

A CHARTA 45. CIKKE ÉS MÁS ALAPJOGOK METSZÉSPONTJAI: A SZEMÉLYEK SZABAD MOZGÁSÁNAK ÉS TARTÓZKODÁSÁNAK ALAPJOGI SZEMPONTÚ ELEMZÉSE

<https://doi.org/10.51783/ajt.2026.1.03>

A tanulmány az Európai Unió Alapjogi Chartájának 45. cikkében rögzített, a személyek szabad mozgásához és tartózkodásához való jog alapjogi dimenzióit vizsgálja, különös tekintettel annak más alapjogokkal és uniós jogi eszközökkel való kölcsönhatására. Az elemzés kiindulópontja, hogy a szabad mozgás eredendően gazdasági szabadságként jelent meg az uniós jogban, majd fokozatosan alapjogi tartalommal telítődött, amelyet a Charta kodifikált. A tanulmány bemutatja, hogy a Charta 45. cikke önmagában nem biztosít többletvédelmet az EUMSZ 21. cikkéhez képest, mivel alkalmazhatóságát a Charta 51–52. cikkei és a másodlagos jog, különösen a 2004/38/EK irányelv jelentősen behatárolják. Részletesen elemzi az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatát, amely a szabad mozgás „aktíváló” szerepén keresztül terjeszti ki az alapjogi kontrollt olyan tagállami intézkedésekre, mint a kiutasítás, kiadatás vagy közrendi korlátozások. A tanulmány kitér a szociális ellátásokhoz való hozzáférés, az uniós polgári jogállás (EUMSZ 20. cikk), valamint a Zambrano-doktrína és annak alapjogi vonatkozásaira is. Külön fejezet foglalkozik a Charta 45. cikkének a schengeni határellenőrzési kódexszel, valamint az általános adatvédelmi rendelettel fennálló viszonyával, hangsúlyozva, hogy a modern mobilitás egyre inkább digitális, illetve adatvezérelt keretek között valósul meg. A tanulmány végkövetkeztetése szerint a szabad mozgás joga az uniós jogban egyre feltételesebbé válik, ugyanakkor a Bíróság újabb ítéletei a Charta szerepének megerősödésére és egy kiegyensúlyozottabb, alapjog-orientált megközelítés irányába mutatnak.

1. BEVEZETÉS

Az európai integráció „alapító atyái” az Európai (Gazdasági) Közösséget még kizárólagosan gazdasági célú együttműködésként képzelték el, amelynek középpontjában a gazdasági alapszabadságok érvényesítése állt.¹ Ennek megfelelően az alapító

* PhD, tudományos munkatárs, ELTE TK JTI, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4. E-mail: friedery.reka@tk.elte.hu.

** PhD, habilitált egyetemi docens, PPKE JÁK, 1088 Budapest, Szentkirályi u. 28. E-mail: gyeney.laura@jak.ppke.hu.

¹ JENEY Petra: „Alapjogvédelem az Európai Unióban” in KENDE Tamás – SZÜCS Tamás – JENEY Petra (szerk.): *Európai közjog és politika* (Budapest: Wolters Kluwer 2022) 697.

szerződések nem tartalmaztak kifejezett és közvetlen módon emberi jogi szabályozást. Mindazonáltal bizonyos alapvető jogok – köztük a jelen tanulmány tárgyát képező szabad mozgás joga – már egészen a kezdetektől jelen voltak a szerződéses jogban, jóllehet eredendően kifejezetten gazdasági (és nem alapjogi) köntösben.²

Az uniós jog által elismert alapvető jogok túlnyomó többsége azóta már bekerült az Unió saját alapjogi katalógusába, az Alapjogi Chartába,³ amely a Szerződésekkel azonos jogi kötőerővel bír. A Charta 45. cikk (1) bekezdése kimondja: „*Minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.*” E rendelkezés lényegében szó szerint megfelel az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 21. cikk (1) bekezdésének,⁴ amely az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogát rögzíti. Ez rögtön fel is veti a kérdést, hogy előbbi rendelkezés hordoz-e, és ha igen, milyen többlettartalmat a Szerződésben foglaltak szabadságjoghoz képest. A különbség ugyanis csupán annyi, hogy a Charta szövege nem utal kifejezetten a jog gyakorlásának feltételeire és korlátaira. Ebből első ránézésre akár az is következhetne, hogy a Charta a szabad mozgás tekintetében szélesebb védelmet nyújt az uniós polgároknak, mint az EUMSZ. E feltevést azonban megdönti egyrészt a Charta 52. cikk (1) bekezdése, amely általános feltételek mellett lehetővé teszi a Chartában foglalt jogok korlátozását, másrészt az 52. cikk (2) bekezdése, amely kifejezetten kimondja: „A Charta által elismert, a Szerződések egyes rendelkezéseiben szabályozott jogok csak az ott meghatározott feltételek és korlátozások mellett gyakorolhatók.” Mindezekből az következik, hogy a szabad mozgásnak a Charta 45. cikkében – uniós polgári jogként – történő megjelenítése a gyakorlatban nem jár többletvédelemmel az uniós polgárok számára, még ha a polgárok szabad mozgáshoz való joga az egyéni jogok csúcsát jelentő személyes szabadság alapvető jogához kapcsolódik is.⁵

Hasonló kérdésként merül fel az uniós polgárok számára biztosított minimális alapjogvédelem problematikája. Noha kézenfekvő lenne azt mondani, hogy az uniós polgárok státuszuknál fogva élvezik a Charta által biztosított minimumgaranciákat,⁶ a Bíróság ítélkezési gyakorlatában mind a mai napig tartózkodik attól, hogy az uniós alapjogi normák önállóan érvényesüljenek olyan ügyekben, amelyek tisztán tagállami hatáskörbe tartoznak – ezzel tiszteletben tartva a hatáskör-átruházás elvét. Ennek oka, hogy bár a Chartában foglalt alapjogok kiemelt szerepet játszanak az uniós jog fejlődésében, a Charta nem általános alapjogvédelmet nyújt, hanem kizárólag az Unió hatásköreinek keretei között alkalmazandó.

² Az Európai Unió – elsősorban az Európai Bíróság jogfejlesztő ítélkezési gyakorlatán keresztül alakitotta ki az alapjogvédelem rendszerét, így az alapvető jogok a bírói esetjog nyomán váltak az uniós jog általános elveivé, ezáltal pedig az uniós jog szerves részévé.

³ Lásd az Európai Unió Alapjogi Chartája, HL C 326, 2012.10.26., 391–407.

⁴ EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdés: „A Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.”

⁵ Lásd Cosmas főtanácsnok indítványa, 1999. március 16., C-378/97. sz. ügy. ECLI:EU:C:1999:144, 89. pont.

⁶ Lásd: C-168/91. sz. ügy, *Konstantinidis*, Jacobs főtanácsnok indítványa, 1992. december 9., ECLI:EU:C:1992:504, 46. pont.

Ugyanakkor éppen az uniós polgárok szabad mozgására és tartózkodására vonatkozó joganyag kínál számos példát arra,⁷ hogy a Bíróság érzékelhetően szűkítette az eredendően kizárólagos tagállami hatáskörbe sorolt, tisztán belső helyzetek körét – amint azt a következőkben látni fogjuk.

2. MELY TAGÁLLAMI AKTUSOKKAL ÖSSZEFÜGGÉSBEN ÉS MENNYIBEN HÍVHATÓ FEL A CHARTA?

Az Alapjogi Charta korlátozott hatályát jelzi, hogy az 51. cikk (1) bekezdése szerint a tagállamokra csak akkor alkalmazandó, amennyiben az uniós jogot hajtják végre. Ez a klauzula a gyakorlatban jelentős fogalmi bizonytalanságot okozott: számos esetben ugyanis nehéz megállapítani, hogy egy konkrét tagállami aktus valamely uniós jogi norma végrehajtásán alapul-e, vagy pedig a tagállam önálló hatáskörének gyakorlásán – különösen igaz ez a megosztott hatáskörök esetén.⁸

Az uniós jog tagállami végrehajtása ugyanis nem pusztán annak „követését” jelenti, hanem szükségszerűen magában foglalja azokat a helyzeteket is, amikor egy tagállami intézkedés derogációként valójában korlátozza az uniós jog érvényesülését. Az ilyen aktusok tipikusan akadályozzák valamely alapvető szabadság hatékony gyakorlását, illetve tágabb értelemben megfosztják az uniós polgárt az uniós polgárságból fakadó jog tényleges élvezetétől. Ennek megfelelően minden olyan tagállami intézkedés, amely a szabad mozgás jogát korlátozza, az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az „uniós jog végrehajtásának” minősül. Noha ez a felfogás a szövetszerű (nyelvtani) értelmezés alapján vitathatónak tűnhet, rendszertani és teleologikus megközelítésből egyértelműen igazolható: ellenkező értelmezés esetén ugyanis a tagállamok könnyen kiüresíthetnék az Alapjogi Charta alkalmazási körét.

