021), 34–36.

⁴³ Consular protection – review of EU rules. Inception Impact Assessment. DG JUST D3 (co-lead EEAS) Ref. Ares(2021)282291 – 13/01/2021. B. pont 2. alpont.

tek felállításáról és egységes operatív szabályok bevezetéséről is beszélt.⁴⁴ A *status quo* azonban végül amellel tette le a voksát, hogy a küldöttségek a tagállamok diplomáciai és konzuli képviselőivel szoros együttműködésben végzik tevékenységüket,⁴⁵ és szerepük komplementer, nem alternatívája a tagállami külképviseleteknek a konzuli védelem területén; ez világosan következik a szabályozásból.⁴⁶ A képvisellel rendelkező, illetve nem rendelkező tagállamok, valamint az Unió küldöttsége közötti feladatmegosztásnak egyértelműnek kell lennie, hiszen ez elengedhetetlen a válsághelyzetekre való felkészültség és a válságkezelés megfelelő színvonalának biztosításához.⁴⁷

Ugyan arra nézve nincs tapasztalat, hogy vajon melyik a sikeresebb konstrukció: a tagállami szervek munkája vagy egy közös szervé, de több érv szól a válsághelyzeti közös fellépés és a delegációk kihasználtságának növelése mellett, annak ellenére, hogy korábban elvetették az ún. eurokonzulátus gondolatát.⁴⁸ Ugyanakkor a segítségnyújtás garanciája és a szolgáltatás azonos szintű és színvonalú igénye továbbra is a küldöttségek feladatellátásban játszott szerepének növelése irányába billenti a mérleg nyelvét. Az egyenlő bánásmód kritériumának uniós polgárnak nem minősülő kísérő családtagra való kiterjesztése ugyanis további színeket adott az egyébként is tarka konzuli védelmi képnek. Emellett a konzuli védelemnek egyébként is lehetnek olyan formái, amelyeket a tagállamoknak nem áll módjukban harmadik országbeli családtagok számára nyújtani. Emellett a 2019/997-es tanácsi irányelv is rendkívül széles körű lehetőséget biztosít a tagállamoknak, hogy milyen személyi és tárgyi hatállyal implementálják az úti okmány szabályokat az alapot jelentő uniós polgárokon és harmadik államokon kívül,⁴⁹ ismét növelve ezzel – a legjobb szándék mellett is – az intézkedések sokszínűségét. Kétségtelen, hogy egy közös, tagállamok szervezetrendszerén kívüli fórum általi egységes feladatellátás olyan bizonytalanságokat is eloszlatna, mint most azt, hogy

⁴⁴ Michel Barnier: For a European Civil Protection Force. Europe Aid. Report, 9 May 2006, 24–25, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/031006barnier_/031006barnier_en.pdf; Csatlós: A konzuli védelem európai közigazgatása. *i. m.* 147–148.

⁴⁵ Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (a továbbiakban: EUSz.), HL C 326., 2012.10.26., 13–390., 32. cikk

⁴⁶ Tanács (EU) 2015/637 irányelve, 11–13. cikk. vö. 2008/C 317/06, 5.2. alpont.

⁴⁷ Tanács (EU) 2015/637 irányelve, (20) preambulumbekkezdés.

⁴⁸ 2006-ban, félve a Bizottság külképviseleti hatáskörének bővülésétől, Franciaország, Nagy Britannia és Portugália, valamint Ausztria és Írország hatására lekerült a napirendről. Commission Staff Working Document accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee. Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union Action Plan 2007-2009 Impact Assessment Brussels, 5.12.2007, SEC(2007) 1600. 14; Ana Mar Fernández: Consular Affairs in an Integrated Europe. In Jan Melissen – Ana Mar Fernández (eds.): *Consular Affairs and Diplomacy*. Martinus Nijhoff, The Hague, 2011. 97–114.

⁴⁹ Lásd Tanács (EU) 2019/997 irányelve, 7. cikk.

uniós jogok gyakorlásakor mennyiben minősülnek harmadik állam területének az olyan népszerű, tipikusan trópusi turisztikai úticélok, amelyek Európától fizikailag távol vannak, a hazatérés nehezített, ugyanakkor valamelyik tagállamhoz tartozó területekről van szó, így *de iure* nem harmadik államok.⁵⁰

Ha anyagi jogi alapon nem is lehetséges a teljes harmonizáció, a *tájékoztatás megfelelése*, illetve a helyben lévő külképviseleti hatóságok közötti eljárási cselekmények pontos – határidőkkel ellátott – szabályozása kiegyenlíthetné a különbözőségeket. Emellett a jövőbeni fejlődés kapcsán már az elektronikus ideiglenes úti okmány bevezetésének lehetősége mellett az egységes eljárási illeték alkalmazása – a jelenleg alkalmazott nemzeti jog szerinti díjszabás helyett, amely igen széles skálán mozog⁵¹ – is napirenden van.⁵² Ha ehhez egy kiszámítható és mindenhol azonos fórumrendszer is társulna, a jogalkalmazási egység mellett a fórumválasztás is egyértelműbbé válna. A delegációk azonos szabályok mentén való segítségnyújtása a párhuzamos illetékesség csökkentése, illetve a *forum shopping* kiküszöbölése miatt is fontos tényező lenne. Jelenleg a jóhiszeműség védelme fényében az uniós polgár választása az irányadó az illetékesség kérdésében: a főszabály az, hogy az uniós polgár *bármely* uniós tagállam külképviseletéhez fordulhat, amennyiben a sajátjához nem tud.⁵³ Ha e helyütt a delegációk lennének azok, amelyek fórumként szolgálhatnának a kérelem benyújtása végett, akkor a további lépések az egyablakos ügyintézési metódus szerint, a kiszámítható eljárási szabályok alapján következnenek. Evégett az eljárási cselekmények minden körülmények közötti, főszabály szerinti eljárási határidőhöz kötése, és a többnyelvű

⁵⁰ A harmadik állam minden olyan államra enged következtetni, amely nem kimondottan az EU tagállama, független attól, hogy milyen kapcsolata van az EU-val, illetve annak valamely tagállamával. Az uniós jog alkalmazása kapcsán a helyzet azonban ennél összetettebb. Ezeket részletesen lásd Csatlós: A konzuli védelem európai közigazgatása. *i. m.* 106–108; Dimitry Kochenov: The Application of EU Law in the EU's Overseas Regions, Countries, and Territories after the Entry into Force of the Treaty of Lisbon. *Michigan State International Law Review*, Vol. 20. No. 3.2012. 739–740, továbbá: C-390/95. P. sz. ügy, *Antillean Rice Mills NV, European Rice Brokers AVV és Guyana Investments AVV kontra az Európai Közösségek Bizottsága*, A Bíróság (hatodik tanács) 1999. február 11-i ítélete, EU:C:1999:66, 442. pont; C-260/90. sz. ügy, Bernard Leplat kontra Territoire de la Polynésie française, A Bíróság 1992. február 12-i ítélete, EU:C:1992:66, 10. pont; C-110/97. sz. ügy, *Holland Királyság kontra az Európai Unió Tanácsa*, A Bíróság 2001. november 22-i ítélete, EU:C:2001:620, 46. pont.

⁵¹ Commission Staff Working Document accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee. Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union Action Plan 2007–2009 Impact Assessment Brussels, 5.12.2007, SEC(2007) 1600. 5. Csatlós: A konzuli védelem európai közigazgatása. *i. m.* 96.

⁵² Lásd Tanács (EU) 2019/997 irányelve, (22) preambulumbekzdés; 8–9., 11–12. cikkek, illetve I–II. melléklet.

⁵³ Tanács (EU) 2015/637 irányelve, (8) preambulumbekzdés és 1–2., 6. cikkek.

formanyomtatványok alkalmazása⁵⁴ egyébként is megfontolandó lenne az uniós ideiglenes úti okmány kérelmén⁵⁵ túl a hatóságok és szervek közötti kommunikációra, nemcsak a nyelvi különbségek kiküszöbölése végett, hanem a plusz eljárási cselekményekből adódó idővesztés miatt is. Ezzel a megbízható, kiszámítható eljárás érdekében főként az anyagi jogi különbségekben rejlő nehézségek, és amennyiben a tagállamok által kiadott vízumok közös adatbázisához való hozzáférésre is kiterjesztjük a rendelkezéseket, akkor a jogszerűen az EU területén tartózkodó egyéb személyi kör számára is biztosítható a segítségnyújtás. A tanácsadás és információszolgáltatás, valamint az átvett kérelmek ellenőrzése és továbbítása tekintetében a küldöttségek ilyen feladattal való felruházása nagyobb joganyag-módosítás nélkül is kivitelezhető lenne.

