

**Legális bevándorlás az Európai Unióba, különös tekintettel a családi
élet tiszteletben tartásának jogára**

dr. Gyeney Laura
- doktori értekezés -

Témavezető:
dr. Szabó Marcel, egyetemi docens

Budapest, 2011

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog –és Államtudományi Doktori Iskola

Köszönetnyilvánítás

Hálás köszönettel Király Miklós Professzor Úrnak, aki európajogászi pályámon elindított, és akinek értő szakmai kritikája és biztató szeretete nélkül ez a mű sem jöhetett volna létre.

Családomnak, férjemnek és szüleimnek, akiknek erőn felüli áldozatvállalása tette lehetővé, hogy e tudományos mű megalkotásához két ikergyermekem mellett megfelelő időt tudjak szakítani.

És köszönöm Szabó Marcelnek, akinek a lelkesedése és dús szakmai fantáziája továbblendített a megtorpanásokon.

Rövidítések jegyzéke

ASz. Amszterdami szerződés

CMLRev Common Market Law Review

EEO Egységes Európai Okmány

EGK Európai Gazdasági Közösség

EJEB Emberi Jogok Európai Bírósága

EJEE Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én aláírt egyezmény

EKSz. EK-Szerződés

ELRev European Law Review

EP Európai Parlament

EPL European Public Law

EuB Európai Unió Bírósága

EUMSz. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés

EUSz. EU-Szerződés

LSz. Lisszaboni Szerződés

MSz. Maastrichti Szerződés

RSz. Római Szerződés

TARTALOMJEGYZÉK

I. RÉSZ: ALAPVETÉS	12
I. fejezet: Alapfogalmak, alapvető koncepciók	23
1. A migráció fogalma, migrációs elméletek, attitűdök	23
1.2. A migráció jelenségének politikai szempontú megközelítése: a reaktív, ill. a proaktív irányzat.....	31
1.3. A migrációs politika nemzetközi jogi szempontú megközelítése: az „egységesség” és a „fokozatos integráció” koncepciója	33
1.3.1. A fokozatos integráció koncepciója	33
1.3.2. Az egységesség elméletének koncepciója	36
1.3.3. A fokozatos integráció elvének előretörése, a „denizenship” intézményének megjelenése	37
1.4. Összegzés	38
2. A család európai jogi fogalma - a családi élet jelentősége az integrációs jogalkotásban és jogalkalmazásban	38
2.1. A család szerződéses szerepének hiánya az integráció kezdeti időszakában	39
2.2. A család „európai” fogalma	40
2.2.1. A család fogalma az integrációs jogalkotásban.....	41
2.2.2. Az ítélkezési gyakorlat	44
2.2.2.1. A strasbourgi koncepció	45
2.2.2.2. A luxemburgi gyakorlat.....	51
2.3. A családi élet jelentőségének fokozatos elismerése az uniós jogalkotásban.....	55
2.4. Az Alapjogi Charta családdal kapcsolatos rendelkezései	57
2.5. Összegzés	60
II. fejezet: A harmadik országbeli polgárok jogállása az Európai Unióban	63
1. Történeti háttér	63
2. A harmadik országbeliek jogállásának szabályozása az Európai Unióban	65
3. Az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalmának kérdésköre a harmadik országbeliek vonatkozásában	68
III. fejezet: Az Európai Unió bevándorlási politikájának története, szakaszai	72
1. A szerződéses jog	72
1.1. A Maastricht-i szerződés előtt.....	72
1.2. A Maastricht-i szerződés	74

1.3. Az amszterdami felülvizsgálat	74
1.4. A Lisszaboni szerződés által hozott változások	76
2. Politikai stratégia	81
2.1. Tamperei program	81
2.2. Hágai program	82
2.3. A Tamperei és a Hágai program értékelése.....	83
2.4. A Stockholmi program	85
2.5. A Stockholmi program értékelése a Tamperei és a Hágai programok viszonylatában	87
IV. fejezet: Az Európai Unió integrációs politikája	88
1. A Thesszaloniki Európai Tanács- Az integrációs politika egységes megközelítése ..	88
2. Hágai Program és a Közös Alapelvek	90
3. Potsdami következtetések: „egység a sokféleségben”	96
4. Az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum.....	97
5. A Stockholmi Program.....	102
6. A Lisszaboni Szerződés- a közös integrációs politika jogalapja.....	102
II. RÉSZ: Az Európai Unió Bíróságának a „privilegizált helyzetben” lévő harmadik országbeli polgárokra vonatkozó ítélkezési gyakorlata	103
I. fejezet: Az Európai Unió Bíróságának az uniós polgárok harmadik országbeli családtagjainak szabad mozgására és tartózkodására vonatkozó ítélkezési gyakorlata	103
1. A Bíróság joggyakorlatában kirajzolódó elvi koncepciók- a mérsékelt, illetve a liberális szemlélet alapvonalai.....	103
2. Prekonceptió: A mérsékelt szemlélet túlhaladásnak szükségessége - a liberális szemlélet mögött álló elvi megfontolások.....	106
3. A Bíróság joggyakorlatának főbb állomásai az elvi koncepciók fényében.....	107
3.1. Az integráció kezdeti időszaka, mint a mérsékelt koncepció fénykora - A tisztán tagállami tényállás problematikája.....	107
3.2. Útban a liberalizmus felé? A részlegesen nemzetközi tényállás: a „Singh doktrína”	108
3.3. Liberális szemlélet - A mozgás elemének elhalványulása	111
3.3.1. A Carpenter ügy- „a legliberálisabb megközelítés ”	111
3.3.2. A Chen eset	113
3.4. Visszavonulás vagy töréspont a liberális szemlélet felé vezető úton? Az Akrich döntés: a tagállami bevándorlási szabályok megszegése	119
3.4.1. Az Akrich ügyben hozott főtanácsnoki vélemény ismertetése.....	123

3.4.2. A Bíróság Akrich ügyben hozott határozatának ismertetése.....	124
3.4.3. A döntés bírálata a Bíróság korábbi joggyakorlata fényében.....	124
3.4.3.1. A döntés MRAX ügygel való kapcsolata.....	125
3.4.3.2. Az előzetes jogszerű tartózkodás követelményének értelmezési problematikája	126
3.4.3.3. A döntés Carpenter ügghöz való viszonya.....	128
3.5. Az Akrich ügyet követő joggyakorlat.....	131
3.5.1. A Jia ügy-a „kétértelmű döntés”.....	131
3.5.1.1. A főtanácsnoki vélemény ismertetése.....	132
3.5.1.2. Az ítélet, a jogirodalom kritikájának fényében.....	134
3.5.2. „Egyenes út” a liberális koncepció felé?.....	140
3.5.2.1. Az Eind ügy.....	140
3.5.2.1.1. Az Eind ügyben hozott főtanácsnoki vélemény és a Bíróság döntése.....	140
3.5.2.1.2. A Singh doktrína Bíróság általi újrafogalmazása az uniós polgárság, mint alapvető jogállás fényében.....	145
3.5.2.1.3. Az Eind ügy és az első belépés problematikája.....	147
3.6. A 2004/38/EK irányelv hatályba lépését követő joggyakorlat.....	149
3.6.1. A Metock ügy.....	150
3.6.1.1. Az előzetes jogszerű tartózkodás követelménye- az Akrich döntés felülvizsgálata.....	151
3.6.1.2. A családtaggá válás időpontjának kérdése a 2004/38/EK irányelv rendelezéseinek felhívhatósága szempontjából.....	157
3.6.2. A Sahin ügy.....	161
3.6.3. A szabad mozgás és a családi élet védelmének összefüggései a Metock ügy kapcsán.....	161
4. A liberális szemlélet jogi buktatói.....	165
4.1. A fordított diszkrimináció problematikája egy új aspektusból.....	165
4.2. Az Alapjogi Charta megszorító értelmezéséből fakadó problémák a Bíróság releváns joggyakorlatának fényében.....	167
5. A liberális szemlélet gyakorlati vonatkozásai a Metock ügy fényében: politikai buktatók.....	170
6. Az uniós joggal való visszaélés kérdése a 2004/38/EK irányelv fényében.....	172
6.1. A 2004/38/EK irányelv 35. cikkének értelmezése a Bizottság Közleményében foglaltak alapján és az EuB vonatkozó ítélkezési gyakorlata.....	172
6.2. Az érdekházasság kérdésköre.....	178
7. Összegzés.....	180

II. fejezet: A luxemburgi bíróság uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgásával kapcsolatos, ill. a strasbourgi bíróság migrációs tárgyú ítélezési gyakorlatának összevetése a családi élet védelme tárgyában182

1. Az EJEE 8. cikk szerinti családi élet tiszteletben tartásával kapcsolatos „strasbourgi migrációs tárgyú gyakorlat”	187
1.1. Beutazás és letelepedés engedélyezése	189
1.2. Enyhülés a bebocsátási politikában	190
1.3. Kiutasítás és a családi élethez való jog	191
2. A családi élet védelme az EuB migrációs tárgyú döntéseiben az uniós polgárok szabad mozgására vonatkozó elvek fényében	192
2.1. A két bíróság által garantált alapjogi védelmi szint eltérése és annak lehetséges okai	192
2.2. Az EJEB családi élettel kapcsolatos gyakorlatának megjelenése a luxemburgi bíróság döntéseiben	194
3. Összegzés	204

III. fejezet: A társulási és együttműködési megállapodások alapján egyenlő bánásmódot élvező harmadik országbeli polgárok helyzete, különös tekintettel a török állampolgárságú migránsok családi életére vonatkozó bírói gyakorlatra206

1. A harmadik országbeli polgárok nemzetközi megállapodás alapján élvezett jogállása az Európai Unióban	206
1.1. Az Európai Gazdasági Térség és Svájc	206
1.2. Az EK és Oroszország között kötött partnerségi és együttműködési megállapodás	208
1.3. Az Euro-mediterrán társulási megállapodások	209
1.4. Az EK és az AKCS országok között létrejött partnerségi megállapodás	212
1.5. Stabilizációs és Társulási Megállapodások a balkáni (SAA) államokkal	213
2. A török állampolgárok „Ankara acquis” alapján élvezett jogállása az Unióban: az EGK- Török Társulási Megállapodás, a Kiegészítő jegyzőkönyv, társulási tanácsi határozatok és vonatkozó EuB döntések	213
2.1. A török munkavállalókat az 1/80-as határozat értelmében megillető jogosultságok és a vonatkozó EuB gyakorlat	216
2.1.1. Az 1/80-as határozat 6. cikkében foglalt jogok gyakorlásának feltételei: a török munkavállaló fogalma, ill. a munkavállalói minőséghez kapcsolódó tartózkodási jogosultság biztosítása	218
2.1.2. Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése a török munkavállalók vonatkozásában	225
2.1.2.1. Az egyenlő bánásmód követelménye a bérezés és az egyéb munkafeltételeket illetően	225
2.1.2.2. Az egyenlő bánásmód követelménye a szociális és adókedvezmények terén	229

2.1.3. A török munkavállalók tartózkodási jogának megszűnése, ill. azok tagállamok területéről történő kiutasítása	230
2.2. A török munkavállalók szociális biztonság területén élvezett jogállása a 3/80-as társulási tanácsi határozat értelmében	234
2.2.1. A Maghreb megállapodásokban szereplő egyenlő bánásmód követelménye a társadalombiztosítás területén	236
2.3. A török üzleti szféra képviselőit megillető jogosítványok a Kiegészítő JK 41(1) bekezdése értelmében A tagállamokba való első belépés kérdésköre az üzleti szféra képviselői körében (Tum and Dari és a Soysal ügyek)	239
2.4. A török munkavállaló családtagjainak jogállása az 1/80-as társulási tanácsi határozat alapján.....	249
2.4.1. A családtag fogalma	250
2.4.2. A török munkavállalók családtagjai által gyakorolt tartózkodás joga, a tartózkodási jog elvesztése és a családtagok kiutasítása a fogadó tagállam területéről.....	256
2.4.3. A török munkavállalók gyermekeinek képzése, tanulmányi támogatások, egyenlő bánásmód az oktatáshoz való hozzáférés tekintetében az 1/80 határozat 9. cikke alapján.....	263
3. Összegzés	266
III. RÉSZ: A bevándorlási politika területén született másodlagos jogforrások, különös tekintettel a harmadik országbeli polgárok mobilitását előíró rendelkezésekre	271
I. fejezet: A Tanács 2003/86/EK irányelve a harmadik országbeli polgárok családegyesítéséről.....	271
1. Az irányelv megszületésének háttérében álló politikai megfontolások	271
2. Az irányelv célja és alanyi hatálya	274
2.1. A családegyesítő.....	274
2.2. A családegyesítésre jogosult családtagok körének meghatározása	277
2.2.1. Kiskorú, nem házas gyermek	278
2.2.1.1. A gyermek életkora szerinti speciális szabályok.....	279
2.2.1.1.1 A család többi tagjától függetlenül érkező, 12 éves, ill. annál idősebb gyermek esetében alkalmazható integrációs teszt és a Bíróság vonatkozó C-540/03 ítéletében hozott döntése.....	281
2.2.1.1.2. A 15. életévüket betöltött gyermekekre vonatkozó speciális szabályok és a Bíróság vonatkozó C-540/03 számú ítéletében hozott döntése.....	284
2.2.1.1.3. A kísérő nélkül érkező kiskorúak	286
2.2.2. A házastárs	291
2.2.3. Egyéb családtagok.....	293
3. A családegyesítési jog gyakorlására vonatkozó követelmények.....	296