Jól példázza ezt a ZZ ügy,⁹ amely középpontjában az a kérdés állt, hogy a brit bevándorlási ügyek különleges fellebbviteli bizottsága (SIAC) milyen mértékben köteles a beutazást megtagadó határozat alapját képező nemzetbiztonsági okokat feltárni az érintett előtt. A Bíróság az ügyben kimondta: még titkos bizonyítékok esetén is biztosítani kell a hatékony jogorvoslathoz való jogot (Charta 47. cikk), így az érintettel legalább a határozat alapjául szolgáló indokok lényegét közölni kell.¹⁰ Hasonló

⁷ Lásd C-403/03. sz. ügy, *Schempp*, 2005. július 12-i ítélet, ECLI:EU:C:2005:446; C-148/02. sz. ügy, *Garcia Avello*, 2003. október 2-i ítélet, ECLI:EU:C:2003:539.

⁸ BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban – a Brexit után* (Budapest: ORAC 32020) 429.

⁹ Lásd: C-300/11. sz. ügy, ZZ, 2013. június 4-i ítélet, ECLI:EU:C:2013:363.

¹⁰ Hasonló kérdés vetődött fel a közelmúltban a magyar vonatkozású *N. W. és P. Q.* egyesített ügyekben is. A Szegedi Törvényszék előzetes döntéshozatalra utalt kérdései többek között arra irányultak, hogy a tartózkodás megtagadásáról határozó hatóságokat, illetve a nemzetbiztonsági szakhatóságokat milyen kötelezettségek terhelik az érintett személynek a döntés alapjául szolgáló minősített adatokhoz való hozzáférése, valamint e információk közigazgatási és bírósági eljárásban történő felhasználása tekintetében – különös tekintettel az Alapjogi Charta 41. cikkében rögzített megfelelő ügyintézés elvére és a 47. cikk szerinti hatékony jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jogra. Az ügy tényállása szerint a nemzetbiztonsági szakhatóságként eljáró Alkotmányvédelmi Hivatal a döntés alapjául szolgáló adatokat minősítette, aminek következtében sem az idegenrendészeti hatóság, sem maga az érintett nem férhetett hozzá ezekhez az információkhoz. Lásd: C-420/22.

megközelítést alkalmazott a Bíróság a *Tsakouridis* ügyben,¹¹ amelyben Németország közbiztonsági okokra hivatkozva utasította ki területéről azt a görög állampolgárt, akit bünszövetségben, jelentős mennyiségű kábítószerrel folytatott kereskedelem miatt összesen hat év szabadságvesztésre ítélték. A Bíróság a kiutasítás arányosságát a magán- és családi élet (Charta 7. cikk), valamint a gyermek mindenek felett álló érdekének (24. cikk) figyelembevételével vizsgálta.

A Charta alkalmazhatóságának kérdése merült fel a *Petruhhin* ügyben¹² is. A *Petruhhin* ügy egy olyan észt állampolgárra vonatkozott, akivel szemben lettországi tartózkodása során Oroszország kiadatási kérelmet terjesztett elő kábítószer-csempészet miatti büntetőeljárás lefolytatása céljából. Az előzetes döntéshozatali kérdés arra irányult, vajon megsérti-e Lettország az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmát (EUMSZ 18. cikk) azzal, hogy nem biztosítja a más tagállamok állampolgárai számára ugyanazt a védelmi szintet, mint saját állampolgárainak. A Bíróság válasza ugyanakkor nem az egyenlő bánásmód közvetlen sérelmének vizsgálatára épült, hanem a szabad mozgás korlátozására összpontosított az EUMSZ 21. cikke alapján. Az EUB döntésében arra a következtetésre jutott, hogy az ilyen jellegű nemzeti szabályok alkalmasak arra, hogy az uniós polgárok szabad mozgására elrettentő hatást gyakoroljanak (elrettentő hatás doktrínája), ezért az ügy az uniós jog hatálya alá tartozik, következésképp a kiadatás jogszerűsége a Charta 19. cikke értelmében¹³ felülvizsgálható. Ez a megközelítés tehát részben magyarázható azzal, hogy ha az uniós polgár csak saját tagállamában bízhat a harmadik országba történő kiadatással szembeni védelemben, az érdemben visszatarthatja a szabad mozgás jogának gyakorlásától. Az EUMSZ 21. cikkének a szabad mozgásra vonatkozó „aktiválása” folytán a *Petruhhin* ügyben alkalmazandóvá vált az uniós jog; ennek megfelelően a kiadatás jogszerűségének megítélésakor tiszteletben kell tartani az Alapjogi Charta követelményeit.¹⁴

és C-528/22. sz. egyesített ügyek, *N. W. és P. Q.*, 2024. április 25-i ítélet, ECLI:EU:C:2024:344.

¹¹ C-145/09. sz. ügy, *Tsakouridis*, 2010. november 23-i ítélet, ECLI:EU:C:2010:708.

¹² C-182/15. sz. ügy, *Aleksei Petruhhin kontra Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūra*, 2016. szeptember 6-i ítélet, ECLI:EU:C:2016:630.

¹³ Lásd a 19. cikk (2) bekezdését: „Visszaküldés tilalma (non-refoulement): senki sem távolítható el, utasítható ki vagy adható ki olyan államnak, ahol komoly kockázata van annak, hogy halálbüntetés, kínzás vagy embertelen vagy megalázó bánásmód/büntetés érne.”

¹⁴ A *Petruhhin* ítéletet követő *Raugevicius* ügy még markánsabban állította szembe a szabad mozgás jogát az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmával. Az ügy középpontjában egy Finnországban élő, litván-orosz kettős állampolgár Oroszország részére történő kiadatása állt, szabadságvesztés végrehajtása céljából. A Bíróság mindenekelőtt rögzítette, hogy az orosz állampolgárság ténye nem foszthatja meg az érintettet az uniós polgárként őt megillető jogok gyakorlásától. Következésképpen Finnország ugyan dönthet a kiadatási kérelem teljesítéséről, ám e döntéshozatal során tiszteletben kell tartania az uniós jogot, így különösen az EUMSZ 21. cikkét (a személyek szabad mozgása) és az EUMSZ 18. cikkét (az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalma). Ebből fakadóan a fogadó tagállamnak az olyan más tagállami állampolgárral, aki állandó lakóhellyel bír, és bizonyos fokú beilleszkedést tanúsít, lényegében úgy kell bánnia, mint a saját állampolgárával, tekintve, hogy uniós jogi szempontból összehasonlítható helyzetben vannak. Az ügy egyben megerősítette, hogy az uniós polgárok harmadik államba történő kiadására vonatkozó tagállami aktus az uniós alapjogi mérce szerint – ideértve a Charta követelményeit – felülvizsgálható. Lásd: C-247/17. sz. ügy, *Raugevicius*, 2018. november 13-i ítélet, ECLI:EU:C:2018:898.

A Bíróság a hasonló tárgyú, 2020-as *I. N.* ügyben hozott ítéletében¹⁵ kimondta, hogy az EGT-állampolgárok a szabad mozgás gyakorlásának következtében a fogadó tagállamban ugyanolyan uniós alapjogi védelemben részesülnek, mint az uniós polgárok, ha harmadik országba történő kiadatás veszélye fenyegeti őket. Az ügy középpontjában egy izlandi állampolgár állt, akinek Oroszországba történő kiadása merült fel horvátországi tartózkodása során.¹⁶ Az ügyben hozott ítélet egyértelművé teszi, hogy a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének területén az EGT-állampolgárok alapjogvédelmi jogállása a lehető legközelebb áll az uniós polgárokéhoz. Ennek megfelelően a tagállamoknak azonos mércét kell alkalmazniuk: például kiadatásról szóló döntés meghozatala előtt konzultációs kötelezettség terheli őket, éppúgy, mintha uniós polgárról lenne szó.¹⁷

A *Petruhhin* és az *I. N.* ügyben egyaránt az volt döntő a Charta alkalmazhatósága szempontjából, hogy a szabad mozgást az említett polgárok ténylegesen és jogszerűen gyakorolták. Vagyis önmagában az uniós polgári státusz nem aktiválja a Charta kínálta védelmet.

Bizonyos tagállami aktusok uniós szintű alapjogi felülvizsgálata persze még azokban az esetekben sem feltétlenül lehetséges, amikor az uniós polgár, élve az EUMSZ 21. cikk által biztosított szabad mozgás jogával, átlépi a tagállami határt. Ehhez ugyanis az szükséges, hogy a kérdéses személy „az uniós jog szerint” gyakorolja a szabad mozgás jogát, megfelelő a másodlagos jog, nevezetesen a szabad mozgás irányelv által előírt szigorú többletkövetelményeknek.

3. A CHARTA ÉS A SZABAD MOZGÁS IRÁNYELV VISZONYA

A szabad mozgás és tartózkodás joga nem korlátlan: csak az EUMSZ-ben és a másodlagos jogban, mindenekelőtt a szabad mozgás irányelvben¹⁸ foglalt keretek között gyakorolható. Az irányelv – mely épp a 2004-es keleti bővítés előtt lépett hatályba – kettős célt szolgál: egyrészt, hogy megerősítse a szabad mozgás egyéni jogát, másrészt, hogy kijelölje annak határait, mindenekelőtt a fogadó tagállamok költségvetésének védelme céljából.

¹⁵ Lásd: C-897/19. PPU sz. ügy, *I. N.*, 2020. április 2-i ítélet, ECLI:EU:C:2020:262.

¹⁶ Egészen pontosan egy autóbusz utasaként jelent meg egy Szlovénia és Horvátország közötti határ-ellenőrző ponton, amikor is a menekültek részére kiadott izlandi úti okmánnyal próbált meg Horvátországba belépni. Később az Izlandi Nagykövetség feljegyzésében megerősítette, hogy *I. N.* izlandi állampolgársággal rendelkezik.