4.2. A tájékoztatás jelentősége az útkeresés során

Ha a feladatellátás tapasztalatai alapján a hatékonyság érdekében a küldöttségeket helyezzük fókuszba, érdemes szót ejteni a tájékoztatási kérdésekről, hiszen kritikaként merült fel, hogy az uniós polgárokhoz nehéz információt eljuttatni, illetve velük kapcsolatot tartani harmadik állam területén. A konzuli védelmi politika sikere kapcsán azonban kardinális kérdés az, hogy az érintettek tudjanak arról, hogy egyrészt milyen jogaik vannak, és leginkább azt, hogy hova forduljanak azok érvényesítése érdekében. A rendelkezések alapján ugyan bármelyik elérhető tagállami külképviseleti szervhez fordulhatnak, de profán okok akadályt képezhetnek, vagy a nemzeti konzuli jogból eredő különbségek szignifikáns különbségeket eredményezhetnek a szolgáltatások jellege, az eljárási díjak, esetleges illetékek tekintetében.

Az azonos harmadik államban található külképviseletek tevékenysége okán a munkamegállapodások kötése lehetőség,⁵⁶ ellenben, ha vannak is ilyenek, egy gyors internetes kereséssel is látszik, hogy az erre vonatkozó információk nem koherens módon kommunikáltak, illetve a tájékoztatás minősége és helytállósága is kétségekkel teli.⁵⁷

⁵⁴ Lásd például az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1191 rendelete (2016. július 6.) egyes közokiratoknak az Európai Unión belüli bemutatására vonatkozó előírások egyszerűsítése révén a polgárok szabad mozgásának előmozdításáról és az 1024/2012/EU rendelet módosításáról, HL L 200., 2016.7.26., 1–136. III. fejezete.

⁵⁵ Tanács (EU) 2019/997 irányelve, 4. cikk (9) bekezdés.

⁵⁶ Vö. Tanács (EU) 2015/637 irányelve, 7. cikk (2)–(3) bekezdések.

⁵⁷ A Bizottság oldalán (https://ec.europa.eu/consularprotection/index_en) például a *Find an embassy/consulate* oldal az nem, de a keresési feltételek legördülő sávja magyar nyelven elérhető. A példának okáért arra keresve, hogy Magyarország mint származási ország rendelkezik-e bármilyen típusú képviselettel Angolában, csak a nemleges választ adja ki a rendszer (<https://>

A tagállamok hatásainak szorosan együtt kell működniük és tevékenységüket koordinálniuk kell egymással és az EU-val, mindenekelőtt a Bizottsággal és az EKSZ-szel. Kérdés, hogy az uniós polgár szempontjából ez mit jelent, hiszen arra nézve a tagállamoknak nincsenek jelenleg kötelezettségei, hogy mérlegeljék, hogy a rendelkezésre álló információk alapján vajon érdemes-e átadni az ügyet másik tagállami külképviseleti szervnek, ha az hatékonyabban tudna adott ügy kapcsán eljárni. Az EU küldöttségeinek viszont már jelenleg is, a 2015/637 irányelv rendelkezései alapján „általános tájékoztatást kell nyújtaniuk arról az igénybe vehető segítségről, amelyre a képvisellel nem rendelkező polgárok jogosultak lehetnek, így különösen adott esetben az elfogadott gyakorlati megállapodásokról”.⁵⁸ Ez akár jelentheti azt is, hogy a delegációk a konzuli védelmi intézkedések és eljárások fényében irányítják a megfelelő helyre az uniós polgárt, amennyiben van alternatíva.

Ehhez hozzájárul a tagállamok azon kötelezettsége, miszerint biztosítják, hogy a képvisellel nem rendelkező polgárok kellő tájékoztatásban részesüljenek erről a döntésről, és arról, hogy a tiszteletbeli konzulok egy adott ügyben milyen hatáskörrel rendelkeznek védelem nyújtására.⁵⁹

Az elérhetőség, a gyorsaság és a flexibilitás indokoltá teszi, hogy a tagállami külképviseletek párhuzamos illetékességét ne számolja fel egy reform, legalábbis a kérelem befogadhatósága tekintetében, de indokolt volna az eljárásba becsatornázni a küldöttségeket is mint potenciális fórumokat. Megfontolandó a tagállamok külképviseleti szervei közötti munkamegosztás egzaktabb leszabályozása annak érdekében, hogy a hatósági eljárás – így tipikusan az úti okmány kibocsátása – szükségessége esetén minden harmadik államban biztosított legyen ebből a célból az olajozott együttműködésen keresztüli segítségnyújtás. Ennek kapcsán indokolt lenne a munkamegállapodási keretek és az áttételi kötelezettség irányelvbe foglalása. Az, hogy nem a tagállam, hanem maga az EU legyen felhatalmazva úti okmány kiadására a küldöttségein keresztül, mélyebb gyökerű hatáskör-mó-

cutt.ly/UFQKr5Z), de azt nem, hogy bármely más tagállamnak van-e ott képviselete, akihez potenciálisan fordulni lehetne, de például egy ciprusi állampolgárságú uniós polgár szemszögéből nézve ugyanez az eredmény. A magyar kormányzati tájékoztató oldalon rákeresve (<https://konzuliszolgalat.kormany.hu/afrika?angola>) ugyenerre a harmadik államra, az elérhető külképviseletként a luandai nagykövetség és a konzuli hivatal is megjeleníthető. Ugyan a bizottsági oldal felhívja a figyelmet arra, hogy az elérhetőségek megváltozhatnak, és az nem biztos, hogy azonnal kikerül az oldalra, viszont ilyen körülmények között jogosan merülhet fel a kérdés, hogy akkor mi célt szolgál egyáltalán a szóban forgó bizottsági oldal.

⁵⁸ Tanács (EU) 2015/637 irányelve, 11. cikk.

⁵⁹ Tanács (EU) 2015/637 irányelve, 2. cikk.

dosítást igényelne,⁶⁰ mint ami a koordinációs és kooperációs intézkedések meghozatalának lehetőségéből következik.⁶¹

2015-ös felmérés szerint 10-ből 7 válaszadó tisztában van azzal, hogy az EU-n kívül, ha a saját állampolgárság szerinti államának nincs külképviselete, akkor bármely más tagállamtól kérhet segítséget.⁶² Ez az arány 2020-ra is megmaradt a maga 76%-ával. Ugyanakkor 10-ből 9 válaszadó – pontosabban a megkérdezettek 92%-a – inkább az uniós küldöttséghez fordulna, ha olyan harmadik államban szorulna konzuli segítségre, ahol a saját tagállami szerveitől nem tud kérni. Ehhez kapcsolódóan viszont csak a válaszadók harmada tudja, hogy milyen lehetőségei vannak, ha az uniós polgársághoz kapcsolódó jogai sérülnek.⁶³ Emiatt a rendelkezésre álló hatásköri kereteket figyelembe véve a delegációk információszolgáltatási szerepét és kérelembefogadó képességét nem lehet figyelmen kívül hagyni.

5. ÖSSZEZEGÉS

Az uniós polgárok jogosultak bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képviselettel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. A Maastrichti Szerződés óta a jogosultság érvényesítése számos változáson ment át, alapjogi státuszt nyert, és a jelenlegi helyzetkép korántsem a végső állomása az egykori kormányközi együttműködésen alapuló folyamat europizációjának. Immáron hatósági együttműködési mechanizmus az, amely a folyamatot uralja. Az ideiglenes úti okmány reformja önmagában is jelentős mérföldköve emiatt az európai közigazgatási eljárásjog fejlődésének a hatóságok egymás közötti kapcsolatának kiszámítható és átlátható, közvetlen hatályra alkalmas módon való megfogalmazásával. Emellett az EU jogi státuszát erősíti és valamennyi uniós polgárt képviselő fellépést is lehetővé tesz a harmadik államok előtt egy olyan uniós úti okmány nemzetközi elfogadtatása érdekében, amely hozzájárul az uniós polgársághoz kapcsolódó ezen jogosítvány kézzelfoghatóbb élvezetéhez. A brexit és a világválság kitörésekor tapasztalt gyengeségek és erősségek pedig a további europizáció irányába tolják el az uniós polgárok szolgálatának szervezeti és eljárásjogi kereteit.