3.1. A megfelelő lakhatás, az egészségbiztosítás és a megélhetéshez szükséges anyagi források biztosítása.....	296
3.1.2. A Chakroun ítélet	299
3.2. A várakozási idő előírása	302
3.3. A közérdekű kivételek.....	305
3.4. Az általános integrációs klauzula.....	307
4. Az eljárásra vonatkozó szabályok	308
5. A családtagokat megillető jogosítványok.....	310
6. Szankciók és jogorvoslat.....	313
7. Összegzés	315

II. fejezet: A Tanács 2003/109/EK irányelve a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról320

1. Az irányelv megszületése mögött álló általános politikai megfontolások	320
2. Az irányelv megszületésének nehézségei.....	321
3. A jogirodalom részéről érkezett főbb kritikai észrevételek.....	324
4. Az irányelv személyi hatálya	326
5. A huzamos tartózkodási jogállás, ill. engedély elnyerésének szabályai	329
6. A huzamos tartózkodási jogálláshoz kapcsolódó jogosítványok	335
6.1. A munkavállalásra és önálló vállalkozói tevékenységre való jogosultság	337
6.2. Oktatás, szakképzés, tanulmányi juttatások	339
6.3. Szakmai oklevelek, bizonyítványok és más képesítések elismerése a vonatkozó nemzeti eljárásokkal összhangban.....	341
6.4. Szociális védelem.....	342
7. Kiutasítás.....	344
8. A megkülönböztetés tilalmának érvényesülése az irányelv alkalmazása során.....	346
9. Tagállamközi mobilitás	347
10. A családtagok jogállása az irányelv szabályai alapján.....	354
11. Az irányelv Akhillesz sarka(i).....	357
11.1 Az integrációs klauzula	357
11.2. A munkaerőpiacra való belépés korlátozása a második tagállam vonatkozásában	360
12. Az irányelv és a különböző nemzetközi megállapodások közötti viszony	361
12.1. Új tendenciák a részes államok területén huzamosan tartózkodó polgárokra vonatkozó strasbourgi joggyakorlatban.....	365
13. Összegzés	371

III. fejezet: A Tanács 2004/114/EK irányelve a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcsere, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről.....375

1. Az irányelv megszületése és szabályozási célja.....	375
2. Az irányelv alanyi hatálya.....	376
3. A beutazás feltételei	377
3. Az irányelv által biztosított tartózkodási és egyéb jogosultságok.....	379
3.1. A tartózkodás joga.....	379
3.2. Jövedelemszerző tevékenység folytatása.....	380
3.3. Tartózkodás más tagállamban	381
3.4. A tartózkodási engedély visszavonása	382
3.5. Eljárási garanciák	382
4. A harmadik országbeli diákok jogállásának összevetése uniós polgárságú társaikkal	383
5. Összegzés	384

IV. fejezet: A harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról szóló 2005/71/EK irányelv.....386

1. Az irányelv megszületése mögött álló megfontolások.....	386
2. Az irányelv célja és személyi hatálya.....	388
3. A fogadó intézményre vonatkozó szabályok.....	389
4. A fogadó intézmény és a kutató közötti megállapodás	390
5. A kutatókat megillető jogosultságok.....	391
6. A kutatók családtagjainak jogállása	393
7. Más tagállamban való tartózkodás	394
8. Összegzés	395

V. fejezet: A Tanács 2009/50/EK irányelve a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről

1. Az irányelv megszületése mögött meghúzódó gazdasági-politikai megfontolások.....	400
2. Az irányelv célja és a megvalósítás „eszköztára”	401
3. Az irányelv személyi és tárgyi hatálya.....	403
4. A kérelem benyújtásának feltételei	408
5. A kérelem elutasítása, kártya visszavonása, ill. megújításának megtagadása.....	412
6. A kérelmezési eljárás.....	414

7. A kék kártya birtokost megillető jogok	415
8. A családtagok jogállása	417
9. Huzamos tartózkodási jogállás	419
10. Mobilitási rendelkezések	421
11. A családtagok jogállása a második tagállamban	423
12. Összegzés	424
VI. fejezet: A harmadik országbeli polgárok tagállami határokon keresztül történő szabad mozgása a bevándorláspolitikai irányelvek alapján	427
1. A tagállamközi mobilitási jogok megszületésének mozgatórugói	431
3. A tagállamközi mobilitási jogok főbb jellemzői	435
3.1. Túlzott tagállami diszkréció a jogszabályi feltételek tekintetében	435
3.2. Az első tagállammal való szoros kapcsolat fennállásának követelménye	437
3.3. A mobilitási rendszer inkoherens jellege	438
3.3.1. A kérdéses irányelvek egymás közti „átjárhatatlansága”	439
3.3.2. A kérdéses irányelvek schengeni rendszerrel való inkoherenciája	440
3.4. A „munkaerőpiaci korlátozásokban” rejlő akadályok	442
4. Válasz a kritikákra: Az uniós polgárokra, ill. a harmadik országbeli polgárokra vonatkozó mobilitási rendszerek eltérése mögött meghúzódó elvi megfontolások	444
VII. fejezet: A fokozatos integráció és az egységesség elvének megjelenése e bevándorláspolitikai területén elfogadott jogi aktusokban	449
IV. RÉSZ: Konklúzió	455
FELHASZNÁLT IRODALOM	471

I. RÉSZ: ALAPVETÉS

Bevezető

A 21. századot jellemző tömeges vándorlás globalizált világunk egyik legnagyobb kihívása. A migránsokat fogadó országok törekednek megtalálni a kényes egyensúlyt *saját érdekeik* érvényesítése és a bevándorlók *be és elfogadása* között. Bevándorlási politikájuk meghatározásakor, így egyfelől figyelemmel kell lenniük saját munkaerő piacuk, ill. általában az ország *gazdasági érdekeinek* védelmére, másrészt a migránsok mielőbbi és minél szélesebb körű *társadalmi integrációjára*, egyben garantálva utóbbiak alapvető *emberi jogainak* érvényesülését. A legális bevándorlás kérdésének megfelelő módon történő „kezelése” ugyanis jelentősen visszaszoríthatja az idővel egyre kontrollálhatatlanabbá váló illegális bevándorlás jelenségét, ill. annak fogadó társadalmakra vetülő negatív hatásait.¹ A migráció és kísérőjelenségei a globalizáció korában meghaladták a nemzeti kereteket és evidens módon összeurópai feladattá váltak. „A belső határok nélküli Európai Unióban a tagállami bevándorlási politikák önállóan már nem értelmezhetőek, egymás hatásmechanizmusát lerontják, vagy legjobb esetben nem segítik”.²

Az Unió nem kis feladatra vállalkozik, amikor a történelmi, kulturális és jogi szempontból igen eltérő tagállami alapokat figyelembe véve igyekszik kialakítani egy *uniós szintű politikát* a fenti igen érzékeny területen. Mindezt úgy, hogy a tagállamok a társadalmi folyamatokra reagálva igen gyakori és éles irányváltásokkal alakítják saját nemzeti bevándorlási politikájukat. Elég csak Hollandiára vagy Németországra gondolnunk, ahol az utóbbi években komoly szemléletváltás következett be a fenti államok harmadik országbeliekkel szemben folytatott politikáját illetően. Amíg előbbi híres volt a migránsokat befogadó, multikulturális szemléletéről, mára talán a legmegszorítóbb

¹ A Tamperei Program abból indul ki, hogy a legális és az illegális migrációt csak együtt lehet kezelni, mert a legális migrációval kapcsolatos politika sikere és hitelessége elsősorban az illegális harc hatékonyságától függ. Tampere, Elnökségi Következtetések, 1999. október 15-16. 3. pont.

² SZALAYNÉ SÁNDOR, E.: Bevándorlási politika az Európai Unióban és Magyarországon. 4. o.

migrációs politikát képviseli az uniós tagállamok között. A legutóbbi időszakban ez a restriktív politika persze enyhülni látszik, és úgy tűnik, ha nem is a korábbi mértékben, Hollandia ismét a liberalizmus útjára lép, legalábbis, ami a magasan képzett munkaerő befogadását illeti. Németország ezzel szemben, épp a háború utáni vendégmunkás programok kudarcából okulva eleinte egy igen megszorító politikát folytatott, amely mára azonban engedett szigorából.

A migrációval járó kockázatok és lehetőségek mérlegelése tehát, egy folyamatos feszültséget generál a bevándorlási politika területén, mely számos kérdés megválaszolására hívja fel a jogalkotókat, ill. jogalkalmazókat, legyen szó a tagállami, vagy az uniós jogról. Vajon *korlátozni* kell-e a beáramló harmadik országbeliek *számát*? Biztosítani kell-e számukra a *foglalkoztatáshoz való jogot*? Az *egyenlő bánásmód* követelményének milyen mértékben kell érvényesülnie esetükben? A *tagállamközi szabad mozgás* lehetősége mennyiben és milyen módon nyerjen érvényt tekintetükben? Mennyiben szükséges elősegíteni vagy akár kényszerrel biztosítani azok társadalmi integrációját? A dolgozat a fenti kérdések nyomvonalán haladva a harmadik országbeli polgárok Unióban élvezett jogállását kívánja górcső alá venni, különösen azt vizsgálva, hogy vajon az alább bemutatandó és a harmadik országbeliekkel szembeni *tisztességes bánásmód követelményét* deklaráló *Tamperei célkitűzések* milyen mértékben látszanak megvalósulni.

E ponton szükséges annak rögzítése, miszerint a dolgozat kizárólag a reguláris (legális) vándorlás kérdéseinek tisztázására szorítkozik.³ A migráció egy komplex jelenség, különböző politikai vetületekkel. Ez a komplexitás az uniós jogalkotásban is messzemenően tükröződik, így az Unió migrációs politikája a reguláris migráció szabályozása mellett kiterjed az illegális migráció kérdéseinek rendezésére is. Ahogy Lukács Éva és Gyulavári Tamás fogalmaz, „a legális migráció területén való jogalkotás

³ A migrációnak három fő csoportja van: a reguláris vándorlás, amelyben a személy szabad akaratából, a jogszabályok tiszteletben tartásával változtatja lakhelyét és az irreguláris vándorlás, amely két nagy mozgalomra oszlik, a kényszervándorlásra, tehát a menekülésre és az illegális vándorlásra, azaz külföldiek jogellenes határátlépésére és tartózkodására.

egyben előremenekülés, az illegális bevándorlás megelőzésének eszköze.”⁴ Sőt, ahogy az elsőként a Tamperei csúcson, majd a 2006-ban Franciaország, Spanyolország és Marokkó közös kezdeményezésével rendezett rabati konferencián⁵ is elismerésre került, a bevándorlással kapcsolatos problémák nagymértékben összefüggnek a fejlesztési politikák hiányosságaival, azaz a harmadik országbeliek bevándorlásának kérdése a fentieknél jóval tágabb politikai kontextusban való tárgyalást igényelne.

Mindennek ellenére, nem tartom indokoltnak a dolgozatnak a szűk értelemben vett reguláris migráción túli tárgykörre való kiterjesztését.

A területi korlátokon túl, úgy vélem nem lenne helyes a különböző területek összemossa, hiszen ahogy azt Nagy Boldizsár is hangsúlyozza,⁶ a migrációs politikának a migráció három válfaját egymásra tekintettel,⁷ de egymástól különböző elvek mentén kell kezelnie.

Prekoncepció

Az EUSz. 3. cikke értelmében, „Az Unió egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térséget kínál polgárai számára, ahol a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok ellenőrzésére, a

⁴ GYULAVÁRI, T. - GELLÉRNÉ LUKÁCS, É.: A legális és az illegális bevándorlók jogai az Európai Unióban, 50.o.

⁵ A marokkói fővárosban, Rabatban nemrég tartott euro-afrikai miniszteri konferenciának a migráció és a fejlesztés volt a fő témája. A konferencián jóváhagytak egy 62 pontos cselekvési tervet, amely „szoros partnerséget” kezdeményez Európa és Afrika között, és amelyet az EU végrehajtó testülete részéről Franco Frattini, az EU igazságügyi biztosa írt alá. A terv afrikai fejlesztési terveket emel ki, például pénzügyi segítséget azoknak a legális bevándorlóknak, akik a származási országukban szeretnének üzleti vállalkozást indítani.

⁶ NAGY, B.: Lehet-e morális a migrációs politika? In Migráció és politika, 171.o.

⁷ Egymásra tekintettel kell kezelni azokat, hiszen például a hatásukban is vannak átfedések. Így, a legális migráció is jelenthet fenyegetést a gazdasági stabilitásra a munkapiaci versenyhelyzet kiélesítésével. Az irreguláris migrációhoz hasonló módon alááshatja a társadalmi stabilitást az idegengyűlölet erősödésével és az integráció hiányával, valamint a vallási, kulturális, és etnikai heterogenitás növelésével számos kihívást és kockázatot okozhat. Ezek a kihívások tehát ugyanúgy jelen lehetnek a legális migráció esetében.

Az irreguláris migráció továbbá hatással lehet a kormányok azon képességére is, amellyel az a legális migrációs csatornákat igyekszik kiépíteni. Ha az irreguláris migráció létezik, a szavazók nem alaptalanul teszik fel a kérdést, hogy miért van szükség egyáltalán bármiféle egyéb migrációra? Ha az állam nem képes ellenőrzése alatt tartani az irreguláris migrációt, hogyan tudná meggyőzni a polgárait, hogy a migráció más formáit képes lesz kontrollálni?

menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre és bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul.”⁸

A szabadság, biztonság és a jog érvényesülése térségében a polgárok tehát *szabadon mozoghatnak*, ugyanakkor joguk van a *biztonsághoz* is. Ez mindenekelőtt a külső határok szigorú ellenőrzésével, így a nem kívánatos harmadik országbeliek kívül rekesztésével,⁹ ill. a migráció megfelelő menedzselésével valósítható meg.