¹⁷ A megkeresett tagállamnak konzultálnia kell az érintett személy állampolgársága szerinti tagállammal harmadik ország felé irányuló kiadatási kérelem esetén, hogy az – ha kívánja – európai elfogatóparancsot bocsáthasson ki. Ha európai elfogatóparancs érkezik, a kiadás helyett az átadás élvez elsőbbséget; ha nem, a kiadatás csak a Charta 19. cikkének (*non-refoulement*) és egyéb garanciáknak megfelelően engedhető meg. Ezt a logikát az *I. N.* ügy az EGT-állampolgárookra is kiterjesztette.

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről. HL L 158, 2004.04.30., 77–123.

Amíg az uniós polgárság megszületését követően a Bíróság gyakorlata a szabad mozgáshoz kapcsolódó jogok kiterjesztő értelmezését követte, az elmúlt évtizedekben mindinkább a költségvetési szempontok kerültek előtérbe, felülírva annak korábbi gyakorlatát. Jól példázza ezt a Bíróság a *Dano* ügyben¹⁹ hozott döntése, amelyben kimondta, hogy a gazdaságilag inaktív uniós polgár szociális ellátása automatikusan megtagadható, ha nem teljesülnek a 2004/38/EK irányelv szerinti jogszerű tartózkodás feltételei. Másképp fogalmazva: a Bíróság értelmezésében az irányelv 24. cikk (1) bekezdése az egyenlő bánásmód követelményét csakis az ezen irányelv alapján tartózkodó uniós polgárookra rendeli alkalmazni.²⁰ Mivel az a Bíróság döntése értelmében az irányelv *lex specialis* jelleggel érvényesül az elsődleges jog generális szabályaihoz képest, ezért önmagában az EUMSZ 18. cikkére (az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmát kimondó rendelkezés) sem lehet hivatkozni. A *Dano* ügyben a Bíróság az egyenlő bánásmód követelményét tehát a 2004/38/EK irányelvben rögzített feltételekkel együtt olvasva értelmezte, vagyis az EUMSZ és a Charta rendelkezéseit csak olyan mértékben vette figyelembe, amennyiben azt az irányelv lehetővé tette.

A döntés helyeselhető, tekintve, hogy egy ellenkező előjelű határozat beláthatatlan terheket rótt volna a tehetősebb tagállamok költségvetésére. Ugyanakkor azonban bírálható is, hiszen egy gazdasági közösségben – amelynek alapító szerződése (EUMSZ preambulum) a „[...] népeik élet- és munkakörülményeinek folyamatos javítását [...]”²¹ tűzi célul – a pénzügyi megfontolások lényegében felülírták az uniós polgárok jogi helyzetének erősítését, továbbá a másodlagos jogot (azaz a szabad mozgás irányelvet) gyakorlatilag az elsődleges jog, így a Charta szintjére emelték.²²

Ezt a megközelítést követte a Bíróság a már említett *Raugevicius* ügyben²³ is, amikor is a kiadatás megtagadhatóságát a másodlagos uniós jogban rögzített feltételekhez kötötte. Következésképp a szabad mozgás irányelv az elsődleges joghoz, így az Alapjogi Chartához képest is nem egyszerűen másodlagos szabályozás, amely nem lehet ellentétes az elsődleges joggal, hanem olyan *lex specialis* szabályozás, mely az elsődleges joghoz képest többletkövetelményeket is megállapíthat, kijelölve azt a kört, amelyben az Alapjogi Charta alkalmazást nyerhet.

¹⁹ Az Európai Bírósághoz előzetes döntéshozatalra kerülő ügy központi kérdése az volt, vajon egy tagállam megtagadhatja-e egy más tagállam gazdaságilag inaktív polgára számára azt a szociális juttatást, amelyet a saját polgárai részére egyébként biztosít. Lásd: C-333/13. sz. ügy, *Dano*, 2014. november 11-i ítélet, ECLI:EU:C:2014:2358.

²⁰ „A Szerződésben és a másodlagos jogban kifejezetten előírt különleges rendelkezésekre is figyelemmel, az ezen irányelv alapján a fogadó tagállam területén tartózkodó valamennyi uniós polgárt a Szerződés alkalmazási körébe tartozó területeken egyenlő bánásmód illet meg a fogadó tagállam állampolgáraival.”

²¹ EUMSZ preambuluma, HL C 326, 2012.10.26.

²² Ebben feltehetően közrejátszik a Bíróság újabb esetjogában kirajzolódó elvárás, így az önmagáért felelős uniós polgár koncepciója, miszerint az uniós polgár felel a saját életútjáért, és a társadalmi beilleszkedés érdekében a szabad mozgás gyakorlása során valós erőfeszítéseket kell tennie, elkerülve ezzel, hogy aránytalan terhet jelentsen a fogadó tagállam társadalmára. Lásd: Stephen Courts: „The Absence of Integration and the Responsibilisation of Union Citizenship” *European Papers* 2018/2.

²³ Lásd: C-247/17. sz. ügy, *Raugevicius*.

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a Charta rendelkezéseinek a szabad mozgás irányelv joganyaga tekintetében való alkalmazhatósága eltér annak függvényében, hogy a szociális ellátások terén biztosított egyenlő bánásmód, és az annak alapjául szolgáló jogszerű tartózkodás vagy éppen a tagállami közrendi, közbiztonsági korlátozások képezik-e az ügy tárgyát. Így azokban az ügyekben, amelyekben a tagállamok közrendi, közbiztonsági alapú korlátozó intézkedést fogadnak az uniós polgárok tartózkodási jogai tekintetében, a Charta már alkalmazható lehet.²⁴

Jól példázza ezt a *Tsakouridis* ügy²⁵, amely fókuszában egy kábítószer-kereskedelem miatt elítélt, majd Németországból kiutasított görög állampolgár állt. A Bíróság az ügyben kimondta, hogy a kiutasításról szóló határozat meghozatalakor a tagállami hatóságoknak az alapjogi szempontokat,²⁶ így különösen a családi élet tiszteletben tartásának követelményét is mérlegelniük kell.²⁷ A *Rendón Marín* ügyben a Bíróság pedig deklarálta, hogy a spanyol hatóságok nem utasíthatják ki automatikusan a kiskorú uniós polgár kolumbiai (harmadik országbeli) szülőjét pusztán annak büntetett előéletére hivatkozva. A döntéshozatal során egyedi, arányossági mérlegelést kell végezni, amely kiterjed a családi élet tiszteletére, valamint – a Charta 24. cikke alapján – a gyermek mindenek felett álló érdekére.²⁸ Végül a *K. és H. F.* ügyben²⁹ a Bíróság rögzítette: harmadik országbeli állampolgár beutazása vagy tartózkodása közrendi és közbiztonsági okból megtagadható, ha felmerül a részvétele háborús bűncselekményekben. A korlátozás azonban nem lehet automatikus: a hatóságoknak egyedi, arányossági mérlegelést kell végezniük, értékelve az érintett által jelentett jelenlegi, valós és kellően súlyos veszélyt, továbbá tekintettel kell lenniük az Alapjogi Charta rendelkezéseire, különösen a 7. cikk szerinti magán- és családi élet tiszteletére.

Ezekben az ügyekben tehát olyan, közrendi vagy közbiztonsági okból alkalmazott tagállami korlátozásokról van szó, amelyeknél az érintett a szabad mozgás és tartózkodás jogát egyébként a jogszerű tartózkodás gazdasági, területi és időbeli feltételeinek megfelelően gyakorolná.

A gazdaságilag értékes polgár követelménye mindemellett már a Bíróság újabb, közrendi-közbiztonsági esetjogában is megjelenik. Így a *B.* és *Vomero* egyesített

²⁴ Katarina HYLÉN-CAVALLIUS: *EU Citizenship at the edges of freedom of movement* (London: Hart 2020) 173., <https://doi.org/10.5040/9781509937288>.

²⁵ C-145/09. sz. ügy, *Tsakouridis*.

²⁶ Már a 2004-es *Orfanopoulos és Oliveri* egyesített ügyekben megjelent az alapjogi dimenzió a kiutasítási döntések mérlegelésében: a Bíróság kimondta, hogy kábítószer-bűncselekmény miatt kiutasítandó uniós polgárok esetében a kiutasítás nem lehet automatikus, minden esetben egyedi, arányossági vizsgálat szükséges, amelynek során a hatóságoknak az alapjogi szempontokat – különösen a magán- és családi élet védelmét – is figyelembe kell venniük. Mivel ekkor a Charta még nem bírt kötelező erővel, a Bíróság az alapvető jogokat az uniós jog általános elveire és az EJEE 8. cikkére támaszkodva érvényesítette. Lásd: C-482/01. és C-493/01. sz. egyesített ügyek, *Orfanopoulos és társai és Oliveri*, 2004. április 29-i ítélet, ECLI:EU:C:2004:262.

²⁷ Uo. 52. pont.

²⁸ C-165/14. sz. ügy, *Rendón Marín*, 2016. szeptember 13-i ítélet, ECLI:EU:C:2016:675, 66. és 81. pontok.

²⁹ C-331/16. sz. és C-366/16. sz. egyesített ügyek, *K. és H. F.*, 2018. május 2-i ítélet, ECLI:EU:C:2018:296.