⁶⁰ Vö. az EU érdekében, az uniós intézményeknek a tagjai és alkalmazottai számára kiadható *laissez-passer* jogalapját, A Tanács 1417/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Unió által kibocsátott *laissez-passer* formátumának megállapításáról, HL L 353., 2013.12.28. 26–39.

⁶¹ Vö. EUMSz. 23. cikk.

⁶² Flash Eurobarometer 430. European Union Citizenship – Publication Reports. European Commission, March 2016, 30. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2101>.

⁶³ Flash Eurobarometer 485: European Union citizenship and democracy – Publication Reports, 35, 39, 48, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2260>.

AZ UNIÓS POLGÁROK PETÍCIÓS JOGA A KÖZVETLEN RÉSZVÉTELI JOGOK RENDSZERÉBEN

Knapp László

PhD, egyetemi docens, oktatási dékánhelyettes, Széchenyi István Egyetem
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar

1. BEVEZETÉS

A petíciós jog az uniós polgárok azon jogosultságai közé tartozik, amely már a státuszt létrehozó Maastrichti Szerződés elfogadását megelőzően is megillette a tagállamok állampolgárait. A polgárok egyéb jogaihoz hasonlóan a petíciós jog is eltérően érvényesülhetett a polgárság bevezetését követően, mivel az uniós intézményekhez való fordulás újabb eszközei jelentek meg az alapszerződésekben. Szintén a Maastrichti Szerződés teremtette meg az európai ombudsmanhoz való fordulás jogát, majd másfél évtizeddel később a Lisszaboni Szerződés hozta létre az európai polgári kezdeményezés jogintézményét. Ezen eljárások sok tekintetben a petíciós joggal szembeni alternatívaként működnek, látszólag háttérbe szorítva a régebbi jogintézményt. A tanulmány célja annak feltérképezése, hogy a petíciós jog milyen szerepet tölt be a részvételi demokrácia uniós eszközeinek jelenlegi rendszerében, illetve milyen irányú fejlesztéssel lehetne jobban kiaknázni a benne rejlő potenciált.

2. A PETÍCIÓS JOG MIBENLÉTE ÉS AZ UNIÓS POLGÁROK PETÍCIÓS JOGÁNAK FEJLŐDÉSE

Legáltalánosabb értelemben véve a petíciós jog azt a lehetőséget biztosítja az emberek számára, hogy a közhatalomhoz fordulhassanak.¹ Az így felfogott jogosultság lényegét tekintve már az ókorban is létezett, amikor az egyiptomi munkások

¹ Bódi Stefánia: Petíciós jog. In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Fekete Eszter, Jakab András). 2018, 1., <http://ijoten.hu/szocikk/peticiosjog>.

kérelmezték a munkakörülményeik javítását.² A petíciós jog megjelent a középkor alkotmányos dokumentumaiban is, így az 1215. évi Magna Carta elismerte,³ az 1222. évi Aranybulla pedig kifejezetten előírta, hogy a király évente, Szent István ünnepén, Székesfehérváron hallgassa meg a panaszosokat.⁴ Az 1628. évi Petition of Rights eredetileg petícióként indult, a jogosultságot az 1689. évi Bill of Rights, illetve a 18. század végi francia és amerikai alkotmányok már kifejezetten tartalmazták.⁵ Ahogy a szuverenitás hordozója az uralkodó helyett a nép lett, úgy vált a petíciós jog címzettjévé a legfőbb népképviselői szervvé fejlődő parlament.⁶ A petíciós jog a modern alkotmányokban rögzített alapjogként jelenik meg, amely szoros kapcsolatot mutat olyan politikai jogokkal, mint a gyülekezési jog vagy a szólás szabadsága,⁷ illetve az alkotmányos alapjogok egyik biztosítékaként is tekintenek rá.⁸ Alapvető megnyilvánulási formái a közhatalmat gyakorló szervhez intézett kérelem, panasz vagy javaslat.⁹ Habár jellemzői alapján a közvetlen demokrácia egyik eszközének tekintendő,¹⁰ az állampolgárokat tipikusan éppen a képviselői demokrácia fő intézményeivel, a parlamentekkel kapcsolja össze.

Az európai integrációs szervezetek az ún. szupranacionális jogi-intézményi modellben kezdték meg működésüket, és nem rendelkeztek a tagállamokéhoz hasonló népképviselői szervvel, amely a legfőbb jogalkotó testületként működhetett volna. A későbbi Európai Parlament elődje, az Európai Szén- és Acélközösség Közgyűlése elsődlegesen ellenőrző hatáskörrel rendelkezett a többi intézmény felett, a tagjait pedig a tagállamok parlamentjei delegálták.¹¹ Ugyanakkor a testület Eljárási Szabályzata már 1953-tól tartalmazta a petíció benyújtásának lehetőségét, igaz, a rendelkezés nem szólt arról, hogy e jogosultsággal mely személyi kör élhet, csupán annak vizsgálatát írta elő, hogy közösségi hatáskörbe tartozik-e a kérdés,

² Aberto Alemanno: *Strengthening the role and impact of petition as an instrument of participatory democracy: Lessons learnt from a citizens' perspective 10 years after the entry into force of the Lisbon Treaty*. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, 2021, 10, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/hu/document/IPOL_STU\(2021\)694837](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/hu/document/IPOL_STU(2021)694837).

³ Nikos Vogiatzis: *The Past and Future of the Right to Petition the European Parliament*. *Yearbook of European Law*, Vol. 40. No. 1. (2021), 91.

⁴ Bódi: *Petíciós jog. i. m.* [16].

⁵ *Uo.* [11].

⁶ Alemanno: *Strengthening the role and impact of petition as an instrument of participatory democracy. i. m.* 10.

⁷ Vogiatzis: *The Past and Future of the Right to Petition the European Parliament. i. m.* 91.

⁸ Bódi: *Petíciós jog. i. m.* [3].

⁹ Lásd Magyarország Alaptörvénye XXV. cikk. A részletszabályokat a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény rögzíti.

¹⁰ Bódi: *Petíciós jog. i. m.* [9].

¹¹ Treaty instituting the European Coal and Steel Community [Az Európai Szén- és Acélközösség létrehozásáról szóló szerződés], Paris, 18 April 1957, 261 UNTS 140., 21. cikk.

illetve ennek fennállása esetére a megfelelő szervnek való továbbítást rögzítette, amelyet jelentéstételi kötelezettség terhelt a Közgyűlés irányában.¹² A legelső petíciót Hollandiából nyújtották be 1958-ban, amely fémhulladékcsalásból eredő kár megtérítésével volt kapcsolatos.¹³ Az eljárás nem tartozott a legnépszerűbb közösségi mechanizmusok közé, 1958 és 1979 között mindössze 128 petíciót nyújtottak be, több mint a felét különböző szervezetek és közösségi tisztviselők.¹⁴

A jogintézménnyel összefüggő szemlélet változását mutatja az Európai Parlament 1977. évi határozata, amely az „Európai Közösség polgárait” megillető jogosultságok között sorolta fel a petíciós jogot.¹⁵ Számuk az európai parlamenti választások 1979. évi bevezetését követően emelkedett meg, 1985-től évente legalább 200 darabot nyújtanak be.¹⁶ A jogintézmény működtetése szempontjából meghatározó volt az Európai Parlament Petíciós Bizottságának létrehozása 1987-ben, amely az Eljárási Szabályok értelmezését végző bizottságtól vette át ezt a feladatot.¹⁷ A Parlament, a Tanács és a Bizottság az 1989-ban kötött intézményközi megállapodásukkal elismerték az európai polgárok széles körben érvényesülő szokásaként a petíciós jogot,¹⁸ a Bizottság a Szerződések őreként vállalta a hozzá küldött anyagok kivizsgálását, beleértve az érintett tagállam felé történő továbbítását is.¹⁹

A petíciós jogot alapszerződési szintre az 1992. évi Maastrichti Szerződés emelte, amely a tagállamok állampolgárait megillető státuszhoz, az uniós polgársághoz kapcsolódó egyik jogosultságként nevezte meg ezt az akkor létrehozott európai

¹² Règlement de l'Assemblée commune adopté au cours des séances des 10, 11 et 12 septembre 1952 et du 10 janvier 1953, Article 39., https://www.cvce.eu/en/collections/unit-content/-/unit/d5906df5-4f83-4603-85f7-0cab24b9fe1/692f179c-4000-4bd8-b0df-5da5d24fc006/Resources#3f5ae1d3-f7a3-4482-be1b-8f1ff40bed5c_en&overlay.