E látszólag egyszerű képlet ellenére a fenti területen az uniós jog és a tagállami jogok kapcsolata igen összetett.¹⁰ A *klasszikus* felosztás értelmében, az uniós jog biztosítja az uniós polgárok szabad mozgását, amíg a tagállami bevándorlási jogok határozzák meg a harmadik országbeliek tagállamok területére lépésének, a munkaerőpiachoz való hozzáféréseinek, ill. családtagjaik csatlakozásának feltételeit. Az elmúlt években bekövetkezett *jogfejlődésnek* köszönhetően, azonban az uniós jog egyre intenzívebben hatol be a tradicionálisan a nemzeti jogok hatáskörébe tartozó területekre (még ha bizonyos tagállamok vonatkozásában speciális derogációk érvényesülnek is), amely eredményeként a harmadik országbeliek Unióban élvezett *jogállása megerősödni* látszik. Ezzel összefüggésben, egyre inkább megkérdőjelezhető az az évtizedekig uralkodó nézet is, miszerint a tagállami/uniós polgárok és a harmadik országbeliek Unióban élvezett jogállása közt majdnem hogy *áthidalhatatlan szakadék* tátong.¹¹

Az előbbi, *hagyományos* nézet elsősorban azon a tényen alapul, miszerint az uniós polgárokat a *tagállamközi szabad mozgás közvetlenül a szerződésből fakadó joga* illeti meg, továbbá, hogy a fogadó államban lényegében *teljes körű, egyenlő bánásmódot*, míg a tagállami kiutasító intézkedésekkel szemben *fokozott védelmet* élveznek. Ezzel szemben

⁸ Lásd EUSz. 3. cikk

⁹ COM (2002) 233, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union, ill. ezt tükrözi az EUB Akrich eset kapcsán született ítélete is. A Bíróság C-109/01 sz. Secretary of State for the Home Department v. Akrich ügyben 2003. szeptember 23-án hozott ítélete (EBHT 2003., I-9607.o.)

¹⁰ BARNARD, C.: The substantive law of the EU. 519.o.

¹¹ A 90-es évek végén, az uniós polgárság koncepciójának bevezetését követően a közösségi jogalkotás, ill. jogalkalmazás igyekezett élesen elhatárolni egymástól a kifejezetten tagállami állampolgárság alapján szerveződött uniós polgárság gyűjtőfogalma alá tartozó személyek kategóriáját a fenti körön kívül eső harmadik országbeli polgárok csoportjától, kihangsúlyozva ezzel az “európai”-“nem európai” fogalmi ellentétet. A kifejezetten az uniós polgárok számára biztosított jogosítványok szerződésben történő rögzítése még fokozottabban kidomborította a fenti különbségtételt.

a harmadik országbeliek esetében az individuális jogokkal szemben mindenekelőtt a tagállami *biztonsági megfontolások* dominálnak.

A harmadik országbeliek *jogállásának* uniós polgárokéhoz történő *közelítése* ugyan elviekben már több mint egy évtizede, közvetlenül a közös bevándorlás és menekültpolitika alapjainak lefektetését követően, az amszterdami módosításokkal, így a harmadik országbeliek vonatkozásában megvalósuló határellenőrzés eltörlésével¹² és az ugyanazon év októberében rendezett 1999-es Tamperei csúcson elkezdődött,¹³ ám sokak szerint, a tamperei folyamat csak annyiban minősült sikeresnek, hogy felhívta a figyelmet a fenti kérdés jelentőségére. A világot megrázó 9/11-es terrortámadás ráadásul a legális migráció irányából, kifejezetten az illegális migráció és a biztonsági szempontok érvényesülése irányába terelte a figyelmet. Kezdetben úgy tűnt, hogy francia elnökség kezdeményezésére született 2008-as Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum beváltja a Tamperei, illetve a Hágai programban megfogalmazott ígéretet, e tekintetben azonban csalódnunk kellett, mivel a Paktumban amint, azt a dolgot folyamán majd bővebben ki is fejtem, sokkal inkább megtestesülni látszik a kormányközelség, mint az összeurópai gondolkodás szemlélete.

Az Uniót a saját és a harmadik országbeli polgárok csoportjának merev szembeállítására és a harmadik országbeliek Unióban élvezett igen ingatag és sérülékeny jogállása miatt így számos kritika érte, ill. éri mind a mai napig. Márpedig a bírálók szerint, az Unió nem hagyhatja számításán kívül az Európai Unió lakosságának közel 4%-át kitevő harmadik országbeli polgárt, akik valamilyen módon mégis csak részt vesznek az Unió életében,

¹² KOSTAKOPOULOU, T. „Long-term Resident Third-Country Nationals in the European Union: Normative Expectations and Institutional Openings, 443-462.o.

¹³ Az Európai Tanács 1999. október 15–16-i tamperei rendkívüli ülésén kijelentette, hogy a harmadik országok állampolgárainak jogállását közelíteni kell a tagállamok állampolgáraiéhoz, és hogy egy bizonyos időtartamon keresztül – amelyet még meg kell határozni – valamely tagállamban jogszerűen tartózkodó és huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személynek az adott tagállamban olyan egységes jogokat kell biztosítani, amelyek a lehető legközelebb állnak az Európai Unió polgárait megillető jogokhoz.

működésében.¹⁴Carrera és Wiesbrock szerint, pedig egyenesen megengedhetetlen, hogy a „Jogok Európájából”kizárólag az uniós polgárok részesüljenek.¹⁵

A nemrég elfogadott, “A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa” című, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség továbbfejlesztését célzó 2010-es *Stockholmi program* és az azt végrehajtó cselekvési terv,¹⁶ amely a *Polgárok Európájának megteremtését* állítja fókuszába, úgy tűnik *nem ad választ* a fenti problematikára. Carrera és Guild a Stockholmi Programról szóló tanulmányában úgy találja, hogy a Program pusztán csak továbbgörgeti a szabadság biztonság és jog érvényesülése térségében kezdetektől fogva bennerejlő feszültséget a tagállami és a harmadik országbeliek között.¹⁷

Még ha *politika szinten* úgy tűnik, nem is történt “áttörés” a harmadik országbeliek uniós jogállásának megerősítése terén, a magát oly sokáig tartó klasszikus nézet, miszerint bizonyos jogosítványok csak is az uniós polgárokat illetnek meg a “Szabadság biztonság és jog érvényesülése térségén” belül, valamelyest átalakulni látszik. A fent jelzett folyamatban kiemelkedő szerepe van az Európai Unió Bírósága *jogfejlesztő gyakorlatának*, ill. az uniós bevándorláspolitikai területén az utóbbi években elfogadott *másodlagos jogalkotásnak*, különös tekintettel az említett aktusokban szereplő *mobilitási rendelkezésekre*.

A Bíróság ítélezési gyakorlatában valóban megfigyelhető egyfajta tendencia, amely szerint, a luxemburgi fórum a harmadik országbelieket megillető jogokat, az uniós polgárok *szabad mozgásával kapcsolatos jogosítványok, koncepciók, ill. az általános*

¹⁴ SHORE, C.: Building Europe: The Cultural Politics of European Integration, 79.o.

MAAS, W.: Migrants, States, and EU Citizenship’s Unfulfilled Promise, 588.o.

¹⁵ CARRERA, S. és WIESBROCK, A.: Whose Citizenship to Empower in the Area of Freedom, Security and Justice? The Act of Mobility and Litigation in the Enactment of European Citizenship, 2. o.

¹⁶ A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítása a polgárok szolgálatában. Council of the European Union, The Stockholm Programme: An open and secure Europe serving and protecting citizens, 5731/10, Brussels, 3 March 2010.

A stockholmi program végrehajtásáról szóló cselekvési terv COM (2010) 171

¹⁷GUILD és CARRERA: Towards the Next Phase of the EU’s Area of Freedom, Security and Justice: The European Commission’s Proposal for the Stockholm Programme, CEPS Policy Brief No. 196, CEPS 2009.

jogelvek (így elsősorban ez egyenlő bánásmód követelménye, azaz az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalma és az arányosság jogelve) fényében értelmezi. Az uniós bírói fórumok által a korábban kifejezetten az uniós polgárok vonatkozásában kidolgozott koncepciók, jogelvek, definíciók harmadik országbeliekkel kapcsolatos joggyakorlatára való kiterjesztése, így jelentősen előmozdítani látszik a harmadik országbeliek Európai Unióban élvezett jogállását.

Hasonlóképpen pozitív változást jeleznek az Európai Unió Tanácsa által bizonyos harmadik országbeliek tagállamok területére való belépését, ill. ott tartózkodását szabályozó, a közelmúltban elfogadott irányelvek,¹⁸s különösen azok *tagállamközi mobilitást* biztosító rendelkezései. Továbbá, az előbbiekkal szoros összefüggésben, az azok számára a befogadó ország polgáraival *kvázi egyenlő bánásmódot* garantáló cikkek fenti irányelvekbe történő beépítése. A harmadik országbeli polgárok egy bizonyos köre a fenti eszközöknek köszönhetően ma már a korábban kizárólag az uniós polgárok által élvezett jogosítványok, szabadságok egy részének hatálya alá vonhatók,¹⁹s ezzel párhuzamosan, -egyes Szerzők szerint legalábbis-, úgy tűnik, hogy a tagállami állampolgárság egyre kisebb szerepet kap majd az ún. "európai polgárság" jövőbeli határainak megrajzolásában.²⁰

Ha az előbbi kijelentéssel nem is tudunk teljes mértékben azonosulni, látnunk kell, hogy a Bíróságnak a dolgot során bemutatandó, a harmadik országbeliek irányában igen pozitív irányú, kiterjesztő hatályú ítélkezési gyakorlata, mintha bizonyos pontokon

¹⁸ 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. o.*

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. o.*

A Tanács 2004/114/EK irányelve (2004. december 13.) a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcseré, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről, *HL L 375., 2004.12.23., 12–18. o.*

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. o.*

¹⁹ Az uniós polgárság intézményét sokan úgy tekintik, mint a már korábban is létező jogosítványok kompilációján alapuló intézményt.

²⁰ CARRERA, S. és WIESBROCK, A.: Whose Citizenship to Empower in the Area of Freedom, Security and Justice? The Act of Mobility and Litigation in the Enactment of European Citizenship, 2. o.

valóban *elhalványítaná* a korábban markánsan jelenlévő határvonalat az uniós polgárok és a harmadik országbeliek Unióban élvezett jogállás között. Azok a szigorú nézetek továbbá, amelyek szerint az uniós polgárok számára biztosított szerződéses szabadságokat kizárólagosan fent kell tartani előbbieik számára, úgy tűnik, talajt vesztenek azon tényleges gyakorlat fényében, amely a fenti szabadságokat fokozatosan kiterjeszti a harmadik országbeliekre egyaránt, ezzel is közelítve a két személyi kör jogi státuszát.

A fentieket üdvözlendő szükséges ugyanakkor rámutatni azokra a korlátokra is, amelyek az eredetileg kizárólag az uniós polgárság intézményéhez köthető jogosítványok harmadik országbeliek általi gyakorlásának gátját szabják, ill. szabhatják. Politikai szempontból igen érzékeny területről lévén szó, a féltve őrzött „tagállami szuverenitás szelleme” továbbra is ott lebeg a harmadik országbeli polgárokra vonatkozó uniós jogalkotás és jogalkalmazás horizontja felett, jelentősen *csorbítva* a nem uniós polgárok jogainak előmozdítása terén elért egyébként „látványos” eredményeket. Az ambíciózus bizottsági javaslatok továbbra is sok helyen megtörni látszanak a tagállami akarat fényében, a már megszületett aktusok pedig jelentősen veszíthetnek és, mint majd látjuk, veszítenek is erejükből az uniós jog tagállamok általi végrehajtása során.

Mindemellett úgy tűnik, hogy a “szabadság, biztonság és jog érvényesülése térségének” koncepciója vonatkozásában, immár egyfajta hangsúlyeltolódásról beszélhetünk, amelynek középpontjában elsősorban nem a “biztonság mindenekfelett álló érdeke”, hanem a szabad mozgás szerződéses jogának széleskörű érvényesítése, ill. az alapvető jogelvek, így különösen az állampolgárságon alapuló diszkriminációmentesség és az arányosság követelményének általános hatályú tiszteletben tartása és előmozdítása áll.

A dolgozat a fentiekre tekintettel így lényegében arra a kérdésre kíván választ adni, hogy a tamperei folyamat, azaz a harmadik országbeli polgárok jogállásának uniós polgárok jogálláshoz történő közelítése, még ha a “politikai színtéren” ténylegesen meg is akadt, az uniós bírói fórumok jogfejlesztő tevékenységének, ill. a közös bevándorláspolitikai területén, az elmúlt években megalkotott tagállamközi mobilitást biztosító másodlagos jogalkotási aktusoknak köszönhetően kiteljesedhet-e a jövőben. Egyáltalán, a tamperei

célkitűzésekkel összhangban ténylegesen elindult-e egyfajta paradigmaváltás a nem tagállami polgárok uniós polgárokéhoz hasonló jogállásának megvalósítása céljából, és ha igen, akkor hol tart ez a folyamat?

Ezzel szoros összefüggésben, vajon a korábban felállított szigorú „uniós – nem uniós polgár” fogalmi ellentétpár, amely az elmúlt évtizedben lényegében meghatározta a szabadság, biztonság és jog érvényesülése térségének fejlődését a fenti eszközöknek köszönhetően valóban képlékennyé válhat-e? Milyen főbb akadályok állják útját a fenti folyamatnak?

A dolgozat alapvetően három olyan területre koncentrált, amely nézetem szerint, kellőképpen tükrözheti a harmadik országbeliek uniós jogállásában, ill. általában a velük szemben tanúsított bánásmóddal kapcsolatosan az uniós jogalkotás és jogalkalmazás vonatkozásában bekövetkező változásokat.