ügyekben a Bíróság kimondta, a szabad mozgás irányelv 28. cikk (3) bekezdése szerinti fokozott védelem csak a huzamos tartózkodási státusz elnyerése esetén áll fenn, azaz a tartózkodási jogok megőrzéséhez az uniós polgárnak nem pusztán törvénytisztelő polgárnak kell lenni, hanem egyúttal „jó piaci polgárnak” is.³⁰ Az önmagáért felelős polgár eszméje tehát, aki nem pusztán tárgya, hanem felelős szereplő alanya a társadalmi beilleszkedésnek, már a kiutasítási jogban is feltűnik, még ha nem is olyan hangsúlyosan, mint a szociális ellátások területén élvezett egyenlő bánásmóddal kapcsolatos ügyekben.

A Bíróság általános gyakorlata szerint azon uniós polgárok vonatkozásában, akik tartózkodása munkavállalói státusz híján avagy gazdaságilag inaktív polgárként, megfelelő források hiányában nem felel meg a szabad mozgás irányelv követelményeinek, és így a szociális juttatások tekintetében nem illeti meg őket egyenlő bánásmód, a Charta rendelkezései nem alkalmazhatóak.

A szociális juttatások terén érvényesülő egyenlő bánásmód ítélkezési gyakorlatában ugyanakkor sajátos ellenpontot kínál a viszonylag új *CG* ítélet.³¹ A *CG* ügyben egy olyan horvát-holland kettős állampolgárságú édesanyáról volt szó, aki az akkor még EU-tagállam Egyesült Királyságba érkezett élettársával és gyermekeivel. *CG* az élettársi viszony megszűnését követően anyaotthonba költözött, majd az előzetes letelepedési státusz megszerzését kérlemelte, és elnyerte: ezzel jogszerű tartózkodása biztosítottá vált, jöllehet nem felelt meg a 2004/38/EK irányelvben rögzített materiális feltételeknek. Miután tartózkodása a nemzeti jog – tehát nem az uniós jog – alapján jogszerűvé vált, szociális segély iránti kérelmet terjesztett elő. A hatóságok a kérelmet elutasították arra hivatkozással, hogy az ideiglenes tartózkodási jog nem alapoz meg jogosultságot ilyen ellátásra.

A döntés szerint az irányelvben foglalt jogosultsági feltételek teljesülése nélkül a pusztán tartózkodás nem alapoz meg egyenlő bánásmódhoz való jogosultságot a szociális ellátások körében; ugyanakkor a tagállam által belső jogi alapon megadott tartózkodási jog az EUMSZ 21. cikk végrehajtásának minősül, amely a Charta által támasztott alapjogi garanciák maradéktalan érvényesítését kívánja meg.³² Márpedig a Charta egyaránt rögzíti az emberi méltósághoz való jogot, a magán- és családi élethez való jogot és a gyermek legjobb érdeke figyelembevételének kötelezettségét is. Éppen ezért, bár *CG* nem jogosult automatikusan, alanyi joron az általa igényelt szociális ellátásra (hiszen az irányelvből fakadó követelményeket sem teljesíti), de arra igen, hogy a szociális ellátás iránti kérelmét a hatóságok ne utasítsák el automatikusan, hanem érdemben vizsgálják meg, hogy a kérelem esetleges elutasítása milyen hatással lenne *CG* és gyermekei Alapjogi Charta által is védett jogaira.

³⁰ C-316/16. és C-424/16 sz. egyesített ügyek, *B* és *Vomero*, 2018. április 17-i ítélet, ECLI:EU:C:2018:25, 56. pont.

³¹ C-709/20. sz. ügy, *CG*, 2021. július 15-i ítélet (Nagytanács), ECLI:EU:C:2021:602.

³² Ítélet 88. pont: „Ennélfogva, ha a fogadó tagállam belső jog alapján ilyen körülmények között tartózkodási jogot ad, a hatóságok az EUMSZ uniós polgárságra vonatkozó rendelkezéseit hajtják végre, és kötelesek tiszteletben tartani az Alapjogi Chartát.”

Az Európai Bíróság *Dano* és *CG* ügyben mutatott megközelítése az alapvető jogok alkalmazhatóságát illetően alapvetően tér el egymástól. Eszerint azoknál az uniós polgároknál, akik esetében elutasítható a kérelem, azaz nem jogosultak szociális ellátásra, az Alapjogi Charta főszabály szerint nem alkalmazható. A tagállami hatóság azonban dönthet úgy, hogy ellátást nyújt egy másik tagállam polgárának, így a kérelmező a Charta védelme alá kerül. Ha viszont a hatóság elutasítja a kérelmet, azzal lényegében azt mondja ki, hogy az ügy nem bír uniós jogi relevanciával (nem uniós jogot hajt végre). Bár ez logikailag védhető, komoly jogforrástani ellentmondásra mutat rá: ugyanazon hatóság azonos tárgyú döntése egyik esetben (a nemzeti jogon alapuló ellátás megadása) az uniós jog végrehajtásának minősül, míg a másikkban (az ellátás megtagadása) tisztán tagállami tényállásként, belső ügyként bírálják el. Ennek fényében célszerű lenne a *Petruhhin* ítélet logikáját alkalmazni a szociális ellátások területén is: a támogatás megtagadása minden esetben kihatással lehet a szabad mozgás jogának gyakorlására. Hogy ez a megtagadás adott ügyben igazolható-e, az már a 2004/38/EK irányelv tételes szabályai alapján dönthető el – azonban minden esetben a Charta alkalmazási keretei között.

4. A CHARTA ÉS AZ UNIÓS POLGÁRI JOGÁLLÁST SZABÁLYOZÓ EUMSZ 20. CIKK VISZONYA

Ha az irányelvi feltételek – elsősorban a tagállamköziség – hiánya miatt az igény főszabály szerint kívül esne az uniós jog hatályán, a Bíróság újabb jogfejlesztő gyakorlata – mindenekelőtt a *Zambrano* ítélettel megalapozott doktrína³³ – lehetővé teszi, hogy az uniós polgár mégis védelemben részesüljön az elsődleges jog, nevezetesen az EUMSZ 20. cikke alapján. A Bíróság 2011-es *Zambrano* ítélete értelmében az EUMSZ 20. cikkéből fakadó uniós polgári jogokra abban az esetben is lehet hivatkozni, ha az érintett uniós polgár korábban nem gyakorolta a szabad mozgást, feltéve, hogy sérülne az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok lényegének tényleges élvezete. A valódi fordulatot azonban nem annyira a *Zambrano*-doktrína mint inkább a 2010-es *Rottmann* ügy hozta. A Bíróság e döntésében kimondta, hogy a honosítással szerzett német állampolgárságát egy visszavonó határozat nyomán elveszítő Rottmann helyzete „jellegénél és következményeinél fogva”³⁴ az uniós jog hatálya alá tartozik,³⁵ anélkül, hogy a Bíróság ítéletének indokolásában kifejezetten utalt volna Rottmann korábbi mozgására.³⁶ Az EUMSZ 20. cikkét a *Rottmann* ügyben említették tehát elsőként, amely az uniós jogosítványok önálló forrásként szolgálhat.

³³ C-34/09. sz. ügy, *Zambrano*, 2011. március 8-i ítélet, ECLI:EU:C:2010:560.

³⁴ C-135/08. sz. ügy, *Rottmann* 2010. március 2-i ítélet (Nagytanács), ECLI:EU:C:2010:104, 42. pont.

³⁵ A Bíróság gyakorlatában mind ez idáig csak az uniós polgárság elvesztésének következményeit vizsgálta, legújabb *Bizottság kontra Málta* döntésével azonban már a honosítás feltételeit is igyekszik uniós kontroll alá vonni.

³⁶ A *Rottmann* ítélet 42. pontjában a Bíróság kifejezetten az uniós polgári jogállásra, valamint az azzal összefüggő jogokra hivatkozik.

A *Zambrano* ügyet követő *Delvigne* ítéletben³⁷ a Bíróság már kifejezetten egy politikai jog, így az Alapjogi Chartából levezetett európai parlamenti választójog esetében rögzítette, hogy arra a szabad mozgás gyakorlásától függetlenül lehet hivatkozni. A *Delvigne* ítéletben szereplő választójog már nem csupán egy transznacionális jog, hanem egy tisztán belső tényállás alapján gyakorolható, a tagállamok által is tiszteletben tartandó, szupranacionális jogosítvány.³⁸ A fenti ügyekből egyértelműen kitérni tehát, hogy az uniós polgári státusból fakadó egyes jogok gyakorlása nem kívánja meg a tagállami határok átlépését, így azok immár nemzetek feletti jelleggel bírnak.

Az uniós polgári jogok tényleges élvezetének tesztjét ugyanakkor sok kritika éri amiatt, hogy még inkább elmossa az uniós jog alkalmazási körének határait, nagyrészt a tagállamok diszkréciójára bízva azt. Ezt csak fokozza a Bíróság EUMSZ 20. cikkével kapcsolatos alapjogi gyakorlata, amely még több teret ad az egyéni mérlegelés lehetőségének.³⁹ A Bíróság a *Zambrano* ügyet követő korai esetjogában egyértelművé tette, hogy kizárólag abban az esetben határozható meg egy tagállami intézkedés az uniós jogot végrehajtó aktusként, ha az értékelés során megállapítják, hogy a harmadik országbeli polgár családtag tartózkodási jogának megtagadása korlátozná az uniós polgárságból fakadó jogok tényleges gyakorlását (a függőségi viszony következtében).⁴⁰ A Bíróság a *Dereci* ügyben ugyanakkor hangsúlyozta, hogy az Alapjogi Charta magán- és családi élet védelmét rögzítő 7. cikke csak akkor alkalmazható, ha az ügy az uniós jog végrehajtásának körébe tartozik.⁴¹ Mivel a *Dereci* ügyben nem beszélhettünk az uniós jog végrehajtásáról (nem volt tényleges szabad mozgás, és a *Zambrano*-teszt sem teljesült), a Chartát nem alkalmazhatták.⁴² Aligha véletlen, hogy a jogtudomány egyes szereplői kritikával éltek a döntés kapcsán: a Charta 7.