¹³ Franco Piodi: *The citizen's appeal to the European Parliament: Petitions 1958–1979*. Archive and Documentation Centre (CARDOC), Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, 2009. 53, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f606d3dc-813a-4f8b-88dd-cc7611e13075>.

¹⁴ Vogiatzis: *The Past and Future of the Right... i. m.* 85.

¹⁵ Resolution on the granting of special rights to be citizens of the European Community in implementation of the decision of the Paris Summit of December 1974 (point 11 of the final communique), OJ C 299, 12.12.1977, 27, idézi Asztalos Zsófia: *A petíciós jog az Európai Unióban. Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium: Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, Tomus II/1, Fasciculus 1. (2002), 26.

¹⁶ Alemanno: *Strengthening the role and impact of petition as an instrument of participatory democracy. i. m.* 15.

¹⁷ Asztalos: *A petíciós jog az Európai Unióban. i. m.* 26.

¹⁸ Claudia Morviducci: Article 24 [Participative Rights] (ex-Article 21 TEC). In Hermann-Josef Blanke – Stelio Mangiamelli (eds.): *Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary: Volume I: Preamble, Articles 1–89*. 581.

¹⁹ Exchanges of letters between the European Parliament, the Council and the Commission of the European Communities, OJ C 120, 16.5.1989, 90.

ombudsmanhoz való fordulás jogával együtt.²⁰ Ugyanakkor a részletszabályokat meghatározó rendelkezések kiterjesztették a jogosultság személyi hatályát a tagállamban lakóhellyel, illetve székhellyel rendelkező természetes és jogi személyekre is, valamint lényeges anyagi jogi szabályként rögzítették, hogy a Közösség tevékenységi területére eső, az adott személyt közvetlenül érintő ügyben lehet illetet benyújtani.²¹ Számos más jogintézményhez hasonlóan az alapszerződési rendelkezések nem határozzák meg annak tartalmát, így ez a gyakorlatra hárult. A Parlament Eljárási Szabályzattal foglalkozó bizottsága 1995 novemberében a petíciókat „a Parlamenthez benyújtott, beavatkozásra, fellépésre vagy egy politika módosítására, illetve konzultációra irányuló kérelmekként” értelmezte.²² A 2000 decemberében „ünnepélyesen kihirdetett” Alapjogi Charta is tartalmazza „A polgárok jogai” cím alatt a petíciós jogot, megismételve a tág személyi hatályra vonatkozó alapszerződési rendelkezéseket.²³ A Chartát kötelező erővel felruházó 2007. évi Lisszaboni Szerződés alakította ki a petíciós jog és a kapcsolódó jogosultságok jelenleg hatályos rendszerét.

A Reformszerződés lényeges újítása volt, hogy rögzítette a demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezéseket. Annak főszabályként történt kimondása mellett, hogy az Unió működése a képviselői demokrácián alapul, az alapszerződési rendelkezések közé illesztették a részvételi demokrácia elvét is,²⁴ amivel összhangban a polgárok és az intézmények közötti közvetlen kapcsolat négy fő eszköze került listázásra az uniós polgárok jogai között. A petíciós joghoz hasonlóan 2007 előtt is létezett az ombudsmanhoz való fordulás joga,²⁵ illetve azon lehetőség, hogy a polgár a Szerződések nyelveinek valamelyikén az Unió bármely intézményéhez vagy szervéhez írásban forduljon, és ugyanazon a nyelven választ is kapjon.²⁶ Ugyanakkor a Lisszaboni Szerződés újítása volt az európai polgári kezdeményezés bevezetése, amely eredményeként lehetővé válik bizottsági javaslat kidolgozá-

²⁰ Treaty establishing the European Community [Az Európai Közösséget létrehozó szerződés], OJ C 224, 31.8.1992, 6–79. (a továbbiakban: EKSz. [1992]), 8d. cikk.

²¹ EKSz. (1992) 138d. cikk.

²² *Rapport sur la modification de l'article 161 du règlement du Parlement européen*, Commission du règlement, de la vérification des pouvoirs et des immunités, Rapporteur: M. Brian Crowley. DOC FR\RR\342\342962, PE223.398/déf. (1997). 11. Morviducci: Article 24. *i. m.* 581. C-261/13. P. sz. ügy, *Peter Schönberger kontra Európai Parlament*, Niilo Jääskinen főtanácsnok 2014. július 17-én ismertetett indítványa, EU:C:2014:2107, 32. pont.

²³ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, HL C 202., 2016.6.7., 389–405, 44. cikk.

²⁴ Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSz.), 10. cikk (1) és (3) bekezdések. Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egy-egy szerkezetbe foglalt változata, HL C 202., 2016.6.7., 1–388. Alemanno: Strengthening the role and impact of petition as an instrument of participatory democracy. *i. m.* 8.

²⁵ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ.), 20. cikk (2) bekezdés d) pont, EUMSZ. 24. cikk (3) bekezdés. Az EUSz. és az EUMSZ. idézését lásd korábban.

²⁶ EUMSZ. 20. cikk (2) bekezdés d) pont, 24. cikk (4) bekezdés.

sa az adott témában.²⁷ A petíciós jogra vonatkozó rendelkezés nem változott,²⁸ a részletszabályokat jelenleg tartalmazó EUMSZ. 227. cikk az „Unió tevékenységi területére tartozó” ügyekről szól, ami az EU teljes működését magában foglalja,²⁹ beleértve akár olyan speciális tárgyköröket is, mint közös kül- és biztonságpolitika. A benyújtott petíciók száma a nyolcvanas évek közepétől kezdve lényegében folyamatosan emelkedett, 2013-ban és 2014-ben érte el a csúcspontot évi 2500 feletti petícióval, azonban ezt követően jelentős csökkenés következett be,³⁰ amely tendencián a Covid19-világjárvánnyal összefüggésben 2020-ban beküldött nagyszámú petíció változtatott valamelyest.³¹

3. A PETÍCIÓS ELJÁRÁS ÉS KIMENETELE

A petíciók benyújtására tehát nem kizárólag az uniós polgárok, hanem valamely tagállamban lakóhellyel, illetve székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személyek egyénileg vagy közösen is jogosultak, akik a hagyományos postai út mellett 2014 óta az e célra kialakított portálon keresztül is benyújthatják kérelmüket.³² A beadványok egy több lépcsőből álló kontrollmechanizmuson mennek keresztül. Még a Petíciós Bizottságnak történő megküldés előtt azon megkereséseket szűrik ki, amelyeket nyilvánvalóan nem petíciónak szántak, ezeket a megfelelő szervezeti egységekhez továbbítják.³³ A formális elfogadhatóságról a Parlament Elnökségi Főigazgatósága dönt, amely külön listára helyezi azon beadványokat, amelyek tárgya kívül esik az Unió tevékenységi területén.³⁴ A nyilvántartásba vételt követően a Parlament elnöke a Petíciós Bizottsághoz utalja a megkeresést, amely határoz annak tartalmi elfogadhatóságáról.³⁵

A Petíciós Bizottság abban az esetben minősítheti elfogadhatónak a beadványt, ha annak tárgya az EUMSZ. 227. cikkével összhangban az Unió tevékenységi te-

²⁷ EUSz. 11. cikk (4) bekezdés.

²⁸ EUMSZ. 20. cikk (2) bekezdés d) pont, 24. cikk (2) bekezdés.

²⁹ Mohay Ágoston: EUMSZ. 227. cikk. In Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 3.: Az Európai Unió működéséről szóló szerződés magyarázata II.* CompLex Kiadó, Budapest, 2011. 2745.

³⁰ Alemanno: Strengthening the role and impact of petition as an instrument of participatory democracy. *i. m.* 14.

³¹ *Jelentés a Petíciós Bizottság 2020-as év folyamán folytatott tanácskozásairól (2021/2019(INI))* (a továbbiakban: *Jelentés 2021*), Petíciós Bizottság, Előadó: Gheorghie Falcă. 15.

³² Elérhető: <https://www.europarl.europa.eu/petitions/en/home>.

³³ Európai Parlament, 2019–2024, Eljárási Szabályzat, 9. parlamenti ciklus, 2021. január (a továbbiakban: ESz.), 226. cikk. 3. bekezdés.