Így elsőként a tagállami határokat átlépő *uniós polgárok harmadik országbeli családtagjainak* jogosítványait kívánom részletesen bemutatni a másodlagos jog, így a 1612/68/EGK rendelet²¹ és az azt módosító 2004/38/EK irányelv²² alkalmazására vonatkozó legújabb EuB joggyakorlat fényében.

Ezt követően rátérek a *külkapcsolatok* területére, ahol az egyes társulási és együttműködési megállapodások rendelkezései által különleges jogosítványokkal, ill. a foglalkoztatás és a szociális biztonság területén biztosítandó egyenlő bánásmód jogával felruházott harmadik országbeli polgárok helyzetét vizsgálom, ezen belül is kiemelten a török munkavállalók jogállását.²³

²¹ A Tanács 1612/68/EGK rendelete (1968. október 15.) a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról, *HL L 257., 1968.10.19., 2–12. o.*

²² 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 EGT vonatkozású szöveg. *HL L 158., 2004.4.30., 77–123. o.*

²³ Az utóbbiak által élvezett széleskörű jogosítványokra egyébiránt jól rámutat, hogy az EuB előtt még az a kérdés is felmerült, nem élveznek-e a török polgárok - a KJ 59. cikk értelmében meg nem engedhető módon- az uniós polgárokénál is kiterjedtebb jogokat.

Végül, az uniós *bevándorláspolitiká* területének egy jelentős szeletét tekintem át, így a tamperei és a hágai folyamat eredményeként a legális bevándorlás területén született másodlagos jogi aktusokra koncentrálva, kiemelt szerepet szánva a harmadik országbeliek családdegyesítéséről szóló 2003/86/EK irányelvnek²⁴ és a fent már hivatkozott, a harmadik országbeli polgárok számára a tagállamközi mobilitás jogát biztosító jogalkotási eszközöknek.

Az uniós polgárok és a harmadik országbeliek jogállásának elemzése során –vertikális síkon- különösen egy szegmenst szeretnék kiemelni, amely, mint a gazdasági szempontokon túlmutató humán faktor, nézetem szerint, még hangsúlyosabban rávilágíthat a fent jelzett paradigmaváltásra (ha van ilyen). Ez a humán tényező, pedig nem más, mint a családi élet tiszteletben tartása alapjogi követelményének fokozott jelenléte a harmadik országbelieket érintő uniós jogalkotásban és jogalkalmazásban.

Az emberi jogi vonatkozások, a „humán faktor” a tradicionálisan „közösségi” érdekekre épülő bevándorláspolitikát az egyéni érdekek figyelembevételének irányába fordítja. Az uniós jog uniós polgárok szabad mozgására vonatkozó rendelkezései, egyfajta szélsőséges példaként kiváló illusztrációját adja a fentieknek.²⁵ Az uniós szabályok, és az azokat értelmező EuB gyakorlat ugyanis minden esetben jogszerű igazolást követel a korlátozó tagállami aktusokkal szemben, miközben egyre erősebb jogállást biztosít az uniós polgároknak, felerősítve ezzel az *individuum* szerepét a „közösségi” dimenzióval szemben.

Így, a harmadik országbeli polgársággal bíró és az Európai Unióban letelepedni kívánó személyek szempontjából, messze nem indifferens kérdés, hogy az uniós jog akár a belső piaci jog, akár a bevándorlási jog területén kiket von a családtag fogalmának hatálya alá, ill. milyen védelmet biztosít a család, mint intézmény számára. Továbbra is az integráció kezdete óta jelenlevő kizárólagosan gazdasági, ill. az egyre markánsabban jelenlevő

²⁴ A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családdegyesítési jogról, *HL L 251., 2003.10.3., 12–18. o.*

²⁵ THYM, D.: Respect for private and family life under Article 8 ECHR in immigration cases: a human right to regularize illegal stay?, 108.o.

biztonsági megfontolások dominálnak-e a harmadik országbeliek jogállásának meghatározása vonatkozásában, avagy más individuális megfontolások is megjelennek? Az „európai polgárság” megteremtése felé vezető úton, értelemszerűen fontos lépcsőfokot jelentene a humán szempontok előtérbe kerülése az alapvetően gazdasági alapokon szerveződött integrációs jogban.

Az alapjogi dimenzió felmerülésével természetesen az elemzés során ki kell térnünk magára az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Európai Egyezmény családi és magánélet tiszteletben tartása jogát rögzítő releváns 8. cikkére,²⁶ ill. az azzal kapcsolatos strasbourgi joggyakorlatra, tekintettel, hogy előbbieik általános iránymutatóul szolgálnak az EuB számára annak az alapjogok tiszteletben tartásával kapcsolatos gyakorlata tekintetében, továbbá mivel a Lisszaboni Szerződés vonatkozó rendelkezése értelmében az Unió a közeli jövőben csatlakozni fog magához az Egyezményhez.²⁷

Az EJEB fennállásnak első harminc évében nem igazán foglalkozott- legalábbis direkt - módon a bevándorlás területét érintő kérdésekkel, tekintve, hogy maga az Egyezmény lényegében nem tartalmaz arra vonatkozó rendelkezést. A Bíróság még sem kerülhette el, hogy ítélezési gyakorlata során olyan kérdésekkel foglalkozzon, amelyek -az EJEE-ben foglalt más emberi jogok védelme körében felmerülendő- migrációs vonatkozásokkal is bírnak.

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, hogy melyik Szerződő Állam területén kívánnak élni. Ezt erősíti meg az EJEB évtizedekig fennálló gyakorlata is, amely szerint, nem ütközik az Egyezmény 8. cikkébe az a megfontolás, hogy amennyiben az ésszerűen elvárható, a család - egységességének megőrzése érdekében- *máshol telepedjen le*.

²⁶ http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/09BA1FC2-CBED-4B24-8E0FDF24D8ACF612/0/HUN_Convention_simplif%C3%A9.pdf

²⁷ Lásd EUSz 6. cikk (2)

Az utóbbi évek strasbourgi migrációs tárgyú döntéseinek fényében ugyanakkor úgy tűnik, a hangsúly bizonyos esetekben az egyéni körülmények hangsúlyosabb figyelembe vétele irányába tolódik, ill. a Bíróság joggyakorlatában komolyabb figyelmet szentel az egyén érintett állam területén való tartózkodása hosszának és az ezen idő alatt kiépült kapcsolatrendszerének.

A harmadik országbeliek jogállásának vizsgálata során így szintén jelzésértékkel szolgálhat, hogy az EuB mennyiben és hogyan hivatkozta az EJEB 8. cikkel kapcsolatos gyakorlatát az uniós jog egyes, a harmadik országbeliek jogállását érintő területein, ill. mennyiben kívánja sui generis uniós jogi alapokon biztosítani a családi élet védelmét.

Hogy valóban elérkezett-e az idő egy család és emberközpontú Európa megteremtésére, amelyben a harmadik országbeliek is az „európai polgár” fogalma alá vonhatók, arra részben választ adhat e dolgozat.

I. fejezet: Alapfogalmak, alapvető koncepciók

1. A migráció fogalma, migrációs elméletek, attitűdök

A nemzetközi migráció kérdésköre, amely napjaink egyik legaktuálisabb problémája, rendkívül *szerteágazó jelenség*. A migráció fogalmának meghatározása nem egyszerű feladat, a mai napig nem áll rendelkezésünkre egy olyan mindent átfogó definíció, amely teljes egészében lefedné a fenti folyamatot. Csupán elmélettöredékek léteznek. Egy azonban bizonyos: e folyamat az emberiség történetét végigkíséri a kezdetektől, tekintettel arra, hogy mindig voltak és lesznek új okok, amelyek az embereket vándorlásra készítik.²⁸ Lukács és Király egy nagyon letisztult, mégis a jelenség komplexitására kiválóan rávilágító definícióját kínálják a migrációnak: „A vándorlás egyéni vagy csoportos akarat eredménye, amelyet az általános társadalmi, gazdasági vagy

²⁸ SZALAYNÉ SÁNDOR E.: Bevándorlási politika az Európai Unióban és Magyarországon, 2. o.

politikai folyamatok az egyéni szándék és a mindennapok törekvései együtt, egyszerre határoznak meg.”²⁹

Tekintve, hogy a migráció, mint *társadalmi jelenség adott*, sokkal hangsúlyosabb kérdés, hogy hogyan közelítjük meg, ill. közelíti meg az integrációs politika és jogalkotás magát a migránst és általában a migráció folyamatát. Nagy Boldizsár tanulmányában jól érzékelteti, hogy a migráció jelenségének történelmi és azon belül is, az integrációtörténeti megközelítése nem határozható meg egyértelműen. „A (be)vándorló képe a történelem során (ha nem hódítóként érkezett) dominánsan pozitív volt. A peregrinációtól kezdve az Európai Közösséget többek között a munkaerő szabad áramlásának eszméjére alapító Római szerződésig és az egymilliomodik (portugál) vendégmunkást 1964-ben mopeddel köszöntő német államférfiak fényképéig rengeteg jelét és emlékét őrizzük annak, hogy az euroatlanti kultúrában a vándorló, a külföldön tudást, szakképzettséget szerző, vagy boldogulását kereső (férfi) képe pozitív kép volt az 1970-es évek közepéig, az európai bevándorláspolitikának az első olajsokkot követő radikális fordulatáig. Attól kezdődően s különösen a nyolcvanas évek közepétől kialakult egy beszédmód, amelyet a biztonsági kontinuum tételezése jellemez: a külföldi probléma, veszélyforrás, biztonsági kockázat, mert egy tengelyen helyezkedik el a terroristával, az illegális munkavállalóval, a csempésszel.”³⁰

A fentieket megerősítve, egyben továbbgondolva rögzíteném, hogy amíg az előbbi, azaz a migránst *veszélyforrásként* aposztrofáló nézet különösen felerősödni látszott a 9/11-es terrorcselekményeket követően, -amelyet a Hágai program biztonság orientált szemlélete egyébiránt kiválóan tükröz is,- az elmúlt években az uniós tagállamokban már érezhetően jelenlévő demográfiai problémák, ill. a szakképzett munkaerő egyre fokozódó hiánya enyhítheti e borús képet.

Hangsúlyozni kívánom ugyanakkor, hogy migráció jelenségének általános (társadalmi) megközelítése nem vázolható fel egy lineáris időbeli sík mentén, hiszen annak pozitív és

²⁹ LUKÁCS, É. és KIRÁLY, M.: Migráció és Európai Unió, 20. o.

³⁰ NAGY, B.: A szuverén határai, 41.o.

negatív vonzatai a társadalomban egyidejűleg vannak jelen, legfeljebb egyes időszakokban annak kedvező, vagy kevésbé kedvező hatásai domboríthatók ki az aktuális társadalmi szükségletek és félelmek függvényében.

A migráció jelensége *elméleti* síkon- akár a politikai, akár a jogi dimenziót tekintjük- *két irányból* közelíthető meg. A következőkben e két eltérő megközelítésmódot vizsgáljuk. Az előbbiekhöz hasonlóan azonban itt is kiemelném, hogy e pusztán teoretikus megközelítésmódokat a gyakorlatban nem lehet *légmentesen elhatárolni* egymástól, azok az adott társadalmi, ill. jogrendszerben mindig együttesen vannak jelen, még ha eltérő arányban is. Az Unió migrációra vonatkozó politikai stratégiáját, ill. jogalkotását a dolgozatban a fenti szempont alapján kívánom elemezni, így mindenekelőtt azt vizsgálva, hogy az integráció egyes fázisaiban, ill. magukban a jogalkotási aktusokban a két eltérő irányzat milyen arányban van jelen.

Mielőtt erre rátérnék, azonban röviden szükséges áttekinteni, hogy makro, ill. mikro szinten milyen társadalmi, gazdasági folyamatok állnak a nemzetközi migrációs folyamatok háttérében, ill. milyen egyedi tényezők befolyásolják a migránsokat a vándorlásukban (ún. húzó és taszító tényezők, azaz pull, ill. push faktorok).

1.1. A migrációs elméletek: a migráció jelenségének szocio-gazdasági háttere

A nemzetközi migrációval foglalkozó kutatók közül elsőként Ernst Georg Ravenstein, német statisztikus-geográfus nevét érdemes megemlíteni, aki felismerte, hogy a migrációt nem pusztán jobb életre vágyó egyének véletlenszerű döntései, hanem a tőkés piac, a gazdasági vonzás-taszítás, és a munkaerő kereslete-kínálata határozza meg. A „Migráció törvényei”³¹ című munkájában arra a felismerésre jutott, hogy a migráció oksági viszonyait egy úgynevezett vonzó-taszító mechanizmus szabályozza (pull-push hatás), vagyis egy adott hely kedvezőtlen körülményei az embereket eltaszítják a vonzóbb adottságú helyek felé. *Ravenstein törvényei* a következőkben foglalhatók össze: a

³¹ RAVENSTEIN, E.G.: The Laws of Migration. Journal of the Statistical Society of London, Vol. 48. No. 2. 1885. 167-235.o.

migráció lassan és lépésről-lépésre kiteljesedő folyamat, a migráció mérete fordított arányban van a távolsággal, a migráció ellenmigrációt vált ki, a városok növekedése a vidéki térségek kárára történik (elnéptelenedés), a rövidtávú migrációban a nők vannak többségben, végül pedig a közlekedés és az ipar fejlődésével növekszik a migráció.