³⁷ A tényállás szerint a Delvigne-nel szemben kiszabott büntetőjogi ítélet a közügyektől való eltiltást is magában foglalta. E tilalom értelemszerűen kiterjedt az EP választásokon való részvételére, amely folytán az illetékes közigazgatási hatóság elrendelte Delvigne önkormányzati választói névjegyzékéből való törlését. Előzetes döntéshozatali kérelmében az utaló fórum a Bíróságtól arra várt választ, hogy az EP választásokból való huzamos idejű és automatikus kizárás vajon összhangban van-e az Alapjogi Charta EP választásokra vonatkozó 39. cikkével. C-650/13. sz. ügy, *Delvigne*, 2015. október 6-i ítélet, ECLI:EU:C:2015:648. Az esetről bővebben lásd például: Hanneke VAN EIJKEN – Jan Willem VAN ROSSEM: „Prisoner disenfranchisement and the right to vote in elections to the European Parliament: Universal suffrage key to unlocking political citizenship?” *European Constitutional Law Review* 2016/1. 114–132., <https://doi.org/10.1017/s1574019616000079>; Stephen COUTTS: Delvigne: „A Multi-Levelled Political Citizenship” *European Law Review* 2017/6. 867–881.

³⁸ Delvigne úr, francia állampolgárként, saját hazájában kívánt e jogával élni.

³⁹ Dimitry KOCHENOV: „The Right to Have What Rights? EU Citizenship in Need of Clarification” *European Law Journal* 2013/4. 502., <https://doi.org/10.1111/eulj.12043>.

⁴⁰ C-87/12. sz. ügy, *Ymeraga*, 2013. május 8-i ítélet, ECLI:EU:C:2013:291, 41–42. pontok; C-256/11. sz. ügy, *Dereci és társai*, 2011. november 15-i ítélet, ECLI:EU:C:2011:734. Ez persze nem zárta ki, hogy a Bíróság *Dereci*-ítéletében emlékeztessen arra, hogy minden tagállam részese az EJEE-nek, amely a 8. cikkében biztosítja a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot.

⁴¹ „[...] amennyiben a kérdést előterjesztő bíróság az alapjogviták körülményeire tekintettel úgy véli, hogy az alapeljárások felpereseinek helyzete az uniós jog hatálya alá tartozik, vizsgálnia kell, hogy a tartózkodási jog megtagadása ez utóbbiakkal szemben sérti-e a Charta 7. cikkében előírt, a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot.” Lásd: *Dereci* ítélet, 72. pont.

⁴² A közelmúltban ugyanakkor a Bíróság elé került olyan tényállás is, amely e kritika egyik magját éppen új nézőpontból világíthatja meg. A *Safi* ügyben az előterjesztő bíróság azt a kérdést vetette

cikke épp azokban az esetekben nem köti a tagállamokat, amikor az emberi jogokra való hivatkozás égetően szükséges lenne.⁴³

A Bíróság ezen túlmenően azt is rögzítette, hogy a Charta alapjogi normái nem alkalmazandók annak eldöntésére, hogy egy ügy az EUMSZ 20. cikkének a hatálya alá tartozik-e.⁴⁴ E téren azonban jelentős fordulatot hozott a Bíróság 2017-es *Chavez-Vilchez*,⁴⁵ illetve a *K. A. és társai*⁴⁶ döntése, amelyekben a Bíróság az Alapjogi Charta 7. és 24. cikk (2) bekezdését már lényeges elemként vette figyelembe a származékos tartózkodási jog elnyerése szükséges feltételül szolgáló – az uniós polgár és a harmadik országbeli szülő közötti – függőségi viszony értékelésénél. A Bíróság így az uniós polgári jogok *de jure* alapon történő megfosztásával kapcsolatos *Tjebbes* döntésében⁴⁷ már a *Chavez-Vilchez* ügy indoklásában foglaltakat követte, és a tagállami intézkedés arányossági vizsgálata során előírta, miszerint a hatóságoknak figyelembe kell venniük, hogy az állampolgárság elvesztése összhangban van-e a Charta által garantált alapvető jogokkal, különösen a családi élet tiszteletben tartására és a gyermek mindenekfelett álló érdekének figyelembevételére irányuló kötelezettséggel.⁴⁸

Az alapjogi rendelkezések fentiek szerinti figyelembevétele a Bíróság EUMSZ 20. cikkével kapcsolatos újabb gyakorlatában még inkább rávilágít a Charta alkalmazhatóságának hiányára azon gyermekek és szülők vonatkozásában, akik az irányelv szigorú mércéje alapján kívül esnek az uniós jog hatályán.

fel, hogy elegendő-e a kiskorú, statikus uniós polgár gyermek harmadik országbeli szülőjének származékos tartózkodási jogát megtagadni pusztán arra hivatkozva, hogy a szülő egy másik tagállamban jogszerű tartózkodási lehetőséggel rendelkezik. E megközelítés a Zambrano-doktrína klasszikus „Unió területének elhagyására kényszerítés” logikáját a kényszerű tagállamváltás problémájával egészíti ki, és ezzel a tényleges élvezet tesztjének határait – illetve az uniós polgári státusz védelmének tartalmát – újrafogalmazhatóvá teszi. Lásd Čapeta főtanácsnok indítványa, *Safi* (C-147/24), *Vkontra Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, 2025. szeptember 4., ECLI:EU:C:2025:650.

⁴³ Amikor pedig a 7. cikk alkalmazása megállapítható, az lényegében szükségtelen, tekintettel, hogy az uniós polgári jogok lényegének megsértését már amúgy is megállapították. Lásd: Anja LANSBERGEN: Case Summary and Comment: Case C-256/11 Dereci and Others v Bundesministerium für Inneres, *Global Citizenship Observatory* (EUDO CITIZENSHIP), 15 November 2011. <https://www.global-cit.eu/wp-content/uploads/2011/11/Dereci%20Case%20Summary%20and%20Comment.pdf>.

⁴⁴ Niamh NÍC SHUÍBHNE: *EU Citizenship Law* (Oxford: Oxford University Press 2023) 248–249.

⁴⁵ A *Chavez-Vilchez és társai* ügy olyan, harmadik országbeli állampolgár anyákra vonatkozott, akiknek holland apáktól, holland állampolgárságú gyermekei születtek. E gyermekeket apjuk ugyan elismerte, de főként édesanyjukkal éltek Hollandia területén. Az édesanyák szociális segély és családi támogatás iránti kérelmet nyújtottak be a holland hatóságokhoz, amely kérelmet azonban jogszerű tartózkodás hiányában elutasították. C-133/15. sz. ügy, *Chavez-Vilchez és társai*, 2017. május 10-i ítélet, ECLI:EU:C:2019:189.

⁴⁶ C-82/16. sz. ügy, *K. A. és társai*, 2018. május 8-i ítélet, ECLI:EU:C:2018:308.

⁴⁷ Az ügy középpontjában a holland állampolgársági szabályozás azon vitatott rendelkezése áll, amely értelmében minden előzetes figyelmeztetés nélkül veszítik el azok a kettős vagy többes állampolgárok a holland állampolgárságukat, akik tíz éven keresztül Hollandián avagy az EUSZ hatálya alá tartozó területen kívül élnek.

⁴⁸ C-221/17. sz. ügy, *Tjebbes*, 2019. március 22-i ítélet (Nagytanács), ECLI:EU:C:2019:189, 45. pont.