³⁴ Alemanno: Strengthening the role and impact of petition as an instrument of participatory democracy. *i. m.* 23.

³⁵ ESz. 226. cikk 10. bekezdés. *Uo.* 24.

rületére esik, és a benyújtót közvetlenül érinti. A gyakorlatban mindkét követelményt rendkívül szélesen értelmezik. Az uniós tevékenységi körbe eső tárgykörök kategóriája kiterjed azon esetekre is, amelyek kapcsán a tagállami hatóságok illetékesek eljárni.³⁶ A közvetlen és személyes érintettség kritériumának tartalmát az Európai Bíróság az uniós aktusok megtámadhatósága vonatkozásában, a *Plaumann*-ügyben dolgozta ki,³⁷ azonban a Petíciós Bizottság egyértelműen elvetette a szigorú követelmények alkalmazását.³⁸ E feltétel meghatározásával csupán azt kívánták elkerülni, hogy a legkülönbözőbb témájú ügyekben bármiféle érintettség nélkül nyújtsanak be petíciókat.³⁹ Az elfogadhatóságról szóló szavazásra irányadó eljárásjogi rendelkezések is kellően nagyvonalúak, főszabályként a Petíciós Bizottság tagjainak egyetértését írják elő, azonban ennek hiányában a tagok egyharmadának támogató szavazata is elegendő a pozitív döntéshez.⁴⁰ Az utóbbi években a benyújtott petícióknak csupán kb. 25-30%-át minősítették elfogadhatatlannak.⁴¹

Habár a közvetlen és személyes érintettség uniós aktusok megtámadhatóságánál kidolgozott szigorú feltételeit nem alkalmazzák a fenti esetben, az Európai Bíróságnak kifejezetten a petíciós joggal összefüggő, ez idáig egyetlen ítélete éppen az elfogadhatóságról szóló bizottsági határozat megtámadhatóságával foglalkozott. A *Schönberger*-eset főszereplője nehezményezte a Petíciós Bizottság által foganatosított intézkedést, illetve nézete szerint a beadványát nem vizsgálták meg kellő alaposítással, mindezek miatt keresetével az elfogadhatóságról szóló határozat megsemmisítését kérte a Törvényszéktől, majd az elutasító ítélettel szemben fellebbezést nyújtott be.⁴² A Bíróság elvi szintű következtetése szerint, amennyiben a Petíciós Bizottság úgy dönt, hogy a beadvány nem felel meg az EUMSZ. 227. cikkében rögzített követelményeknek, illetve annak vizsgálatát megtagadja vagy elmulasztja, biztosítani kell az érdekelt számára a bírósági felülvizsgálat lehetőségét a semmisségi vagy a mulasztási eljárás megindítása formájában,⁴³ mivel ez a petíciós jogát hátrányosan befolyásolhatja.⁴⁴ Ugyanakkor pozitív bizottsági döntés esetén ilyenről nincs szó, így a határozattal szemben az érdekelt nem fordulhat

³⁶ *Uo.*

³⁷ Eszerint címzetti minőség hiányában magánszemélyek akkor indíthatnak ilyen eljárást, ha az érintett jogszabály „sajátos jellemzőik vagy egy őket minden más személytől megkülönböztető ténybeli helyzet folytán vonatkozik rájuk, és ezáltal a címzethez hasonló módon egyéni őket.” 25/62. sz. ügy, *Plaumann & Co. kontra az Európai Gazdasági Közösség Bizottsága*, A Bíróság 1963. július 15-i ítélete, EU:C:1963:17.

³⁸ Vogiatzis: *The Past and Future of the Right to Petition the European Parliament. i. m. 96.*

³⁹ Mohay: EUMSZ. 227. cikk. *i. m. 2745.*

⁴⁰ ESz. 226. cikk 10. bekezdés.

⁴¹ *Jelentés 2021, 17.*

⁴² C-261/13. P. sz. ügy, *Peter Schönberger kontra Európai Parlament*, A Bíróság (nagytanács) 2014. december 9-i ítélete, EU:C:2014:2423, 3–4. pontok.

⁴³ EUMSZ. 263. és 265. cikkek. Mohay: EUMSZ. 227. cikk. *i. m. 2744.*

⁴⁴ *Schönberger-ítélet, 22. pont.*

bírósághoz, illetve a megteendő intézkedések vonatkozásában a Parlament széles körű, politikai jellegű mérlegelési joggal bír.⁴⁵ Ítéletében a Bíróság is kiemelte a jogintézmény ilyen természetét, amely szerint a „petíciós jog a polgároknak az Unió demokratikus életében való részvételének eszköze. Az uniós polgárok és a képviselők közötti közvetlen párbeszéd egyik útját jelenti.”⁴⁶

Amennyiben a Petíciós Bizottság a petíciót elfogadhatónak minősíti, következik annak vizsgálata rendes ülés vagy írásbeli eljárás keretében.⁴⁷ Az információgyűjtést több, Európai Parlamenten kívüli és parlamenti eszköz is segíti.⁴⁸ Az 1989. évi intézményközi megállapodás eredményeként szoros együttműködés alakult ki a Bizottsággal, amely különösen az uniós jog esetleges tagállami megsértése vonatkozásában szolgálhat hasznos információval, illetve szükség esetén kötelezettségzegési eljárást is indíthat a tagállammal szemben.⁴⁹ Emellett minden más uniós intézmény, szerv és ügynökség véleményét is kikérheti az ügyben.⁵⁰ Az európai ombudsmanhoz közvetlenül nem utalhatja az ügyet, de javaslatot tehet erre a petíciót benyújtónak.⁵¹ A tagállamoktól történő információkérés tipikusan a brüsszeli állandó képviselőitek útján zajlik, amelyek adott esetben továbbítják azt a megfelelő országos, illetve helyi hatóságoknak.⁵² Az Európai Parlament többi bizottságával folytatott együttműködés erősítését célozza a 2016-ban életre hívott petíciós hálózat, amely a beadványokkal összefüggő információáramlást hivatott elősegíteni.⁵³ A fentiek mellett a Petíciós Bizottságnak lehetősége van tényfeltáró látogatásokat szervezni az érintett tagállamokba,⁵⁴ valamint nyilvános meghallgatásokat is tarthat, adott esetben más parlamenti bizottságokkal közösen.⁵⁵

⁴⁵ Schönberger-ítélet, 24. pont.

⁴⁶ Schönberger-ítélet, 17. pont. Denis Martin: Article 24 TFEU (ex Article 21 EC). In Manuel Kellerbauer – Marcus Klamert – Jonathan Tomkin: *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Oxford University Press, Oxford, 2019. 459.

⁴⁷ ESz. 227. cikk 1. bekezdés.

⁴⁸ Alemanno: Strengthening the role and impact of petition as an instrument of participatory democracy. *i. m.* 27.

⁴⁹ Mohay: EUMSZ. 227. cikk. *i. m.* 2748.

⁵⁰ Alemanno: Strengthening the role and impact of petition as an instrument of participatory democracy. *i. m.* 28.

⁵¹ *Uo.*

⁵² *Uo.*

⁵³ Ina Sokolska: Cooperation of the Committee on Petitions with the Committees of the European Parliament and impact on their work. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, 2021. 16–17., [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/621929/IPOL_STU\(2021\)621929_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/621929/IPOL_STU(2021)621929_EN.pdf).

⁵⁴ ESz. 228. cikk.