Ravenstein munkássága igen meghatározó volt, hiszen a jelenkori domináns elméletek is többé-kevésbé a ravenstein-i megállapításokra nyúlnak vissza. Elsőként ezek közül, Everett Lee nevét szükséges megemlíteni, aki újraformálta Ravenstein elméletét, nagyobb hangsúlyt fektetve a *belső tényezőkre* (a taszításra).³² Nézete szerint, az úgynevezett taszító (push) tényezők a származási országban az egyént arra ösztökélik, hogy máshol próbáljon szerencsét. Ezek közé tartozik mindenekelőtt az adott ország vagy terület demográfiai helyzete, és az illető munkaerő-piaci kilátásai. További taszító tényezőként jelenhet meg a politikai elnyomás, a vallási üldözés, a háborúk és a természeti katasztrófák. Ezzel szemben, a pull tényezők közé sorolható a politikai stabilitás, a vallási tolerancia, a gazdasági prosperitás és a jó tanulási lehetőségek.

A klasszikus push-pull modellel szemben legfőbb kritikaként az fogalmazódott meg, hogy az *teljesen racionális alapú* döntéshozatalt feltételez a migráns részéről, és figyelmen kívül hagyja a gazdasági helyzetnél kevésbé szembetűnő okokat, amelyek ugyancsak jelentősen befolyást gyakorolhatnak az egyén döntésére.

A *gazdasági alapú megközelítések* főleg az 1950-es és 1960-as években játszottak főszerepet. Ezek közül először a migráció *neoklasszikus* elméletét érdemes kiemelni, amely makro elmélet szerint, a munkaerő-vándorlást a területenként eltérő mértékű munkaerő kereslet és kínálat váltja ki.³³ A fenti modell azon alapul, hogy a tradicionális (mezőgazdasági) szektor felesleges munkaereje átcsoportosításra kerül, hogy kielégítse a fejlődő modern (városi) szektor munkaerő emelkedő keresletét. A neoklasszikus modellekben tehát az interszektoralis bérdifferencia a migráció elsődleges motivációs tényezője. A népesség és a távolság csak annyi szerepet játszanak, amennyire a bérekre

³² LEE, E. S.: A Theory of Migration. Demography. Vol. 3. 1966. 47-57.o.

³³ TODARO, M.T.: International Migration in Developing Countries. International Labour Office, Genf, 1976.

és a migrációs költségekre hatást gyakorolnak. Ez amegközelítés elsősorban azért problematikus, mert egy ilyen tisztán a kereslet és kínálat kiegyenlítődére koncentrált közgazdaságtani modell a migránsokra kizárólag, mint racionális döntéshozásra képes termelési tényezőkre tekint, és nem veszi számba a vándormunkások emberi mivoltát, megannyi irracionális, érzelmi elemével.

Szükséges megemlíteni továbbá az ún. *szegmentált munkapiac* elméletét,³⁴ amely szerint a fejlett államok gazdasági eleve úgy vannak strukturálva, hogy mintegy szükségük van bizonyos mértékű bevándorlásra. A *duális munkaerőpiac* elméletének legmarkánsabb képviselője Piore szerint, a nemzetközi migrációt az idegen munkaerő iránti *állandósult kereslet* váltja ki, amely a fejlett országok gazdasági szerkezetének alapvető tulajdonsága. A munkaerő országok közötti vándorlása nem indokolható a küldő országokban érvényesülő taszító erőkkel, mint például az alacsony bérekkel vagy a magas munkanélküliséggel, hanem a fogadó országokban működő vonzó erők, az ipari társadalmak és gazdaságaik szerkezetéből fakadó „krónikus és csillapíthatatlan” munkaerő-kereslet szolgál arra magyarázatul.³⁵ A fejlett gazdaságok munkaerőpiaca ugyanis primer és szekunder szektorra válik szét: primer szektorra magas bérek, jó munkafeltételek, a foglalkoztatás biztonsága és kedvező előrejutási kilátások jellemzőek, míg a szekunder munkaerő-piacon a bérek alacsonyak, a munkakörülmények nem megfelelőek, magas a fluktuáció, korlátozottak az előrejutási lehetőségek.

A Wallerstein *világrendszerelmélete*³⁶ alapján megszülető migrációs teória már nem csupán a fogadó ország gazdasági szerkezetében, hanem a *világgazdaság a történelmi fejlődés során kialakult struktúrájában* látja a nemzetközi munkaerő-vándorlás mozgatórugóját. Ebben a rendszerben a centrum országok tőkés gazdasági viszonyai beszívárognak a periférikus, szegényebb társadalmakba, létrehozva ott egy olyan mobil népeiséget, amely munkavállalás céljából hajlandó külföldre vándorolni. Az iskola

³⁴ PIORE, M. J.: *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*. Cambridge University Press, 1979.

³⁵ GALASI P.- SÍK E.: A szegmentált munkaerőpiac elmélete. *Közgazdasági Szemle*, 1979., 12. sz., 1487-1500. o.

³⁶ WALLERSTEIN, I.: *A modern világgazdasági rendszer kialakulása*. Budapest, 1983. Gondolat.

képviselői szerint, a nemzetközi migráció a globális kapitalizmus zavarainak és diszlokációinak mellékterméke. Vagyis a jelenkori migráció mindig a periféria (szegény országok) felől a centrum (gazdag országok) felé igyekszik, mivel a fejlett országok ipari fejlődésével járó folyamatok olyan strukturális gazdasági problémákat generáltak, amelyek a fejlett országokban a szolgáltatási szektorok dominánsává válásával szükségszerűen a centrum felé ösztökélik a Harmadik Világ alacsony bérért foglalkoztatható népességét.

A fenti három modell, s a korai gazdasági alapú modellek legfőbb hiányossága, hogy nem foglalkoznak egy alapvető kérdéssel: miért van az, hogy ugyanolyan körülmények és feltételek között egyesek elvándorolnak, amíg mások nem?³⁷

Az 1980-as években a kutatások hangsúlya az aggregát megközelítésről a *mikro-behaviorista modellek* felé tolódott, amelyek az egyéni döntést befolyásoló tényezőket sokkal szélesebb palettára helyezték. Természetesen ezek a modellek is abból indulnak ki, hogy a vándorlási célhelyre kalkulált hasznok összessége meghaladja a migrációs költségek összességét. Azonban a tekintetben, hogy mi számítható egyéni „haszon”-nak és „költség”-nek, elméletek egész sokasága próbált különböző hipotéziseket igazolni. Többségük alapvetően a neoklasszikus és Todaro modellekre épít a tekintetben, hogy a haszon és költségek alapját a bérdifferenciában vagy a várt bérszínvonalak alakulásában látja, ám beépít a rendszerbe olyan tényezőket, mint munkakeresés, migrációs hálózatok által nyerhető előnyök, illetve különböző kockázatok, mint költségek (vagyis hasznot csökkentő tényezők).

A *humán tőke* elméletre épülő migrációs modellek ezért a migráció hasznát és költségeit kiegészítik a humán tőkére vagy azzal kapcsolatos egyéb változókra, amelyek annak függvényei. A humán tőkén kívül egyes modellekben a szociális tőke, migrációs hálózatok vagy a célterületen kiépült családi/baráti kapcsolatok formájában, szintén kulcsszerepet játszik egyes migrációs modellekben.³⁸

³⁷ Petővári Bence Doktori Értekezése, 2010. 27. o.

³⁸ Lásd uo. 28. o.

A szociális tőke koncepciójának említésével érkezünk el a migráció-elméletek másik csoportjához, amelyek – a közösségek és szociális környezeti tényezők felértékelésével a migrációs döntés helyett inkább már *magára a migrációs folyamatra* helyezik a hangsúlyt. Tilly-t, Brown-t, és Lomnitzot³⁹ említhetjük e modellek előfutáraiként, akik hangsúlyozták, hogy mind az országon belüli, mind pedig a nemzetközi migráció alakításában és fenntartásában a (rokoni) *kapcsolatoké a főszerep*.

A hálózatelmélet-alapú migrációelmélet a migráció új közgazdaságának hagyományaira építkezik, ugyanakkor tovább is megy, amikor azt állítja, hogy „a migráció tényleges alapegysége nem az egyén, hanem az ismeretségek, a rokonság, a munkában szerzett tapasztalatok által összekapcsolt emberek csoportja...”.⁴⁰

A nagy távolságra történő vándorlás ugyanis komoly költséggel, ill. kockázattal jár, a migránsok, korábbi migránsok és a nem migránsok között szövődő interperszonális kapcsolatok láncolatából felépülő migráns hálózatok pedig csökkentik a költözködés költségét és kockázatát, és növelik a migráció várható nettó hozamát.

A nemzetközi munkaerő-vándorlás, így a társadalmi hálózatok folyamatos kiépítését és használatát tételezi fel. E hálózatok hatalmas földrajzi távolságokat is képesek átfogni, és igen hatékonyan maximalizálják a térben egyenlőtlenül eloszló gazdasági lehetőségeket.

A migrációs hálózatok modelljét még két kisebb jelentőségű elmélet egészítette ki: az ún. *intézményi elmélet*, amely az intézmények szerepének fontosságát hangsúlyozza. Az intézményelmélet szerint a migráció megindulásával olyan szervezetek alakulnak ki a megnövekvő és ki nem elégített kereslet hatására, amelyek feladata a migráció fenntartása és elősegítése. Ennek következtében a migránsok nemzetközi áramlása egyre inkább intézményesedik, és függetlenné válik eredeti motivációitól.

Az intézményi elméletet kiegészíti a *kumulatív okozati rendszerek elmélete*,⁴¹ amely a migrációs cselekedetek visszahatását vizsgálja a szociális és a döntési közegre. A

³⁹TILLY, C. és BROWN, C.H.: On Uprooting, Kinship, and Auspices of Migration. *International Journal of Comparative Sociology*, 139-164.o.

⁴⁰TILLY, C.: Áthelyeződött hálózatok. 2001. In Sik E. (szerk.): *A migráció szociológiája*. Budapest: Szociális és Családügyi Minisztérium, 89-103.o.

⁴¹MASSEY, D. S.: Social Structure, Household Strategies, and the Cumulative Causation of Migration. *Population Index*, 1990, 3-26.o.

kumulált okság elmélete szerint, a migráció során pozitív visszacsatolás jön létre. A kibocsátó közeg társadalmi-gazdasági struktúráinak megváltozása növeli a további migráció valószínűségét, így lényegében a migráció saját maga hozza létre azt a társadalmi és gazdasági kontextust, mely a továbbiakban fenntartja.⁴² „Az indítékok összegződnek, amikor minden egyes migrációs művelet módosítja azt a társadalmi összefüggést, amelyben a következő, migrációra vonatkozó döntést meghozzák, méghozzá úgy, hogy nő a további migráció valószínűsége.”⁴³

Ahogy a migrációt meghatározó különféle további tényezők és hatások integrálásának szükségessége az 1980-as és 1990-es években a migráció-elméletek új irányzatainak létrejöttét inspirálta, a szociális és hálózati modellek fejlődésével természetesen a *közgazdaságtani alapú elméletek* is tovább fejlődtek, egy új irányzatot alakítva ki. Ennek neve a *migráció új gazdaságtana* lett, angol nyelvből származó rövidítése NELM (New Economics of Labour Migration). A migráció új közgazdaságtana a döntéshozatalt az *egyéni szint helyett a család, illetve a háztartások kereteibe helyezi* és a migráció által remélt hasznot is tágabb kontextusába helyezi. Az elmélet rámutat, hogy a bérkülönbségnél jelentősebb tényező az elvándorlás szempontjából az adott család relatív helyzete a többi hasonló gazdasági helyzetben lévő családhoz képest. További fontos közgazdaságtani felismerés, hogy nem a legszegényebb családokból kerülnek ki az első migránsok, hanem a középosztályokból, később azonban a migrációs láncolatok és hálózatok kialakulásával a szegényebbek is kisebb kockázattal vállalkozhatnak az utazásra.

Szintén az újabb gazdasági elméletek közé tartozik egy kevésbé elmélet, melynek neve migráció, mint *fogyasztói tevékenység*.⁴⁴ E szerint, a migráció tulajdonképp egyfajta árunak/szolgáltatásnak, vagyis egy fogyasztani való jószágnak feleltethető meg, és a vándorló (illetve a vándorló közössége) saját preferenciái és költségei alapján mérlegel, hogy él-e a fogyasztás lehetőségével vagy sem.

⁴² A központi statisztikai hivatal népességtudományi kutatóintézetének kutatási jelentései.89., 50.o.

⁴³ MASSEY: A nemzetközi migráció elméletei: áttekintés és értékelés. In SIK, E. (szerk.): A migráció szociológiája. Budapest: Szociális és Családügyi Minisztérium, 9-40.o.

⁴⁴ WALLACE S.B.; DeLORME Jr C.D.; és KAMERSCHEN D.R.: Migration as a consumption activity, International Migration, Volume 35, Number 1, 1997 , 37-58.o.

Végül a teljesség kedvéért érdemes még megemlíteni Borjas *ön-kiválasztásról szóló elméletét*.⁴⁵ Borjas műveiben az 1980-as évek elején igyekezett matematizálni a migrációit kiváltó okot úgy, hogy kísérletet tett kiszámolni a nettó hozamot, amit a migrációban résztvevő elérhet. Borjas a nemzetközi migrációt az emberi tőke beruházásnak egyik formájaként értelmezte. Módszerének lényege, hogy a célországban elérhető keresetet nem csak önmagában vizsgálja, hanem korrigál az állás megszerezhetőségével és az eredményből kivonja a kibocsátó országban megszerezhető jövedelmet és a különbözetet a csökkentett költségekkel.⁴⁶

Az előbbieken tehát, bemutatásra kerültek a legfontosabb migrációs elméletek. Ha azonban nem magát a migrációt, hanem a migrációs-attitűdöket vizsgáljuk, két uralkodó megközelítésmódot különböztethetünk meg: a migráció hasznos természetét és szabadságát hangsúlyozó, valamint a migráció kockázatait kiemelő, s azt biztonsági oldalról megközelítő attitűdöket. A következőkben erre szeretnék részletesebben kitérni.