5. A CHARTA ÉS A SCHENGENI HATÁRELLENŐRZÉSI KÓDEX VISZONYA

A schengeni határellenőrzési kódex (SHK)⁴⁹ elsősorban a határellenőrzés jogi keretét rögzíti, beleértve a belső határellenőrzések megszüntetését, és azok korlátozott körülmények közötti újbóli bevezetését.⁵⁰ Ezzel szemben a Charta 45. cikke az uniós polgárok szabad mozgáshoz és letelepedéshez való alapjogát biztosítja, amely kötelezettségeket ró a tagállamokra az EU-jog végrehajtásakor.⁵¹ Miközben az SHK és a Charta 45. cikke egyaránt a határokon átvívelő mozgásra vonatkozik, a Bíróság ritkán értékeli őket együttesen. S bár a schengeni határok nélküli tér az uniós polgárság alkotórésze, amellyel a rendszeres belső határellenőrzés ezzel összeegyeztethetetlen, az elmúlt évek fejleményeit – így a 2015-ös migrációs válságot vagy a Covid-19 járványt – követően bevezetett határellenőrzések feszültségeket okoztak az SHK biztonságorientált logikája és a 45. cikk uniós polgárságra épülő kerete között.⁵²

Az SHK az EUMSZ 77. és 79. cikkén alapulva felhatalmazza az Uniót a belső határellenőrzések eltörlésére, valamint a külső határok kezelésére vonatkozó szabályok meghatározására.⁵³ Az SHK 22. cikke alapján a belső határokat bárhol át lehet lépni személyi ellenőrzés nélkül, a 25–27. cikkek pedig rögzítik, hogy mely esetekben engedélyezhető a határellenőrzések ideiglenes visszaállítása.⁵⁴ Ezzel szemben a Charta 45. cikke biztosítja, hogy minden uniós polgárnak joga van szabadon mozogni és letelepedni a tagállamok területén.⁵⁵ A cikk alkalmazandó minden olyan esetben, amikor a tagállamok az EU jogát végrehajtják, beleértve az SHK-t, és alapvető védelmet biztosít az egyének szabad mozgása számára,⁵⁶ vagyis a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexének alkalmazásakor a tagállamok a vonatkozó uniós jog – így többek között a Charta – az alapvető jogok teljes körű tiszteletben tartásával járnak el.⁵⁷

A tagállamok nem hivatkozhatnak a belső jogra az SHK-ban nem rögzített, új határellenőrzési formák bevezetésénél, a 45. cikk ugyanis megakadályozza, hogy a tagállamok belső jogszabályokkal megkerüljék az egységes határrendszer korlátait. Amennyiben a határellenőrzéseket visszaállítják, akkor azoknak meg kell felelniük

⁴⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex), HL L 77., 2016.3.23., 1–52. o.

⁵⁰ EUMSZ 77. cikk (1) bekezdés (a) és (b) pont.

⁵¹ Lásd VÁRNAY Ernő–PAPP Mónika: *Magyarázat az Európai Unió jogáról* (Budapest: Wolters Kluwer 2023).

⁵² Lásd GYENÉY Laura–SZABÓ Marcel: „Az Európai Unió és a tagállamok válasza a COVID-19 pandémiára – a szabad mozgás jogának közegészségügyi korlátozásai” *Scientia et Securitas* 2021/ 3. 267–274., <https://doi.org/10.1556/112.2021.00050>.

⁵³ EUMSZ 77–79. cikk.

⁵⁴ SHK 22–27. cikk, 2016/399/EU rendelet.

⁵⁵ Charta 45. cikk (1) bekezdés.

⁵⁶ Charta 51. cikk (1) bekezdés.

⁵⁷ SHK 4. cikk.

a Charta 52. cikk (1) bekezdésében foglalt arányossági vizsgálatnak, a 45. cikk lényegének, valamint a megkülönböztetésmentesség elvének. Így még akkor is, ha az SHK engedélyezi az ellenőrzések újbóli bevezetését, a Charta megakadályozza az aránytalan vagy önkényes végrehajtást.

Az SHK tehát egyrészt biztosítja a szabad mozgást, mivel általánosságban tiltja a rutinszerű belső ellenőrzéseket, másrészt elismeri, hogy meghatározott esetek kivételeket jelentenek. A Bíróság ítélkezési gyakorlata ezeket a kivételeket értelmezve a határellenőrzés és a Charta alapjogi kerete közötti egyensúly megőrzésére irányult. A bírósági gyakorlatot tekintve azt láthatjuk, hogy a Bíróság főként az EUMSZ 21. cikkére és a 2004/38/EK irányelvre támaszkodik a szabad mozgást érintő esetekben, nem pedig a Charta 45. cikkére.⁵⁸ Így számos SHK-t érintő ügyben nem hivatkozott a Chartára, amelynek egy jó példája volt az *N. W.*-ben hozott ítélet,⁵⁹ ahol az előzetes döntéshozatali kérdés a Charta 45. cikkét is nevesítette. A kérdés arra irányult, hogy az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésére és a Charta 45. cikkének (1) bekezdésére tekintettel az uniós polgároknak joguk van-e ahhoz, hogy a belső határokon ne vonják őket határforgalom-ellenőrzés alá abban az esetben, ha az ilyen ellenőrzés nem felel meg a Szerződésekben és különösen a SHK-ban előírt feltételeknek, és/vagy nem tartozik az azokban előírt kivételek hatálya alá.⁶⁰ A Bíróság rámutatott arra, hogy a belső határellenőrzések nem haladhatják meg az SHK 25. cikkének (4) bekezdésében meghatározott szigorú időkorlátokat, a tagállamok nem „tekerhetik vissza az órát” új fenyegetésekre hivatkozva. Ugyanakkor a Bíróság nem tért ki a Charta 45. cikkére, még annak ellenére sem, hogy a belső határellenőrzések közvetlen hatással vannak az uniós polgárok mobilitására, tehát nem vette figyelembe az alapvető jogi dimenziót.

Az *N. W.* ügghöz kapcsolódóan a *Ligue des droits humains*⁶¹ ügy formálisan a PNR/API adatgyűjtés alkalmasságáról szólt, de az előterjesztő bíróság azt is megkérdezte, hogy a határellenőrzés jellegű megfigyelés (az adatgyűjtésen keresztül) kiterjesztése az EU-n belüli légi járatokra nem minősül-e közvetve belső határellenőrzésnek, ezáltal érintve a 45. cikkben is rögzített szabad mozgáshoz való jogot.⁶²

⁵⁸ Lásd C-413/99, sz. ügy, *Baumbast*, 2002. szeptember 17-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2002:493; C-456/12 sz. ügy, *O.*, 2014. március 12-én hozott ítélet. ECLI:EU:C:2014:135.

⁵⁹ C-368/20. és C-369/20. sz. egyesített ügyek, *N. W.*, 2022. április 26-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2022:298.

⁶⁰ Az ügyben két osztrák hatóság (Landespolizeidirektion Steiermark és Bezirkshauptmannschaft Leibnitz) és egy magánszemély (*N. W.*) közötti vita abból indult, hogy *N. W.*-vel szemben határforgalmi ellenőrzést és útlevél/személyazonosító igazolás felmutatási kötelezettséget írtak elő, illetve bírságot szabtak ki. Az osztrák bíróság (előterjesztő bíróság) kérdése arra irányult, hogy az ellenőrzés és a bírság összeegyeztethető-e az uniós joggal, különösen, hogy az uniós polgárok szabad mozgáshoz való joga (és a szabadság, biztonság, jog érvényesülése, schengeni szabályok) megengedi-e az ilyen típusú belső határellenőrzést, az állandó és automatikus személyazonosítási kötelezettséget. Mivel kérdéses volt, hogy az uniós szabályok hogyan értelmezendők ebben az esetben, az osztrák bíróság a Bíróság elé terjesztette az ügyet.

⁶¹ C-817/19. sz. ügy, *Ligue des droits humains*, 2022. június 21-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2022:491, 171–173., 299.

⁶² Lásd Guild ELPETH – MOLNAR Tamas: „The European Legal Architecture on Security: New Developments in the Complex Relationship Between the Public and Private Sectors in Data Processing” *VerfBlog* 2023/5/10, <https://doi.org/10.17176/20230510-181745-0>.

Itt a Bíróság kifejezetten hivatkozott a 45. cikkre is, mikor kimondta, hogy az uniós jogot úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az érintett tagállam valódi, közvetlen vagy előre látható terrorfenyegetettségének hiányában, a terrorista bűncselekményekkel és a súlyos bűncselekményekkel szembeni küzdelem érdekében a légi fuvarozók és az utazásszervezők általi adattovábbítási, illetve az illetékes hatóságok általi adatkezelési rendszert ír elő az e tagállamból induló vagy oda érkező, illetve az azon áthaladó, EU-n belüli légi járatok, és az Unión belül más eszközökkel végzett szállítások összességére vonatkozó PNR-adatok tekintetében. Megjegyzendő, hogy az ítélettel kapcsolatban az Európai Adatvédelmi Biztos is rámutatott arra, hogy az API-adatok feldolgozását is a Chartában garantált alapvető jogokkal, többek között a szabad mozgás jogával összhangban, szigorúan a feltétlenül szükséges mértékben kell korlátozni.⁶³

Mindamellet a közvetlen kapcsolódásra is láthatunk példát a WA ügy⁶⁴ alapján, amelynél a Bíróság megállapította, hogy ha egy tagállam kizárólag azon az alapon tagadja meg az (utazási okmányként használható) személyi igazolvány kiadását, hogy az érintett személy lakóhellyel rendelkezik egy másik tagállamban, az ellentétes az uniós joggal, és többek között a Charta 45. cikkében rögzített szabad mozgás jogára is hivatkozott.⁶⁵ S bár ez formálisan nem tekinthető schengeni ügynek, mégis rávilágít arra, hogy a mobilitást lehetővé tevő okmányokhoz való hozzáférés korlátozása a 45. cikk megsértését vonhatja maga után, hiszen a mozgásszabadság gyakorlásához elengedhetetlen a megfelelő utazási dokumentumhoz való hozzáférés. Egyrészt itt a közvetlen kapcsolódást jelenti, hogy bár nem említik kifejezetten az SHK-t, mégis érinti azt, mivel a személyi igazolványok a schengeni térség és az EU-n belüli utazást is szolgálják. Másrészt a Bíróság a Charta 45. cikkére hivatkozik egy olyan ügyben, amely az úti okmányok, illetve a határellenőrzés kérdéskörét is érinti.