⁵⁵ *Jelentés 2021, 25.*

A mechanizmus megítélése vonatkozásában alapvető jelentőségű, hogy a petíciós eljárás milyen eredménnyel járhat, azaz mit várhat attól a beadványt benyújtó uniós polgár, illetve egyéb érintett.⁵⁶ Egyrészt a Petíciós Bizottság rövid állásfoglalási indítványt terjeszthet a Parlament elé, és ha ezt az Elnökök Értekezlete nem kifogásolja, a testület plenáris ülése fog szavazni a kérdésről.⁵⁷ Emellett saját kezdeményezésű jelentést is készíthet, amelybe szükséges bevonnia a téma szerint illetékes másik parlamenti bizottságot, különösen, ha a petíció az uniós jog alkalmazásához, értelmezéséhez, illetve esetleges módosításához kapcsolódik.⁵⁸ Az előzőeken felül a Petíciós Bizottság a parlamenti bizottságokra vonatkozó általános eljárási szabályok alapján kérdéseket intézhet a Tanácshoz, a Bizottsághoz, valamint a külügyi és biztonságpolitikai főképviselőhöz, amelyekre szóbeli vagy írásbeli választ kell kapnia.⁵⁹

Az utóbbi időszakban megfordulni látszik a benyújtott petíciók számának 2010-es évek közepén megfigyelhető drasztikus csökkenése. Míg 2014-ben 2715 petíciót adtak be, addig ez a szám a következő évben közel a felére, 1431-re esett vissza, és ezen a szinten maradt az évtized második felében is, változás 2020-ban következett be, amikor a megkeresések száma 1573-ra emelkedett.⁶⁰ Az ekkor tapasztalt növekedés nem kis részben a Covid19-világjárvány miatt következett be, az ezzel foglalkozó 209 petíció többsége az egészségügyi válság kezelésével, az oltóanyagok beszerzésével, illetve az utazási korlátozásokkal volt kapcsolatos. A petíciók másik nagy csoportja az alapvető jogok érvényesülésével állt összefüggésben. Ezek egy része a világjárvány miatt a tagállamok által bevezetett szükséghelyzeti intézkedéseknek a jogállamiságra és a demokráciára gyakorolt hatásait nehezményezte, de volt olyan is, amely uniós polgár gyermekek harmadik országba történt jogellenes elvitelét sérelmezte. Az előzőek mellett számos petíció foglalkozott környezetvédelmi kérdésekkel és a fogyatékossgal élőköt érintő ügyekkel is.⁶¹ A Petíciós Bizottság 2020-ban – többségében a fent említett témákkal összefüggésben – öt állásfoglalási indítványt és hét véleményt fogadott el.⁶²

⁵⁶ Vogiatzis: The Past and Future of the Right to Petition the European Parliament. *i. m.* 102.

⁵⁷ ESz. 227. cikk 2. bekezdés.

⁵⁸ ESz. 227. cikk 3. bekezdés

⁵⁹ ESz. 136-138. cikkek. Alemanno: Strengthening the role and impact of petition as an instrument of participatory democracy. *i. m.* 32.

⁶⁰ *Jelentés 2021*, 16.

⁶¹ *Uo.* 26–28.

⁶² *Uo.* 29–30.

4. A PETÍCIÓS JOG ÉS A RÉSZVÉTELI DEMOKRÁCIA EGYÉB ESZKÖZEI

A tagállamok állampolgárai és a közösségi, majd uniós intézmények között legkorábban a petíciós jog teremtett kapcsolatot, amelyek magán- és közérdekű megkeresések is lehettek,⁶³ azonban idővel újabb csatornákat is létrehoztak mindkét fő beadványtípus számára. A gazdasági együttműködés sikeres évtizedei után a Maastrichti Szerződés lefektette a közjogi-politikai integráció alapjait, és az e célkitűzések mentén bevezetett uniós polgárságot a tagállami állampolgárok alapvető jogállásává kívánták tenni, kiemelt hangsúlyt fektetve a különböző jogaik védelmére.⁶⁴ E szemlélettel állt összhangban az európai ombudsmani tisztség felállítása, illetve a hozzá való fordulás lehetősége a polgárok egyik jogává is vált.⁶⁵ Az ombudsman feladata, hogy az uniós intézmények, szervek és hivatalok által elkövetett hivatali visszasságokat a hozzá beérkezett panaszok alapján kivizsgálja, emellett saját kezdeményezésre is eljárhat.⁶⁶

A másfél évtizeddel későbbi Lisszaboni Szerződés egy újabb fontos lépést jelentett az uniós polgárok jogainak, illetve az alapvető jogok erősítése vonatkozásában, amit jól érzékeltet, hogy az előbbieket tartalmazó Alapjogi Charta ekkor nyert a Szerződésekkel azonos jogi kötőerőt.⁶⁷ A részvételi demokrácia elvének alapszerződési szintű rögzítésével összhangban a polgárok által választott Európai Parlament jelentősebb szerepet kapott a jogalkotásban, de a közvetlen demokrácia egy újabb eszköze is ekkor került bevezetésre, amely a közérdekű természetű kérdések becsatornázását könnyíti meg. Az európai polgári kezdeményezés mechanizmusa egymillió aláírás összegyűjtése esetén lehetővé teszi, hogy a polgárok által lényegesnek ítélt kérdésekben az Európai Bizottság javaslatot terjesszen elő, amennyiben a polgárok nézete szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség.⁶⁸

A Lisszaboni Szerződés aláírása óta eltelt másfél évtized tapasztalatai azt mutatják, hogy a polgárok közvetlen részvételét biztosító különböző eszközök használatát gyakorolnak egymásra. A benyújtott petíciók számának 2007 után tapasztalt

⁶³ Mohay: EUMSZ. 227. cikk. *i. m.* 2746.

⁶⁴ Lásd C-184/99. sz. ügy, *Rudy Grzelczyk kontra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Lovain-la-Neuve*, A Bíróság 2001. szeptember 20-i ítélete, EU:C:2001:458, 31. pont. Habár az EUMSZ. 20. cikk (2) bekezdése szól a polgárok kötelezettségeiről, ennek tartalmát az alapszerződések nem határozzák meg. Lásd Ganczer Mónika: *Állampolgárság és államutódlás*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2013. 44–45.

⁶⁵ EKSz. (1992) 8d. cikk.

⁶⁶ EUMSZ. 228. cikk (1) bekezdés. Lásd Friedery Réka: *Az európai ombudsman*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2018.

⁶⁷ EUSz. 6. cikk (1) bekezdés.

⁶⁸ EUSz. 11. cikk (4) bekezdés.

erőteljes növekedésében nagy valószínűséggel szerepet játszott az európai polgári kezdeményezés bevezetése és „felfutása”, amely ráirányította a figyelmet a részvételi demokrácia egyéb eszközeire is.⁶⁹ Így annak feltárása céljából, hogy miért nyújtanak be a korábbiakhoz képest kevesebb petíciót, indokoltnak tűnik az uniós polgárok közvetlen részvételét biztosító eljárások összehasonlító vizsgálatának lefolytatása,⁷⁰ különös tekintettel a petíciónak az új eszközként megjelenő polgári kezdeményezéshez való viszonyára.

Habár mindhárom eszköz elsődlegesen az uniós polgárok jogaként lett deklarálva, a jogosultak köre az esetek többségében nem korlátozódik a tagállamok állampolgáira. Ez a petíciós jog és az európai ombudsmanhoz fordulás joga esetén szinte ugyanazt a személyi kört jelenti, amely az uniós polgárokon felül magában foglalja a valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személyek csoportját, annyi különbséggel, hogy petíciót egyénileg vagy közösen is be lehet nyújtani,⁷¹ az utóbbinál a vonatkozó cikk ezt nem tárgyalja, azonban a panasz mögötti sérelem az egyéni jelleget feltételezi. Az előzőekkel szemben az európai polgári kezdeményezés kizárólag az uniós polgársággal rendelkezők számára áll nyitva, amely mögött a jogintézmény közjogi – illetve közérdekű – jellege húzódik meg, valamint az előbbivel összefüggő azon célkitűzés, hogy az eljárással erősítsék a polgárok európai politikai identitását.⁷² A gyakorlatban mindez csak kismértékű különbséget eredményez a petíció és a polgári kezdeményezés között, ugyanis az előbbieknek csak néhány százalékát nyújtják be harmadik államok állampolgárai.⁷³ Ugyanakkor lényegesebb korlátozásnak tekintendő, hogy egyes államok alkotmányaiban ismert eljárásokhoz hasonlóan a kezdeményezés kifejezetten kollektív jellegű eszköz,⁷⁴ egyénilig nem gyakorolható, amely az uniós mechanizmus esetén legalább egymillió aláíró jelent a tagállamok nem kevesebb mint egynegyedéből, ahol a számuknak szükséges elérniük a tagországokként meghatározott minimális számot.⁷⁵

Az egyes jogintézményeket meghatározó, anyagi jogi természetű kérdés, hogy mi lehet a különböző mechanizmusok tárgya. A petíciók egyaránt vonatkozhatnak a társadalom szélesebb körét érintő kérdésekre, de egyéni sérelmek esetén is

⁶⁹ Morviducci: Article 24. *i. m.* 584.

⁷⁰ Vogiatzis: The Past and Future of the Right to Petition the European Parliament. *i. m.* 94–104. oldali elemzése nyomán.

⁷¹ EUMSZ. 227. cikk és 228. cikk (1) bekezdés.