1.2. A migráció jelenségének politikai szempontú megközelítése: a reaktív, ill. a proaktív irányzat

Ahogy arra már fent utaltam, a migráció folyamatára, és a migráció kapcsán felmerülő kérdésekre sokféle válasz adható. Mégis, alapvetően két megközelítés uralkodó e tekintetben, így a *reaktív irányzat*, amely a fogadó politikai közösség biztonsági szempontjait helyezi előtérbe, szemben a *proaktív* irányzattal, amely középpontjában a lokálissal szemben egy globális szemlélet áll, teret engedve az univerzális emberi jogok fokozott érvényesülésének.⁴⁷

A reaktív irányzat egymástól *elszigetelt, határok által széttagolt*, „*befelé egységes*” politikai közösségekben gondolkozik, amíg a proaktív irányzat számára kiindulási pontként a *globális emberi közösség* szolgál.

⁴⁵ BORJAS, G.J.: Self-Selection and the Earnings of Immigrants, The American Economic Review, 1987, 77(4), 531-553.o.

⁴⁶BORJAS, G. : Self-Selection and the Earnings of Immigrants, American Economic Review, 1987 September, 531-553. o, www.borjas.com

⁴⁷BARRERO, R.Z.: Political discourses about borders: On the emergence of a European Political Community, 15-32.o.

A reaktív irányzat számára a migrációs folyamat, egy jogi, ill. politikai eszközökkel megoldandó *problémaként* jelenik meg, amely komoly *közrendi és közbiztonsági* kérdéseket vet fel, az eltérő *kultúrkörök összeütközéséből* fakadóan. A proaktív irányzat kihívásként kezeli azt, szükség esetén új, innovatív megoldásokat bevezetve. A proaktív irányzat szerint a migráció nem csak, illetve elsősorban nem problémákat vet fel, tekintettel, hogy az döntő szerepet játszik a *demográfiai viszonyok kedvező alakulásában, társadalmi és kulturális* élet fejlődésében. A két irányzat eltér abban is, hogy kiket tesz *első számú felelőssé* a migránsok számának elmúlt években történő jelentős növekedésében, így a származási országot, ad absurdum magukat a migránsokat, vagy a fejlett iparú, fogadó országokat. Így a proaktív irányzat *nem az eltérő kultúrák összeütközésében*, hanem a *fejlett és fejletlen országok* közötti szakadék növekedésében látja a legnagyobb problémát. Ezen irányzat szerint, a határok a társadalmi gazdasági egyenlőtlenséget szimbólumai, a migráció a globalizáció, a kapitalizmus által előidézett társadalmi jelenség.

Mindkét szemlélet egyetért ugyanakkor abban, hogy a tömeges migrációnak számos, nem kívánt hatása van, így a reaktív irányzat szerint, az *instabilitás, az ezzel járó bűnözés, ill. általában, minden, ami felborítja a politikai közösség békés együttélését*. A proaktív irányzat ugyanakkor a „gettósodás” a *bevándorlók kizsákmányolása, a vallási és kulturális intolerancia és a hátrányos megkülönböztetés veszélyeire* hívja fel a figyelmet. Utóbbi szemlélet erőteljesen hangsúlyozza a társadalmi jelenség kényszerítő jellegét, azaz, hogy a migránsok valójában nem önként hagyják el hazájukat, így a fogadó ország részéről *morális kötelezettség* áll fenn a bevándorlók és a származási országok megsegítésére. A reaktív irányzat szerint, ezzel ellentétben, a politikai közösség részéről *nem áll fenn semmiféle kötelezettség*, különösen a tekintetben, hogy *újradefiniálja magát*. Így értelemszerűen a befogadó társadalom játékszabályai érvényesülnek.

A két irányzat tekintve, hogy különbözőképpen fogja fel a migráció társadalmi jelenségét, eltérő eszközöket kíván bevetni annak megfelelő „kezelésére”. A reaktív irányzat a biztonsági szempontokat helyezve előtérbe a *szigorú kontrollra* helyezi a

súlypontot, így a belépők számának limitálására -tekintettel az érintett ország befogadóképességének korlátozott voltára-, ill. a politikai közösség *identitásának megőrzésére*. A *szelekció* nemzeti alapon történik. A fogadó ország határpolitikája így alapvetően két célra összpontosul, a belépni kívánók számának csökkentésére, ill. a belépők szelektálására, általában nemzeti alapon.

Ezzel szemben a proaktív irányzat az emberi jogokra fókuszálva, a nemzeti alapon történő megkülönböztetés elvének tilalmát helyezi a szabályozás középpontjába. A szigorú kontrollt inkább enyhíteni látja célszerűnek, tekintve, hogy a legális migráció elősegítése lényegében mind a migránsnak, mind pedig a fogadó országnak kedvez, különösen, ha idénymunkáról van szó.

A reaktív irányzat szerint, az ún. „hívó hatást” (call effect) a túl engedékeny szabályozás idézi elő. A proaktív szemlélet ezzel szemben az „exit effect” és a származási országban uralkodó viszonyok közötti kapcsolatra koncentrálna, így a túlnépesedés, a munkanélküliség, a gyenge szociális háló, a lassú gazdasági növekedés által okozott problémákra, amelyek az ország elhagyására ösztönzik a lakosságot. Ennek fényében a migrációs politika első számú feladata az előbbi okok feltárása és a fejlett, ill. fejletlen országok közötti különbségek redukálása.

1.3. A migrációs politika nemzetközi jogi szempontú megközelítése: az „egységesség” és a „fokozatos integráció” koncepciója

1.3.1. A fokozatos integráció koncepciója

A migráció kérdését nemzetközi jogi szempontból két fő koncepció alapján lehet megközelíteni, az államterület, népesség és főhatalom egységét hangsúlyozó „egységesség”, ill. a „fokozatos integráció” (progressive inclusion) elmélete irányából. Mindkét elmélet a *nemzetközi jogban gyökerezik*, ugyanakkor azok más és más koncepcionális alapon közelítik meg a nemzetközi migráció és integráció kérdését. A „fokozatos integráció” koncepciója az *egyetemes emberi jogok tiszteletének és*

védelmének követelményére vezethető vissza, így arra, hogy az egyént tartózkodási helyétől függetlenül megilletik bizonyos jogok, a saját honossága szerinti államban és annak határain kívül egyaránt. Ebből következően, pusztán a határok átlépésével nem veszíthetők el ezek a jogok. A fogadó államnak, ezért fokozatosan, de közelíteni kell a területére érkező migráns polgárainak jogállását saját polgáraiéhoz, amely ütemét természetesen a tartózkodás hossza, ill. minősége, azaz a fogadó országgal kiépített társadalmi és gazdasági kötelek összessége határozza meg. A fenti folyamat fokozatosságából egyaránt következik, hogy a fogadó ország által biztosított jogok csak ugyanilyen módon veszíthetők el, azaz a terület elhagyása nem jár automatikus jogvesztéssel. A fokozatos integráció elve egyaránt kiterjed a gazdasági, szociális, ill. a politikai jogokra. A migráns fokozatosan megszilárduló gazdasági és jogi helyzete vezethet a társadalomba történő beilleszkedésre és nem fordítva, azaz a társadalmi beilleszkedés nem képezheti előfeltételét a fenti jogok fogadó állam részéről történő nyújtásának. Ez az elmélet lehetővé teszi, hogy ugyanaz a személy több országban rendelkezzen hasonló státusszal, az adott társadalomba való integrálódási szintjének megfelelően.

Hogyan jelenik meg a fokozatos integráció koncepciója a nemzetközi jogban? A fokozatos integráció elvét kiválóan illusztrálja az EJEB kiutasításra vonatkozó joggyakorlata, a *Boultif* féle kritériumrendszer a családi élet tiszteletben tartására vonatkozó követelmény fényében. A Bíróság ítélezési gyakorlata értelmében ugyanis az érintett állam szuverén joga annak eldöntése, hogy kit utasít ki területéről, feltéve, ha tiszteletben tartja az Egyezmény 8. cikkében rögzített jogokat.⁴⁸ Amennyiben Egyezményt sértőnek minősül a kiutasítás, úgy a 8 cikk (2) bekezdése szerinti jogszerű igazolást kell keresnie arra az érintett államnak. Ilyen jogszerű igazolást jelenthet többek között a nyomós társadalmi érdek felhívása, az arányosság elvével összhangban. Az EJEB ítélezési gyakorlatában ugyanakkor számos kritériumot rögzít, amely segítséget nyújthat annak megítélésében, hogy a kérdéses kiutasítás megfelel-e az arányosság követelményének. Az elkövetett jogsértés súlya, a tartózkodás időtartama, a kiutasított

⁴⁸Berrehab et al. v Netherlands ügy, no. 10730/84 (1988. június 21.) 28. pont; Moustaquim v Belgium, ügy, no. 12313/86 (1991. február 18) 43. pont; Beldjoudi v France ügy, no. 12083/86 (1992. március 26.) 74. pont; Maslov v Austria ügy, no. 1638/03 (2008. június 23.) 36. pont

személy családi állapota,⁴⁹ a fogadó állammal fennálló gazdasági, társadalmi kötelek vizsgálata,⁵⁰ a származási országgal való kapcsolat fennállása mind-mind értékelésre kerül az arányosság elvével való összhang megállapítása során. Így a fentiek alapján az EJEB úgy határozott, hogy az érintett fogadó ország területéről való kiutasítása annak fogadó országban folytatott iskolai tanulmánya alatt, a származási ország nyelve ismeretének hiányában aránytalan lenne.⁵¹ A fogadó országban fennálló családi és egyéb társadalmi köteleknek a kiutasítás gátjaként történő rögzítése egyet jelent annak elismerésével, hogy a bevándorló olyan mértékben integrálódott a társadalomba, amely valamely más országban élvezett státuszától függetlenül is figyelmet érdemel.

Még korábbra visszavezethető migrációs politikát formáló koncepció a nemzetközi jogban az államterület, népesség és főhatalom *egységességének* elve. E koncepció alapján, a nem honos polgárok számára nyújtandó jogok mindig is azon ideálkép függvényei voltak, amely szerint az adott állam területén élők ténylegesen és teljes értékűen részt vesznek az ország életében, továbbá alárendeltjei az állam főhatóságának. Ezt a koncepciót jól illusztrálja a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányának 25. cikke, amely értelmében a választásokon való részvétel és a közügyek intézésének joga csak az állampolgárokat illeti meg.⁵² Az egységesség koncepciója jelenik meg a diplomáciai védelem jogában is. A Nemzetközi Jogi Bizottság tervezete 3. cikkének (1) bekezdése szerint, főszabályként az állampolgárság szerinti állam az, amely diplomáciai védelmet nyújt az érintett részére, leszámítva a hontalanokat, ill. a menekülteket a 3. cikkének (2) bekezdése, ill. a 8. cikk értelmében.

⁴⁹Boultif v. Switzerland ügy, no. 54273/00 (2001. augusztus 2.) 48. pont; Üner v. Netherlands ügy, no. 46410/99 (2006. október 18.) 57. pont; Kaya v. Germany ügy, no. 31753/02 (2007. június 28.) 54. pont; Cairns and J.B. v. Germany ügy, no. 69735/01 (2007. december 6.) 58. pont.

⁵⁰ Benhebbat v. France ügy, no. 53441/99 (2003. július 10.) 32, 33. pontok

⁵¹Beldjoudi v. France ügy, no. 12083/86 (1992. március 26.) 77. pont. A kérdéses ügy egy algír állampolgárságú személy esetében merült fel, aki iskola tanulmányait mindvégig Franciaországban folytatta, nem beszélt Algéria hivatalos nyelvét, és azon túl, hogy algír állampolgársággal rendelkezett más kapcsolata nem is volt az országgal. Az anyaországgal való kapcsolatot a bírósági joggyakorlat mesterséges köteleknek tekinti azon második generációs bevándorlók körében, akik szüleik hazájában csak rövid idejű látogatást tesznek.

⁵² „Minden állampolgárnak a 2. cikkben említett megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján részt vegyen” 25. cikk (a) pont.

<http://www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/203>

1.3.2. Az egységesség elméletének koncepciója

Az egységesség koncepciója lényegében az állam szuverenitásának hangsúlyozására vezethető vissza, ill. arra a koncepcióra, amely szerint az „egyént” a „nemzetközivel” a szuverén nemzetállam kapcsolja össze, amely a nemzetközi jog egyetlen alanya.⁵³ Utóbbi lényegében *kizárólagos döntési jogot élvez annak meghatározásában, hogy kit enged be a területére*, és annak milyen jogokat biztosít. A fenti nézet értelmében az egyén tehát, vagy *honos, vagy idegen*. Nem alanya, hanem sokkal inkább *tárgya a nemzetközi jognak*, így nem is hivatkozhat közvetlenül a nemzetközi jog alapján őt megillető jogokra, amikor egy külföldi állammal kapcsolatba lép. Az egységesség elve tulajdonképpen a *kollektív önmeghatározás* demokratikus követelményének manifesztációja, amely értelmében a „mindenki egyért, egy mindenkiért” tétel fényében a közösség egyező akarata nyer érvényt.⁵⁴ Az állam és polgárai között kölcsönös felelősségvállalás és lojalitás érvényesül. A társadalom tagjává válás ennek fényében nem lehet szakaszos folyamat eredménye, mivel a különböző jogokat élvező polgárokra épülő társadalom szembemegy a demokratikus jogegyenlőség elvével.