Ezek a példák azt mutatják, hogy a jelenlegi luxemburgi bírósági gyakorlat az SHK integritását védi, de nem fogalmazza meg közvetlenül, hogy a jogellenes ellenőrzések hogyan sértik a polgárok 45. cikk szerinti jogait. Az esetjog alapján a Bíróság a határellenőrzési szabályok tekintetében az SHK és a szerződésben rögzített szabadságjogokra támaszkodik, míg az alapvető (egyéni) jogok (személyazonosító okmány, tartózkodási hely) érintettségének esetén a Charta jogaira hivatkozik.

⁶³ Lásd The European Data Protection Supervisor (EDPS): Opinion 6/2023 on the Proposals for Regulations on the collection and transfer of advance passenger information (API), 17. pont, https://www.edps.europa.eu/system/files/2023-02/2022-1325_d0385_opinion_e-signed_en.pdf; EDPS: Personal data and public safety. Press Release, EDPS/2023/01, Brussels, 10 February 2023, 1., <https://www.edps.europa.eu/system/files/2023-02/EDPS-2023-01-Personal-Data-and-Public-Safety>.

⁶⁴ C-491/21. sz. ügy, WA, 2024. február 22-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2024:143.

⁶⁵ Egy román állampolgár azért fordult bírósághoz, mert a román hatóság megtagadta tőle a személyi igazolványt/e-igazolványt mint EU-útlevél alternatíváját azzal az indokkal, hogy ő nem Romániában, hanem más tagállamban (Franciaországban) rendelkezik bejelentett lakóhellyel. A nemzeti bíróság azzal a kérdéssel fordult a Bírósághoz, hogy vajon az uniós szabályok, különösen a 2004/38/EK irányelv az uniós polgárok mozgás- és tartózkodási jogáról, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája értelmezése, lehetővé teszi-e, hogy egy tagállam csak a belföldi lakóhellyel rendelkező állampolgárainak adjon személyi igazolványt.

Látható, hogy az SHK 25–32. cikk szerinti szigorú feltételeket gyakran alkalmazták kvázi-permanens módon, s a tagállamok szuverenitási aggályait a biztonságra hivatkozva fogalmazták meg.⁶⁶ Bizonyos közegészségügyi intézkedések mint például az egészségügyi ellenőrzések, nem mindig erőltethetők bele a SHK „határ-ellenőrzés” és „határőrizet” fogalmi keretébe, de mivel korlátozzák a személyek szabad mozgását, a szabad mozgásra és az alapvető szabadságokra vonatkozó általános jogi keretek, például a Charta alapján kell őket igazolni, nem pedig kizárólag a Schengeni Kódex alapján.⁶⁷

Tehát, amíg az SHK a tagállami biztonság, a közrend és a migrációs kontroll szempontjait hangsúlyozza, a 45. cikk az uniós polgárok határok nélküli, uniós státuszából fakadó jogait védi. Azaz az SHK és a Charta 45. cikke átfedő, de fogalmilag eltérő területeket szabályoznak: az SHK a határkezelést, a 45. cikk az alapvető jogokat.

6. A CHARTA ÉS AZ ÁLTALÁNOS ADATVÉDELMI RENDELET VISZONYA

A digitalizálódó Európában a mobilitás a határátlépésről, lakcímnnyilvántartásról, illetve az utazáshoz szükséges személyazonosság- vagy egészségügyi státuszellenőrzésről információkat tartalmazó személyes adatok gyűjtésétől, kezelésétől és cseréjétől függ. Ennek megfelelően a szabad mozgás gyakorlása gyakran olyan rendszereken keresztül valósul meg, amelyeket az adatvédelmi jog szabályoz, és erre a tényre, vagyis a mobilitás és az adatkezelés egymástól függésére a Covid-19 világjárvány hívta fel a figyelmet. A határon átnyúló utazás helyreállítása, és a közegészség védelme érdekében az uniós intézmények vagy a tagállamok digitális egészségügyi igazolványrendszereket vezettek be, különböző típusú Covid-19 igazolványokat különböző felhasználási/alkalmazási opciókkal, amelyek számos jogi és etikai kérdést vetettek fel az érintett alapvető jogok és szabadságok érintettsége terén.⁶⁸

Az igazolványok az egyének egészségügyi és személyazonosító adatainak kiterjedt kezelésén alapultak, így az adatvédelem nem opcionális, kiegészítő elem lett, hanem a legális mobilitás előfeltétele.⁶⁹ A mobilitással kapcsolatos adminisztratív és

⁶⁶ Salomon STEFAN – Rijpma JORRIT: „A Europe Without Internal Frontiers: Challenging the Reintroduction of Border Controls in the Schengen Area in the Light of Union Citizenship” *German Law Journal* 2023/2. 281–309., <https://doi.org/10.1017/glj.2021.60>.

⁶⁷ Daniel THYM – Jonas BORNEMANN: „European Papers Schengen and Free Movement Law During the First Phase of the Covid-19 Pandemic: Of Symbolism” *Law and Politics* 2020/3. 1150., <https://doi.org/10.15166/2499-8249/420>.

⁶⁸ Paris EVELYN: „Applying the Proportionality Principle to COVID-19 Certificates” *European Journal of Risk Regulation* 2021/2. 287–297., <https://doi.org/10.1017/err.2021.27>.

⁶⁹ Lásd Iris GOLDNER LANG: „EU COVID-19 Certificates: A Critical Analysis. European” *Journal of Risk Regulation* 2021/2. 298–307., <https://doi.org/10.1017/err.2021.24>; FRIEDERY RÉKA: Pandémia és szabad mozgás: a Schengeni határ-ellenőrzési kódex és az uniós digitális COVID-igazolvány in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnosztikák II.: A Covid-19 világjárvány hatásai a jogrendszerre* (Budapest: L'Harmattan 2022) 235–249.; Oskar Josef GSTREIN: „The EU Digital COVID Certificate: A Preliminary Data Protection Impact Assessment” *European Journal of Risk Regulation* 2021/2., <https://doi.org/10.1017/err.2021.29>.

technológiai rendszerek, beleértve a digitális Covid-igazolásokat, biometrikus azonosítást és utasadatrendszereket, az általános adatvédelmi rendelet (GDPR)⁷⁰ hatálya alá tartoznak. A GDPR elveinek megsértése közvetetten sértheti a 45. cikk szerinti jogokat, mivel akadályozhatja a szabad mozgást.

A GDPR minden azonosított vagy azonosítható személyre vonatkozó adatfeldolgozásra vonatkozik (GDPR 4. cikk (1) bekezdés), valamint a Charta adatvédelmi garanciáit (8. cikke) ülteti át a gyakorlatba. Olyan kötelező elveket határoz meg, mint például a jogszerűség, átláthatóság, célhoz kötöttség, adatminimalizálás, elszámoltathatóság.⁷¹

Ahogy korábban már rámutattunk, az utazásokkal kapcsolatos adatáramlások (pl. személyazonosság-ellenőrzés, egészségügyi tanúsítványok) miatt a GDPR nélkülözhetlenné válik annak biztosításához, hogy a szabad mozgás ne járjon ellenőrizetlen megfigyeléssel vagy a magánszféra megsértésével. Ezért a GDPR és a Charta egymást átfedő szabályokként alakítják a mobilitásra vonatkozó keretrendszert. Erre a Covid-19 járvány egyértelmű példa volt: a szabad mozgás joga már az adatfeldolgozástól is függhetett, hiszen a digitális igazolás bemutatása egy másik tagállamba való belépéskor a személyes (egészségügyi) adatok feldolgozásával járt. Amennyiben pedig a feldolgozás jogellenes lenne, akkor a mozgást akadályozni lehetne, és ez a szabad mozgást érintő közvetett korlátozásnak minősülne.

A Bíróság közelmúltbeli ítéletei azt mutatják, hogy a GDPR-nak való megfelelés elválaszthatatlanná vált a Charta 45. cikkében rögzített szabad mozgás jogától. Itt két meghatározó ügyet lehet kiemelni: az *RK v Ministerstvo zdravotnictví*⁷² (igazolás-ellenőrzés) és a *Másdi*⁷³ (igazoláskibocsátás) ügyeket.

Annak ellenére, hogy az *RK*-ban született ítélet nem hivatkozott kifejezetten a 45. cikkre, az ítélet indokolását tekintve mégis egyértelműen kapcsolódik a szabad mozgás jogához. Az indokolása szerint ugyanis azok az intézkedések, amelyek adatvezérelt igazolványok alapján korlátozzák a szolgáltatásokhoz vagy az utazáshoz való hozzáférést, érintik ezt a jogot. Ha az ilyen intézkedések nem rendelkeznének jogszerű alappal vagy megsértenék az adatvédelmi elveket, akkor nemcsak adatvédelmi okokból lenének megkérdőjelezendők, hanem azért is, mert aláássák a Chartában garantált szabad mozgást. A gyakorlatban az igazolás-ellenőrzési rendszerek, így a digitális Covid-igazolvány a mobilitás közvetett korlátozását eredményezhetik. Azzal, hogy a Bíróság az adatok kezelésének fogalmát tágan értelmezi, biztosítja, hogy az adatalapú mobilitási feltételek teljességgel alapjogi ellenőrzés alá essenek.⁷⁴

⁷⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet) HL L 119., 2016.5.4., 1–88.

⁷¹ Lásd FRIEDERY Réka: „Arcfelismerő rendszerek, uniós keretek” in MEZEI Kitti (szerk.): *Kockázatok és lehetőségek a mesterséges intelligencia jogi szabályozásában* (Budapest: Wolters Kluwer 2025) 208.