⁷² Vogiatzis: The Past and Future of the Right to Petition the European Parliament. *i. m.* 97.

⁷³ Ez az arány 2019-ben 2%, 2020-ban 1,7% volt. *Jelentés 2021*, 21.

⁷⁴ A jogintézmény a rendszerváltás utáni magyar alkotmányos szabályozásban is létezett, lásd a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény, 28/D. §.

⁷⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről, HL L 130., 2019.5.17., 55–81., 3. cikk (1) bekezdés.

benyújthatóak,⁷⁶ jellegükből adódóan a közérdekű beadványok, illetve az ezekre adott parlamenti válaszok váltanak ki nagyobb visszhangot. Az irányadó alapszerződési rendelkezés azt mondja ki, hogy olyan ügyben terjeszthető elő, amely az Unió tevékenységi területére esik, és a benyújtóját közvetlenül érinti,⁷⁷ ám ahogy látható volt, az Európai Parlament kellően tágan értelmezi mindkét feltételt.⁷⁸ Ezzel szemben az európai ombudsmanhoz való fordulás egyéni sérelmeket hivatott orvosolni, tárgya a különböző uniós szervek tevékenysége során felmerülő hivatali visszasságok lehetnek.⁷⁹ Az eljárás egyéni jellegét erősíti az is, hogy az ombudsman vizsgálódási körén kifejezetten kívül esnek a politikai természetű kérdések.⁸⁰ Természetéből adódóan a polgári kezdeményezés inkább a társadalom szélesebb körét érintő ügyekben terjeszthető elő. Ebben az esetben kettős hatásköri szűkítésről beszélhetünk, ugyanis kezdeményezést akkor lehet benyújtani, ha a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség, további feltétel, hogy a kérdés az Európai Bizottság hatáskörébe tartozzon, mivel ez az intézmény lesz végül jogosult a javaslat előterjesztésére,⁸¹ amely a tagállamokra nézve kötelező jogszabály elfogadásához vezethet. Az előzőek alapján megállapítható, hogy a három elemzett eszköz közül a petíció benyújtói ütköznek a legkevesebb korlátba, de szintén tág mozgástere van a polgári kezdeményezés elindítóinak a Bizottság kiterjedt hatáskörei alapján.⁸²

Ugyanakkor lényeges eltérés mutatkozik az egyes eszközök között az elérhető eredmények vonatkozásában. Ahogy korábban bemutatásra került, a petíciós eljárás zárulhat az adott tárgykört érintő rövid állásfoglalási indítvány előterjesztésével, saját kezdeményezésű jelentés vagy vélemény elkészítésével, azaz a mechanizmus közvetlenül nem vezethet az egyéni sérelem orvoslásához, illetve nem eredményezheti jogszabály módosítását. Az európai ombudsman eljárásának alapvető célja, hogy mind a panaszos uniós polgár, illetve egyéb magánszemély, mind az uniós szerv számára elfogadható megoldás szülessen a hivatali visszasság megszüntetése érdekében.⁸³ Amennyiben ez nem sikerül, az ombudsman ajánlá-

⁷⁶ Mohay: EUMSZ. 227. cikk. *i. m.* 2748.

⁷⁷ EUMSZ. 227. cikk.

⁷⁸ Lásd 2. pont.

⁷⁹ EUMSZ. 228. cikk.

⁸⁰ Vogiatzis: *The Past and Future of the Right to Petition the European Parliament.* *i. m.* 99.

⁸¹ EUSz. 11. cikk (4) bekezdés.

⁸² Megjegyzendő, hogy az európai polgári kezdeményezést jelenleg szabályozó (EU) 2019/788 rendelet ismeri a részleges nyilvántartásba vételt olyan kezdeményezések esetén, amelyek egy része nem esik nyilvánvalóan a Bizottság hatáskörén kívül. Lásd 7. cikk (4)–(5) és (7) bekezdések.

⁸³ Az Európai Parlament (EU, Euratom) 2021/1163 rendelete (2021. június 24.) az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről (az európai ombudsman alapokmánya) és a 94/262/ESZAK, EK, Euratom határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 253., 2021.7.16., 1–10., 2. cikk (10) bekezdés.

sokat tartalmazó jelentést küld az érintett szervnek, illetve éves jelentésében beszámol erről a Parlamentnek.⁸⁴

A fentiekhez képest az európai polgári kezdeményezés annak a közvetlen lehetőségét rejti magában, hogy az Európai Bizottság jogalkotásra irányuló javaslatot terjeszt elő a polgárok számára fontos ügyben.⁸⁵ Azonban az eljárás kapcsán a hatósági feladatokat maga a Bizottság végzi, így a testület dönt a nyilvántartásba vételről,⁸⁶ folytatja le az aláírások összegyűjtése után a vizsgálatot, illetve diszkrecionális jogkörében eljárva dönt arról, hogy a kezdeményezés nyomán tesz-e valamilyen intézkedést.⁸⁷ Míg a Petíciós Bizottság a petíciók elfogadhatóságának feltételeit szélesen értelmezi, addig a polgári kezdeményezés bevezetését követő években éppen ennek az ellenkezője volt tapasztalható a beadványok nyilvántartásba vétel során. A Bizottság túlságosan megszorítóan alkalmazta azt a követelményt, hogy a megkeresés ne essen nyilvánvalóan a hatáskörén kívül,⁸⁸ ami idővel a beadott kezdeményezések számának csökkenéséhez vezetett.⁸⁹ A jogintézmény korlátozott hatékonysága miatt döntöttek az eljárás részleteit meghatározó eredeti jogszabály felülvizsgálatáról,⁹⁰ amelynek eredményeként 2019-ben fogadták el az új rendeletet.⁹¹

A polgárok közvetlen részvételét biztosító egyes eszközök összehasonlító vizsgálata azzal az eredménnyel járt, hogy a három mechanizmus közül a petíció elindítása a legegyszerűbb, ugyanis ebben az esetben a legszélesebb az a személyi kör, amely a jogosultsággal élhet, illetve a kérelem tárgyát tekintve is a lehető legtágabb a benyújtók mozgásterét. A korábban idézett adatok alapján nem bizonyult igaznak az a feltételezés, hogy a petíciók számának drasztikus visszaesése mögött elsődlegesen az egyéb eszközök – különösen az európai polgári kezdeményezés – előtérbe kerülése állt volna, hiszen mindkét mechanizmus esetén a beadványok száma 2014 után lényegesen lecsökkent.⁹² Mindez arra utal, hogy a Lisszaboni

⁸⁴ Parlament (EU, Euratom) 2021/1163 rendelete, 4. cikk (3) és (5) bekezdések.

⁸⁵ EUSz. 11. cikk (4) bekezdés.

⁸⁶ Lásd Parlament és Tanács (EU) 2019/788 rendelete, 6. cikk (3) bekezdés.

⁸⁷ Parlament és Tanács (EU) 2019/788 rendelete, 15. cikk (2) bekezdés.

⁸⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről, HL L 65., 2011.3.11., 1–22. 4. cikk (2) bekezdés b) pont. Tárnok Balázs: Az európai polgári kezdeményezés működési nehézségei és az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet felülvizsgálata. *Iustum, Aequum, Salutare*, XVI. évf. 2. szám (2020), 149.

⁸⁹ Míg 2012-ben 27 kezdeményezést nyújtottak be, addig ez a szám 2014-ben nyolcra, 2017-ben hatra csökkent. *Uo.*

⁹⁰ Parlament és Tanács (EU) 2019/788 rendelete, (3)–(5) preambulumbekkezdés.

⁹¹ Minden bizonnyal ez is szerepet játszott a benyújtott, illetve a nyilvántartásba vett kezdeményezések számának emelkedésében, az utóbbi 2020-ban 5, 2021-ben 10 kezdeményezést jelentett, lásd https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative_hu.

⁹² Ehhez érdekes adalék, hogy az ugyanekkor megtartott európai parlamenti választáson a részvételre jogosultaknak csupán a 42,61%-a vett részt, amely 1979 óta a legalacsonyabb arány

Szerződés által bevezetett újítás(ok) miatt általában megnőtt az érdeklődés a közvetlen demokrácia uniós eszközei iránt, majd a 2010-es évek közepére ez a lendület megtorpant, és a polgárok időlegesen elfordultak ezen eljárásoktól. Hogy a fent elemzett három mechanizmus közül arányaiban miért a beadott petíciók száma csökkent leginkább, arra az általa kiváltható eredmény korlátozott jellege adhat elsősorban magyarázatot.⁹³ Ugyanis az uniós polgárok számára előnyösebb végkimenettel kecsegtet az európai ombudsman fellépése nyomán létrejövő, kölcsönösen elfogadható megoldás, illetve a polgári kezdeményezés alapján megszülető bizottsági javaslat lehetősége, mint a petíció eredményeként megfogalmazott rövid állásfoglalási indítvány vagy saját kezdeményezésű jelentés.