Így az egységesség koncepciója a *migráció egy viszonylag statikus felfogását* követeli meg. Ez ugyan elsőre paradoxonnak tűnik, de az előbbiek alatt lényegében vagy egy *a főszabály alóli kivételt megvalósító, átmeneti jellegű*, vagy egy másik országba történő *egyirányú migrációt értünk*, amely így nem aknázza alá az egységesség elvének érvényesülését. Utóbbi ugyanis megköveteli az egyén *kizárólagos és világos kapcsolati viszonyát a honossága szerinti állammal*. Így a többes állampolgárság vagy egyéb részvételi mód logikailag nem fér össze azzal. Amennyiben átmeneti tartózkodásról beszélünk, a tagállamok a külföldi polgárok részére *csak korlátozott mértékű védelmet* nyújtanak, ezt jól példázzák a *vendégmunkás programok*.

⁵³FARAHAT, A.: 'We want you!But...' Recruiting Migrants and encouraging transnational migration through progressive inclusion, 707.o.

⁵⁴KANT, I.: The Metaphysics of Morals, 46.

Az egységesség elvével összeférő másik migrációs típus a *huzamos, egy irányba történő vándorlás*, amely a *külföldi polgár teljes integrációjának célkitűzésével* párosul. Erre szolgál példaként a klasszikus befogadó országok, így Kanada és az Egyesült Államok neutralizációs politikája. Amíg előbbieket jelentős tapasztalattal bírnak a hosszú távra szóló bevándorlás tekintetében, addig a legtöbb európai ország csak egészen a közelmúltban, a vendégmunkás programok bukásával kényszerült szembenézni azzal.

E nézet szerint, a neutralizációval, ill. az állampolgárság megszerzésével, ugyan hosszabb távon, de helyreáll a népesség, terület és főhatalom egysége. Utóbbi ugyanakkor megköveteli a kívülről érkezők minél gyorsabb és gördülékenyebb kulturális és szociális integrációját, így a *beilleszkedés* az állam részéről nyújtott jogosítványok *előfeltételét* képezi.

1.3.3. A fokozatos integráció elvének előretörése, a „denizenship” intézményének megjelenése

Az 1950-es években az *univerzális emberi jogok előretörése* valamelyest változtatott azon szemléleten, amely értelmében az egyén csak a saját államán keresztül jelenhet meg a nemzetközi szinten. Az egyetemes emberi jogok védelmének elismerése vezetett a fokozatos integráció elvének térhódításához, amely értelmében az egyén olyan elidegeníthetetlen jogokkal rendelkezik, amely védelemre szorul jogi státuszától és tartózkodási helyétől függetlenül. A fokozatos integráció elve tehát nem csak az átmeneti, ill. az egyirányú, hanem a transznacionális migráció intézményét is elismeri. Utóbbi szükségszerűen együtt jár a határok egymást követő átlépésével és ebből eredően, a különböző országokkal való eltérő fokú társadalmi, gazdasági kapcsolatok kiépítésével. Ez utóbbi, a fokozatos integráció elvével összeférő új típusú migráció ugyanakkor számos kérdést vet fel, különösen, ami a nemzet, ill. az állampolgárság klasszikus fogalmainak újrafogalmazását illeti, egy a korábnál „befogadóbb” koncepció alapján.

Jól tükrözi ezt a denizenship fogalmának, ill. intézményének bevezetése. A „denizen” az adott közösséggel fennálló stabil kapcsolatot, nem az állampolgárság közvetítő eszközén keresztül, hanem a huzamos tartózkodás által nyeri el „megtörve ezzel a politikai

közösséghez tartozás korábbi hagyományos koncepcióját, ill. felfogását”.⁵⁵ A *denizenship*⁵⁶ tehát egy köztes kategória, amely felbontja a korábban fennálló honosidegen, nemzeti-nemzetközi, hazai-külföldi bináris fogalompárját.⁵⁷

1.4. Összegzés

A fenti irányzatok lényegében tehát eltérő választ kínálnak a bevándorlás és integrációs politika azon központi kérdésére, *milyen feltételek* alapján határozható meg az *állam és az egyén viszonya*, így *pusztán az állampolgárság ténye*, vagy egyéb a *fogadó állammal kiépített gazdasági, társadalmi kötelék fennállása* alapján. A két szemlélet elsősorban a *migráns polgárok fogadó államba való integrálódási folyamatának felfogását* illetően tér el egymástól. Az egységesség elmélete értelmében az *integráció egyetlen lehetséges útja a neutralizáció*, azaz az állampolgárság megszerzésének igen rögzös útja, amelynek azonban minden esetben szükséges előfeltételét képezi a társadalomba való beilleszkedés. Az egységesség irányzata tehát a *neutralizációt a társadalmi és politikai integráció egyetlen és kizárólagos útjának* tekinti. *Az állammal való kapcsolatnak, csak is egyetlen, statikus bázisa létezik, az pedig állampolgárság.* A fokozatos beolvadás elve ezzel szemben bizonyos jogokat *azonnal, azaz a belépéssel* a migránsra ruház, amelyek idővel, *azaz fokozatosan nyernek csak kiterjesztést.* A fenti szemlélet értelmében az egyén államhoz való kapcsolódásának számos pontja létezik, amely épp ezért több állam vonatkozásában is megvalósulhat egyazon időpontban.

2. A család európai jogi fogalma - a családi élet jelentősége az integrációs jogalkotásban és jogalkalmazásban

A harmadik ország állampolgárságával rendelkező és az Európai Unióban letelepedni kívánó személyek szempontjából, mint azt a következő fejezetek tárgyalása során majd

⁵⁵WALKER, N.: *Denizenship and Deterritorialisation in the European Union*. 262.o.

⁵⁶ A *denizenship* fogalmát egy svéd politológus T. Hammar vezette be újra, azon migránsokra értve azt, akik eredetileg átmeneti munkavállalás céljából érkeztek Észak és Nyugat Európába, majd idővel letelepedtek ott. Lásd HAMMAR, T: *Legal Time of Residence and the Status of Immigrants*. 187-98.o.

⁵⁷ OGER, H.: „Residence” as the new additional inclusive criterion for citizenship. (2003) 5 *Web Journal of Current Legal Issues*. <http://webjcli.ncl.ac.uk/2003/issue5/oger5.html>

láthatjuk - egyáltalán nem indifferens kérdés, hogy az uniós jog kiket von a családtag fogalmának hatálya alá. Ezért a következőkben röviden megvizsgáljuk, hogy az uniós jogalkotásban és jogalkalmazásban az integráció kezdetétől egészen a mai napig milyen szerepet töltött be, ill. tölt be a *család* intézménye, ill. ki vonható egyáltalán a család fogalma alá.

2.1. A család szerződéses szerepének hiánya az integráció kezdeti időszakában

Az Európai Közösség alapító atyái a Római Szerződést a tagállamok közötti *gazdasági kapcsolatokat* szabályozó okmányként szövegezték meg, ezért az elsősorban gazdasági jellegű rendelkezéseket tartalmazott, amíg az a pár szociális jellegű rendelkezés⁵⁸-elszórva a Szerződésben – csak a „négy gazdasági szabadság gardedámjaként” volt jelen.⁵⁹ E tény ismeretében talán nem meglepő, hogy *az alapító okiratban* nem találhatóak *kifejezett családjogi rendelkezések*. A Római Szerződés megszületésekor a tagállamok még a gazdaságilag aktív személyek szabad mozgására vonatkozó javaslatokat is kritikusan szemlélték, így nem csoda, hogy a családtagok származékos tartózkodási jogának biztosítása kifejezett ellenállásba ütközött azok részéről.⁶⁰

Mindezek ellenére már igen korán fény derült arra, hogy a „család” intézménye fontos szerepet tölt be az Európai Gazdasági Közösség jogában. A belső piac működésének szükségszerű előfeltételét képezte a családdal kapcsolatos közösségi jogok nyújtása. A munkaerő szabad mozgásának biztosítása, a szociálbiztonsági koordinációs rendelkezések megszületése, ill. a foglalkoztatás terén biztosított egyenlő bánásmód

⁵⁸Tipikusan ilyennek minősült az EGK Szerződés 51. cikke, amely a munkavállalók szabad mozgásának biztosításához szükséges rendelkezések elfogadását írta elő a szociális biztonság területén.

⁵⁹DI TORELLA, E.: Under construction: EU family law. 32. o.

⁶⁰ Ezt bizonyítja, hogy a makro-ökonómiai elméleteken nyugvó Spaak jelentést, -amely pusztán a tárgyalások kiindulópontját képezte-, a résztvevő államok részéről több ponton is erős kritika érte. A jelentés egyik központi eleme a munkaerő, mint termelési tényező szabad áramlásának gondolata hatalmas ellenállásba ütközött a tagállamok részéről. A nyugat-európai országok ekkortájt ugyanis még teljes kontroll alatt tartották a munkaerőpiacaikat, és ezzel összefüggésben, bevándorláspolitikájukat. A tagállamoknak végül sikerült megállapodni annak fokozatos bevezetésében, azonban egyes kommentátorok szerint a tényleges megvalósítása szándéka nélkül. Van der Mei szerint, erre utal az EKSz 39. cikke (jelenleg EUMSz. 45. cikk) is, amely csak azt biztosítja, hogy a tagállami munkavállalók tényleges állásajánlatokra jelentkezzenek, azaz az álláskeresés általános jogát nem rögzíti. VAN DER MEI, P.: Free movement of persons within the Community. 25. o.

követelményének lefektetése, mind-mind kihatással voltak a tagállami polgárok családi életére. Ezek a rendelkezések azonban nem magának a családnak a védelmét, hanem elsősorban a belső piac létrehozását kívánták elősegíteni, amelyek elszórt, ad hoc jellegűknél fogva, nem képezhettek egy koherens, átfogó európai családjogi rendszert.

Hasonlóképpen, az EuB - megfelelő jogalap hiányában-, évtizedekig, csak is közvetve érintette a családi jogi vonatkozásokat,⁶¹ mégis az integráció első évtizedeiben született határozataival, jelentősen hozzájárult az alább tárgyalandó tradicionális családfogalom, ill. családmodell közösségi/uniós jogba való *bebetonozódásához*.

2. 2. A család „európai” fogalma

Tekintve, hogy az Uniót alapító szerződések nem tisztázzák a család fogalmát, ezért annak meghatározására az egyes tagállami alkotmányokhoz, ill. nemzetközi dokumentumokhoz kell segítségért fordulnunk, ahogy azt az Európai Unió Bírósága is tette joggyakorlata során. A legtöbb európai alkotmány értelmében, a család a „társadalom legalapvetőbb egysége, amely védelmet érdemel és élvez az állam/nemzet részéről”.⁶² Ez összecseng az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában foglalt meghatározással, amely értelmében, „ A család a társadalom természetes és alapvető közössége, amelynek joga van a társadalom és az állam védelmére”.⁶³ Ez a társadalmi egység *patriarchális* alapon szerveződik, amelyben a férfi a kenyérkereső, a nő a háztartást vezeti, kapcsolatuk *heteroszexuális házasságon* nyugszik. A közösségi/ uniós jogalkotó, ill. az Európai Unió Bírósága, mint azt alább láthatjuk lényegében az előbbi feltevésekre építette az európai család intézményét. A „családtagi minőség” elismerése ugyanakkor alapvető feltételét képezi az uniós jog által biztosított jogosítványok

⁶¹ Később a fenti tárgyban hozott döntéseit az EU Szerződés korábbi 6 (2) bekezdésében foglaltakra alapította, amely kimondja, hogy „Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit”.

⁶² Így a portugál, a görög és az olasz alapokmányok.

⁶³ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 16. cikk.

<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=hng>

gyakorlásának. Torrella megfogalmazásával élve, így, aki beleillik az integrációs családmódelbe, az „még teljesebb jogállást élvez az Európai Unió jogában”.⁶⁴

2.2.1. A család fogalma az integrációs jogalkotásban

Mint azt fent említettem, kezdetben a család intézménye *kizárólag a belső piaci célokra tekintettel* került az integrációs jog szabályozási körébe. Az integráció kezdeti időszakában született a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló 1612/68/EGK rendelet⁶⁵ kiváló tükörképét adja a fenti modellnek. Előbbi alapján, csak azok részesülhettek a migráns munkavállalót automatikusan megillető tartózkodási és egyéb jogokban, akiről az kifejezetten említést tett.⁶⁶ Az „egyéb családtagok”, így a nem házastársi kapcsolatban élő hozzátartozó számára -annak migráns munkavállalóval való letelepedését illetően- csak „elősegítési” kötelezettséget írt elő a rendelet, és azt is, csak bizonyos feltételek teljesülése esetén.⁶⁷ Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a tagállamoknak nem állt fent kötelezettsége például a migráns munkavállaló élettársa vonatkozásában ugyanazokat a jogokat biztosítani, mint a házastárs vonatkozásában, sőt mivel az „elősegítés” kifejezés önmagában elég homályos, kudarcba is fulladt az érintett rendelkezés felhívására tett kísérlet.⁶⁸ A fenti terminusok tehát nem minősültek kellően egyértelműnek, határozottnak és világosnak ahhoz, hogy a tagállami bíróságok előtt az érintett rendelkezés hivatkozható legyen.

Csak *látszólagos változást* hozott e tekintetben a 1612/68/EGK rendeletet részben felváltó az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgásáról szóló 2004/38/EK irányelv, amely kivételesen a *regisztrált párkapcsolatban* élők számára is lehetővé teszi az irányelvben rögzített jogok bizonyos feltételek fennállta esetén történő gyakorlását.

⁶⁴ TORRELLA *ibid.* 35. o.

⁶⁵ A Tanács 1612/68/EGK rendelete (1968. október 15.) a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról, HL L 257., 1968.10.19., 2—12. o

⁶⁶ Így a migráns munkavállaló házastársa, ill. azok a lemenő egyenes ági rokonaik, akik 21 évnél fiatalabbak vagy a munkavállaló eltartottjai továbbá felmenő egyenes ági, eltartott rokonai.