⁷² C 659/22. sz. ügy, *RK*, 2023. október 5-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2023:745.

⁷³ C 169/23. sz. ügy, *Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság*, 2024.11.28-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2024:988.

⁷⁴ Az *RK* ügyben az előterjesztő bíróság kérdése arra irányult, hogy egy DCC (interoperábilis Covid-19 oltási/teszt/gyógyultsági igazolvány) nemzeti mobilalkalmazással történő ellenőrzése a GDPR 4.

Érdeemes megnézni a magyar vonatkozású *Másdi* ügyet is, amely a közvetett adat-szerzéssel történő igazoláskiadást érintette. A *Másdi*-ban a hivatkozás a nemzeti hatóság által kiadott Covid-19 immunitási igazolások kiadásának háttérében álló adatkezelési rendszerre vonatkozott. A legfontosabb kérdések a GDPR 14. cikke szerinti tájékoztatási kötelezettségekkel (ha az adatokat nem közvetlenül az érintettől gyűjtik), az adatkezelés jogszerűségével és a felügyeleti hatósághoz benyújtható panaszokkal (GDPR 77. cikk) voltak kapcsolatosak. Mivel az érvényes igazolás birtoklása feltétele lehet a határon átnyúló utazásnak vagy a szolgáltatásokhoz való hozzáférésnek, az igazolások jogellenes kiadása aláásná a mobilitási rendszerek jogszerűségét és megbízhatóságát. A Bíróság megerősítette, hogy a közvetett adatfeldolgozás is GDPR-kötelezettségeket von maga után, és hangsúlyozta a felügyelet, átláthatóság és pontosság jelentőségét. Az adminisztratív hiányosságok akadályozhatják a törvényes mozgást, bizonyítva, hogy a GDPR-nak való megfelelés a 45. cikk védelmét szolgálja.

A Bíróság ítélkezési gyakorlata – különösen az említett *RK* és a *Másdi* – azt mutatja, hogy az adatkezelés szerves része a legális mozgást érintő intézkedéseknek. A szabad mozgást nem lehet olyan intézkedésekkel korlátozni, amelyek sértik a GDPR elveit. A hatékony jogorvoslat, az arányosság, valamint az átláthatóság elengedhetetlenek a 45. cikk, valamint a GDPR betartásának biztosításához.

De még mindig a Covid-19 járványnál maradva, a járvány miatt bevezetett, a szabad mozgás korlátozását érintő ügyek közül a *Nordic Info*⁷⁵ kiemelkedő jelentőségű volt. Itt ugyanis a Bíróság megerősítette azt, hogy az uniós polgároknak e státuszukból fakadóan a Charta 45. cikke biztosítja a szabad mozgást. Az ítélet szerint a Covid-19 járvány idején alkalmazott utazási korlátozások, mint a belépési és kilépési tilalmak, a teszt- és karanténkötelezettségek, olyan intézkedések, amelyek közvetlenül érintik a szabad mozgás jogát. Ugyanakkor az ilyen korlátozások csak akkor lehetnek jogszerűek, ha a nemzeti szabályozás világos, pontos, megkülönböztetésmentes és arányos. Annak ellenére, hogy a *Nordic Info* ügyében nem foglalkoztak közvetlenül az adatkezeléssel, az ítélet alapján látható a legális mobilitás korlátozása, amely ma már figyelembe veszi, sőt megköveteli az adatkezelési biztosítókat a digitális eszközök használata esetében. Tehát, mikor a mobilitás szabályozása során személyes adatokat használnak fel – ami pedig egyre gyakoribbá válik –, a 45. cikket és az adatvédelmet együttesen kell értelmezni, és a GDPR az adatokkal kapcsolatos bármely szabad mozgás rendszerének strukturális eleme lesz.⁷⁶

cikk (2) bekezdése szerinti személyes adatok kezelésének minősül-e. A tényállás szerint a szóban forgó mobilalkalmazás beolvasta a QR-kódot, majd megjelenítette a személyes adatokat (név, születési dátum, az igazolvány státusza) az ellenőrzést végző hivatalos személy számára.

⁷⁵ C 128/22, *Nordic Info BV*, 2023. december 5-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2023:951.

⁷⁶ A *Nordic Info* előzménye, hogy miután a WHO a Covid-19 járványt világjárványnak minősítette, Belgium megtiltotta a nem létfontosságú utazásokat a piros zónának minősített országokba vagy országokból az ott uralkodó egészségügyi helyzet miatt. Ezen túlmenően az ilyen országokból érkező utazóknak szűrővizsgálaton kellett részt venniük, s karanténban kellett maradniuk. 2020 júliusában a belga hatóságok rövid időre Svédországot is „vörös zónának” minősítették. A besorolást követően a *Nordic Info* nevű, skandináviai utazásokra szakosodott iroda törölte a Belgium és Svéd-

KONKLÚZIÓ

Az elemzés alapján látható, hogy jelentős strukturális kihívást jelent a szabad mozgás egyre növekvő feltételeessége. A Bíróság *Dano* és *Alimanovic* ügyekben korábban meghozott korlátozó ítéletei gyakorlatilag újra bevezették az egyenlő bánásmód gazdasági „küszöbértékét”, korlátozva a nem foglalkoztatott uniós polgárok szociális ellátásokhoz való hozzáférését. Bár ez a gyakorlat alapvető váltást tükrözött, a legújabb ítéletek – mint például a *CG* ügy ítélete – egyfajta kiegyenlítődést eredményeznek, hiszen azt hangsúlyozzák, hogy a kizárások arányosságát az emberi méltóság és a gyermek legfőbb érdeke fényében értékeljük. Ez pedig elvezethet a 45. cikk „szociálisan érzékenyebb” értelmezéséhez, megközelítéséhez, összhangban a Charta preambulumbeközlésével, amely „az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás oszthatatlan, egyetemes értékeiről” szól.

Az SHK esetében a Bíróság legújabb ítéletei, így az *Adil*, az *A* vagy a *Nordic Info* jól mutatják, hogy a Bíróság egyre nagyobb hangsúlyt fektet a Charta központi szerepére a tagállamok (SHK szerinti) mérlegelési jogkörének korlátozásánál. Ez az alapvető jogok, valamint a határigazgatás szabályozása közötti kiegyensúlyozottságát tükrözi. A Charta 45. cikke s az SHK közötti kölcsönhatás dinamikus kapcsolatot mutat: a schengeni határellenőrzési kódex a határookra vonatkozó működési szabályokat állapít meg, míg a 45. cikk biztosítja, hogy a határellenőrzés továbbra is alárendelt maradjon a szabad mozgás jogának. A Bíróság ítélkezési gyakorlatában számos elv rajzolódik ki: a szabad mozgást nem lehet adminisztratív vagy technikai intézkedésekkel kiüresíteni. Az SHK szerinti eltérések kivételesek, szigorúan körülhatároltak, és a 45. cikk alapján mindig felülvizsgálhatóak. A Charta nemcsak a „fizikai” határellenőrzésekre vonatkozik, hanem az eljárási, digitális vagy adminisztratív rendszerekre is. Még a krízisek idején is, akár az egészségügyi vagy migrációs válság, a 45. cikk az SHK-val együtt biztosítja, hogy a szabad mozgás az uniós jog strukturális és nem csupán szimbolikus elve maradjon.

És legvégül: a 45. cikk és az általános adatvédelmi rendelet közötti kölcsönhatás alapja, hogy a szabad mozgás, amely elsősorban a fizikai határok átlépésével volt kapcsolatos, ma már a személyes adatokat gyűjtő, feldolgozó és ellenőrző digitális infrastruktúráktól is függhet. A Bíróság legújabb ítélkezési gyakorlata azt mutatja, hogy az adatvédelem nem csupán utólagos védelemként funkcionál. Az esetjogból kirajzolódik, hogy az adatvédelem nemcsak az adatok tárolására, hanem ahogy fent már rámutattunk, a mobilitást befolyásoló adminisztratív s digitális rendszerekre is kiterjed. A 45. cikkben rögzített jogok közvetetten érintettek, mikor az adatfeldolgozás befolyásolja a mozgás vagy letelepedés gyakorlását. A GDPR szerinti felügyeleti, és eljárási garanciák azzal támogatják a szabad mozgást, hogy biztosítják a hatékony jogorvoslatot és az elszámoltathatóságot. Így a szabad mozgáshoz s az adatvédelemhez való jog együttesen szükségesek a határok nélküli belső

ország között tervezett utazásokat, majd kártérítési igényekkel állt elő a bekövetkezett veszteséggel kapcsolatban. Az illetékes belga bíróság azzal a kérdéssel fordult a Bírósághoz, hogy ellentétes-e az uniós joggal a belga szabályozás.

piac védelméhez. Vagyis a 45. cikk és a GDPR rendelkezéseit egymást kölcsönösen erősítő módon kell értelmezni, hogy az adatvédelem ne váljon önkényes korlátozások eszközévé.

A 45. cikk „fejlődése” attól is függhet, hogy a Bíróság továbbra is elsősorban gazdasági szabadságként vagy valódi alapvető jogként értelmezi-e a szabad mozgást. A Charta a szabad mozgást az alapvető jogok katalógusába foglalta, ami a hangsúly eltolódását jelenti a piaci integrációtól a személyes szabadság felé.