5. LEHETSÉGES FEJLESZTÉSI IRÁNYOK

A benyújtott petíciók számának jelentős visszaesése és az ennek háttérében meghúzódó tényezők egyértelműen mutatják, hogy a jogintézmény csak korlátozottan tudja betölteni a neki szánt funkciót, amely mögött alapvetően belső okok állnak. A mechanizmus hatékonyabbá tétele érdekében a jogirodalom képviselői több fejlesztési elképzelést fogalmaztak meg, amelyek egyrészt magát az eljárást tennék könnyebben elérhetővé, másrészt rendeznék a viszonyát a polgárok közvetlen részvételét lehetővé tevő másik két eszközhöz. Kiemelten fontos lenne, hogy a petíciós jog nagyobb nyilvánosságot kapjon, amely ösztönözhetné a magánszemélyeket újabb kérelmek benyújtására. E „proaktív publicitás” számos formát ölthetne, mint például aktívabb részvétel a közösségi médiában, hírlevél kiküldése a korábban petíciót benyújtók számára, illetve annak kialakítása, hogy az online platform mellett e-mailben és telefonon is lehessen ilyen megkeresést beadni.⁹⁴

A javaslatok másik csoportja az uniós polgárok közvetlen részvételét biztosító három jogosultságot kívánja egymással összhangba helyezni abból a célból, hogy hatékonyan kiegészítsék egymást.⁹⁵ Ahogy látható volt, az egyes eszközök lehetséges tárgyát tekintve sajátos viszony áll fenn közöttük, mivel azokban a kérdésekben, amelyekben az európai ombudsmanhoz lehet fordulni, vagy polgári kezdeményezést elindítani, lényegében petíciót is be lehetne nyújtani, azonban a lehetséges kedvezőbb eredmény miatt a polgárok inkább a két újabb, speciális eszközt választják, a petíciót csak abban az esetben, ha a másik két mechanizmus

volt. Lásd A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: *Jelentés a 2014. évi európai parlamenti választásokról*, Brüsszel, 2015.5.8., COM(2015) 206 final. 8–9.

⁹³ Vogiatzis: *The Past and Future of the Right to Petition the European Parliament. i. m.* 104.

⁹⁴ Alemanno: *Strengthening the role and impact of petition as an instrument of participatory democracy. i. m.* 35–40.

⁹⁵ Vogiatzis: *The Past and Future of the Right to Petition the European Parliament. i. m.* 105.

megindítása nem lehetséges, vagy nehézségbe ütközik.⁹⁶ Nikos Vogiatzis mutatott rá, hogy alapvetően két olyan terület van, amelyek vonatkozásában maga a petíció lehet a megfelelő eszköz. Az egyik az uniós jog tagállami implementációjából eredő problémák jelzése, amely ugyanakkor az Európai Bizottság intenzívebb bevonását igényelné a lehetséges kötelezettségszegési eljárás miatt. A másik a szakpolitikák közötti választás, illetve ezek tartalmának reformja, amely nem minden esetben igényelné a jogszabályi keretek megváltoztatását.⁹⁷ A közvetlen részvételt biztosító jogosultságok „áramvonalasítása” céljából lényeges lenne egy olyan webes felület létrehozása, amely tájékoztatást nyújtana a polgárok számára, hogy adott kérdéskör vonatkozásában melyik mechanizmust lenne leginkább ajánlatos igénybe venniük.⁹⁸

6. ZÁRÓ GONDOLATOK

Az európai integráció későbbi mélyítésének gondolata olvasható ki abból, hogy nem sokkal annak létrehozását követően biztosították a tagállamok állampolgárai számára a petícióval való fordulást az Európai Szén- és Acélközösség Közgyűléséhez, amely hatásköreit tekintve ugyan nem volt hasonlítható egy tagállami parlamenthez, de az intézményrendszerben betöltött pozíciójával összhangban a megfelelő szervhez továbbította a megkeresést, és így lehetővé vált, hogy az eljárás betöltse funkcióját. A petíciós jogban rejlő potenciált növelte, hogy az Európai Parlament politikai szerepe és hatáskörei fokozatosan erősödtek a következő évtizedekben, amely az ilyen beadványok számának látványos emelkedését vonta maga után a nyolcvanas évek közepétől. A Maastrichti Szerződés már egy sikeres mechanizmust tett az uniós polgárok jogosultságává, illetve az „alapvető jogállás” megteremtésének szándéka érhető tetten az európai ombudsmanhoz való fordulás jogának létrehozásában is.

Új helyzetet teremtett a Lisszaboni Szerződés, amely révén az előzőekhez társult a közvetlen demokrácia számos nemzeti alkotmányban ismert mechanizmusának uniós megfelelője, az európai polgári kezdeményezés. A benyújtott petíciók és polgári kezdeményezések 2014 utáni látványos visszaszorulása azt a Joseph Weiler által „csökkentett visszatérésnek” nevezett állapotot idézi fel, amely szerint újabb és újabb jogok adományozása önmagában nem váltja ki a neki szánt hatást,

⁹⁶ Alemanno: Strengthening the role and impact of petition as an instrument of participatory democracy. *i. m.* 40–41.

⁹⁷ Vogiatzis: The Past and Future of the Right to Petition the European Parliament. *i. m.* 104–105, 109.

⁹⁸ Alemanno: Strengthening the role and impact of petition as an instrument of participatory democracy. *i. m.* 42.

ha ez nem jár azok hatékony érvényesülésével.⁹⁹ Megoldást leginkább egy olyan könnyen elérhető rendszer kiépítése jelenthetné, amely rögzítené a közvetlen részvétel eszközeinek egymáshoz való viszonyát, valamint meghatározná, hogy az egyes probléma-, illetve kérdéskörök esetén melyik eljárást ajánlott leginkább igénybe venni. Egy koherensebb rendszer megkönnyítené az uniós polgárok helyzetét a megfelelő eljárás kiválasztása során, amely révén megnőhetne érdeklődésük a részvételi demokrácia európai eszközei iránt.

⁹⁹ J. H. H. Weiler: To be a European Citizen – Eros and Civilization. *Working Paper Series in European Studies*, Special Edition, Spring (1998), 17.

Az uniós polgárság bevezetése új korszak kezdetét jelentette a tagállami állampolgárok európai integráción belüli helyzetét illetően. A státusz alapvető jogállásukká vált, amely által különböző jogosultságokat anélkül is gyakorolhatnak, hogy egy másik tagállamban gazdasági tevékenységet végeznének. A kötet a polgárságot érintő aktuális kérdések átfogó elméleti és gyakorlati elemzésére vállalkozik. A négy tematikus egység közül az első az uniós polgárság kialakulásával és természetével foglalkozik, amely a jogállás fejlődésének bemutatásán felül annak nemzeti és nemzetközi joghoz fűződő viszonyát is górcső alá veszi. Az uniós polgárság megszerzésének és elvesztésének időszerről témái mellett a második rész átfogó képet ad a török állampolgárok különleges helyzetéről. Az ezt követő tanulmányok azt mutatják be, hogy a gazdasági tevékenység más tagállamban történő végzése mely új elemekkel bővült a státusz bevezetése révén, illetve ez napjainkban milyen kérdéseket vet fel. Az elemzések utolsó csoportja a jogálláshoz fűződő közjogi és politikai jogosítványokat vizsgálja meg, amelyeknek tárgyát képezi a polgároknak az uniós intézményekhez fűződő viszonya mellett a harmadik államok területén felmerült probléma esetére kialakított mechanizmus is. Ez az átfogó szemléletmód és teljességre való törekvés teszi hiánypótlóvá a kötetet, melynek eredményei egyaránt számot tarthatnak az alkotmányjoggal, az európai uniós joggal, a külpolitikával és a nemzetpolitikával foglalkozó elméleti és gyakorlati szakemberek, a joghallgatók, továbbá a téma iránt érdeklődő nem jogász olvasók széles körének érdeklődésére.

ISBN 978 963 556 271 8



9 789635 562718