⁶⁷ Így ha a fent említett munkavállaló tartja el azokat vagy vele közös háztartásban élnek abban az országban, ahonnan a munkavállaló érkezett

⁶⁸ *Mccollum v SSHD* (2001) EWCH Admin 40.(2001) Admin Ct Digest 58

Az irányelv lényegében továbbra is a *házasságra épülő család koncepcióját* követi. Az, hogy az *azonos neműek között kötött házasság* is az irányelv hatálya alá tartozónak minősül komoly vitákhoz vezetett. Az irányelv ugyanis *expressis verbis* nem rögzíti, hogy az azonos neműek között érvényesen létrejött házasságot, amelyre Belgium, Hollandia, Spanyolország, Svédország és Portugália is lehetőséget kínál, a fogadó tagállamban érvényes házasságként el kell elismerni. Így a tagállamok egy része, amelynek alkotmánya kifejezetten csak a férfiak és a nők között kötött házasságot ismeri el érvényes házasságként, a házasság fenti fogalmára és a közrendi kivételekre hivatkozva visszautasítja az azonos nemű párok területükön “*családegyesítés jogcímén*” való tartózkodását.⁶⁹ Ugyanakkor az irányelv tagállamok általi végrehajtását elősegítő Bizottsági Közlemény elég egyértelműen fogalmaz, amikor kimondja, “*az irányelv alkalmazásában, elvben el kell ismerni minden házasságot, amelyet a világon bárhol érvényesen kötöttek*” sőt, deklarálja, hogy az irányelvet a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összhangban kell alkalmazni.⁷⁰ A házastársi minőség pusztán nemi alapon történő visszautasítása, így a fentiekből következően az Alapjogi Charta⁷¹ 21. cikke szerinti *szexuális orientáción alapuló megkülönböztetést* valósíthat meg.

Ahogy azt fent már említettem, *a regisztrált párkapcsolatban* élők ugyanakkor csak bizonyos feltételekkel élhetnek a családegyesítés irányelvben foglalt jogával, így ha a fogadó tagállam jogszabályai *a regisztrált élettársi kapcsolatot a házassággal egyenértékűnek tekintik*. Számos európai ország joga ismeri el a homoszexuális párok bejegyzett törvényes párkapcsolatát a házassággal egyenértékű intézményként, így Ausztria, Finnország, Csehország, Dánia, az Egyesült Királyság, Magyarország,⁷²

⁶⁹ DE SCHUTTER, O.: Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States, 66.o.

⁷⁰ 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 végleges 2.1.1. 4. o.

⁷¹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája (HL C 303, 2007. 12. 14.)

⁷² Az Országgyűlés ugyanis 2007 decemberében, az utolsó ülésnapján, az ilyen horderejű döntéshez szükséges szakmai egyeztetést, alkotmányos követelményeket és a kodifikációs folyamat addigi eredményeit jórészt figyelmen kívül hagyva, azt megkerülve, elfogadta a bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló 2007. évi CLXXXIV. törvényt. Az új jogszabály – mely minden nagykorú személy számára lehetővé tette volna, hogy nemétől és szexuális irányultságától függetlenül bejegyzett élettársi kapcsolatot létesíthessen, sértve ezáltal a házasság védelmének alkotmányos elvét, közel azonos szintre helyezvén a két

Írország, Luxemburg, Szlovénia, Németország, Franciaország. Egyes országok, így Litvánia a regisztrált párkapcsolat kizárólag heteroszexuális párok körében való bevezetését tervezi. Amennyiben a fenti szexuális diszkriminációt tiltó rendelkezésből indulunk ki, a homo, ill. a heteroszexuális párkapcsolatok közötti különbségtétel ebben az esetben is az uniós jogba ütköző tiltott megkülönböztetésnek minősülhet.

Ami pedig, a *de facto* élettársi viszonyt illeti, az uniós polgárok és családtagjaik tagállamok területén történő szabad mozgásával és tartózkodásával foglalkozó 2004/38/EK irányelv nem hozott érdemi változást. Így továbbra sem minősül az élettárs a házastárssal azonos jogokat élvező családtagnak, sőt még csak családtagnak sem, hiszen *az irányelv külön pontban említi a tartózkodást automatikusan nem élvező családtagokat és az élettársat.*⁷³ Az irányelv értelmében ugyanis, azon élettársak számára, akik tartós, megfelelően igazolt kapcsolatot tartanak fenn, csak meg kell könnyíteni a beutazást és tartózkodást. A fogadó tagállam kötelezettséget vállal e személyek személyes körülményeinek alapos vizsgálatára, és megindokolja e személyek beutazásának vagy tartózkodásának megtagadását.

jogintézményt – nem ütötte meg az „alkotmányossági mércét”, ezért az Alkotmánybíróság még a hatályba lépése előtt, a 154/2008. (XII.17.) AB határozattal alkotmányellenesség címén megsemmisítette, ezáltal hatályba lépésére sem kerülhetett sor. Az AB határozat szerint nem alkotmányellenes a bejegyzett élettársi kapcsolat jogintézményének létrehozása azonos nemű személyek számára, ők ugyanis az Alkotmány alapján házasságot nem köthetnek. Az egyenlő méltóságú személyként kezelésüket azonban biztosítani kell, az Alkotmány korlátai között, a házastársakéhoz hasonló jogállást biztosítva számukra. Ilyen előzmények után az Országgyűlés megalkotta a Bejegyzett élettársakról szóló új, 2009. évi XXIX. törvényt amely ezúttal körültekintőbben, az AB határozatára is figyelemmel igyekezett meghatározni az újonnan megalkotott jogintézmény kereteit. Az új jogszabály figyelemre méltó újítása továbbá, hogy egyúttal megteremtette az „egyszerű” élettársi kapcsolatban élők számára a fakultatív regisztráció lehetőségét. <http://www.juris.u-szeged.hu/karunkrol/csaladi-jog/bejegyzett-elettarsi?objectParentFolderId=11575>

⁷³Az 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 EGT vonatkozású szöveg. HL L 158., 2004.4.30., 77—123. o.

Lásd 2004 /38/EK IE 3. cikk (2)(a) és (b) pontok

Ezt támasztják alá a szociális biztonsági koordinációról szóló 883/2004 rendelet 1. (i) cikkének 2. pontjában foglaltak is. Eszerint, a koordináció céljaira alkalmazott családtag definíció elsősorban a nemzeti jogi családtagi definíciót veszi alapul, de ilyen hiányában családtag a házastárs, a kiskorú vagy eltartott gyermek. Ebből a definícióból az is szembeötlő, hogy csak a házastársat illetik meg a rendeletben foglalt jogok, a bejegyzett élettársat csak a nemzeti jog rendelkezései szerint összhangban a 2004/38/EK irányelvvél.

Az irányelv fenti rendelkezése igen tágan került meghatározásra, így az jogbizonytalansághoz, ill. a tagállami hatóságok általi önkényes megkülönböztetésre vezethet. Ahogy az a fenti közleményből is kiviláglik, a kapcsolat fennállását igazoló bizonyítékok konkrét körének meghatározása a fenti jogok csorbulását idézheti elő.⁷⁴

Amint azt a későbbiek során majd bővebben tárgyaljuk, a tagállamok a harmadik országbeliek családdegyesítéséről szóló 2003/86/EK irányelv⁷⁵ értelmében sem kötelesek kiterjeszteni a családdegyesítés jogát a bejegyzett vagy nem bejegyzett élettársi kapcsolatokra.⁷⁶ Az irányelv értelmében a tagállamok maguk dönthetik el, hogy az élettársakat a családdegyesítés tekintetében a házastársakkal egyenlő elbánásban részesítik-e.⁷⁷

2.2.2. Az ítélkezési gyakorlat

Az EuB nem csak, hogy hozzájárult a fenti *tradicionális modell* kialakulásához, hanem sokáig kifejezetten vissza is utasította annak bármilyen megreformálását. A 80-as

⁷⁴ A Bizottsági Közlemény értelmében, azoktól, akik az irányelv szerinti jogukat a tartós élettársi kapcsolatból vezetik le, megkövetelhetik annak írásos dokumentumokkal történő igazolását, hogy uniós polgár élettársai, kapcsolatuk pedig tartós. A bizonyítékokat bármilyen megfelelő formában be lehet terjeszteni. A kapcsolat tartósságának követelményét az irányelv azon céljának figyelembevételével kell értékelni, amely a tágabb értelemben vett család egységének fenntartására irányul. Az élettársi kapcsolatok tartósságára vonatkozó nemzeti szabályok megállapíthatnak kritériumként minimális időtartamot annak eldöntéséhez, hogy vajon a kapcsolatot tartósnak lehet-e ítélni, azonban rendelkezniük kell arról is, hogy egyéb fontos szempontokat (például az otthonvásárlásra felvett közös jelzáloghitelt) is vegyenek figyelembe. Annyi mindenesetre bizonyos, hogy az implementációs aktusban a közös háztartásban, ill. tartós kapcsolatban élők ügyének kötelező megvizsgálásra vonatkozó rendelkezés hiánya sérti az uniós jogot pl. lengyel szabályozás Lásd: COM/2009/0313, 5. o.

⁷⁵ A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családdegyesítési jogról, HL L 251., 2003.10.3., 12—18. o.

⁷⁶ Ezt jól illusztrálja a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény családdegyesítésre vonatkozó szabályainak alkalmazása során felmerült, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétség tárgyában készült határozat (68/E/2004. AB határozat).

Az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványt, amely mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétség megállapítására irányult. Az indítványozó szerint mivel az azonos nemű párok házasságot nem köthetnek, ezért a letelepedési eljárás során a szexuális orientáció szerinti különbségtétel valósul meg az azonos nemű és a különemű együttélés vonatkozásában. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: a jogalkotó ésszerű indok alapján tett különbséget, amikor a törvényben csak a házastársat vonta a családtag fogalma alá. A határozat indokolása szerint a jogalkotó nem a különböző nemű személyek szerint tesz különbséget, hanem – mint ahogy az a törvény koncepciójából következik – a migrációs szabályozást nem kívánta olyan szélesre nyitni, hogy az élettársakra is irányadó legyen a családdegyesítési célú könnyített eljárás. Ez a „kizárás” azonban nemcsak az azonos nemű, hanem a különböző nemű élettársakra is irányadó.

⁷⁷ Az irányelv felhatalmazása alapján jelenleg hét tagállam (BE, DE, FI, NL, SE, PT, LT) teszi lehetővé az élettársi viszonyban vagy igazolt, állandó, hosszan tartó kapcsolatban élő nem házasságú élettársak egyesülését

években született és azóta elhíresült Hoffmann ügy kapcsán úgy nyilatkozott, hogy „az európai jog nem kíván a családon belüli munkamegosztás jelenlegi felállításán változtatni”.⁷⁸ A Hill ügyben pedig rögzítette, hogy „a nők családi életben betöltött szerepét meg kívánja óvni, ezért a munkafeltételeket a családi feladatkörökhöz kívánja igazítani”.⁷⁹ Ezt ismételte meg lényegében a szociális biztonság tárgykörében hozott határozatában is,⁸⁰ amely egy olyan családi költségvetési modellre épül, amelyben a két szülő közül, kizárólag vagy elsősorban a férfi az eltartó, a gyermekek csak is eltartotti minőségükben élveznek közösségi jogokat.⁸¹

A hagyományos családmoddellre való építkezést jól illusztrálják továbbá az EuB házaspárokra, élettársakra, homoszexuális ill. transzsexuális párokra vonatkozó az alábbiakban röviden bemutatandó gyakorlata. Mielőtt erre rátérnénk szükséges azonban megvizsgálni, hogy az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Európai Egyezmény magán és családi élet védelmét szolgáló 8. cikke, amely gyakori hivatkozási alapul szolgál a luxemburgi bíróság gyakorlatában bármiféle kihatással lehet-e, ill. van-e utóbbi ítélkezési gyakorlatában szereplő családmoddellre.

2.2.2.1. A strasbourgi koncepció

A Strasbourgi Bíróság által évtizedekig alkalmazott családkoncepció viszonylag tág körű, azaz elsősorban nem a formális, hanem a de facto értelemben kapcsolat létezésére helyezi a hangsúlyt a családi kötelék fennállásának elbírálásakor a 8. cikk alkalmazhatósága szempontjából.⁸² Így a 8. cikk nem csak csak a legszorosabb családi kötelékben állókra,

⁷⁸ A Bíróság C-184/83 sz. Hofmann / Barmer Ersatzkasse ügyben 1984. december 7-én született ítélete (EBHT.1984., 3047.o.) 24. pont

⁷⁹ A Bíróság C-234/95 sz. Hill and Stapleton ügyben 1998. június 17-én született ítélete (EBHT 1998., I-3779.o.) Lásd továbbá a Bíróság C-218/98 sz. Abdoulaye v Renault ügyben hozott ítéletét 1999. szeptember 16-án (EBHT 1999., I-5723.o.)

McGLYNN, C.: Pregnancy, parenthood and the Court of Justice in Abdoulaye, 654.o., ill. a Bíróság C-333/97 sz. Lewen ügyben 1999. október 21-én hozott ítélete (EBHT 1999., I-7243.o.)

TORELLA, E.: Childcare, employment and equality: first (false) steps of the Court, 310.o.

⁸⁰ A Bíróság C-63 & 64/91 sz. Jackson and Cresswell egyesített ügyekben 1992. július 16-án hozott ítélete (EBHT 1992., I-4737.o.)

⁸¹ A Bíróság C-9/74 sz. Casagrande ügyben 1974-ben hozott ítélete (EBHT, 1974., 773.o.)

⁸² VAN DIJK, P. and Van HOOFF: Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, 504–8. o.

azaz a nukleáris család tagjaira, hanem a *tágabb körű rokonokra* is alkalmazást nyert a bíróság ítélkezési gyakorlatában (testvérek, nagyszülők).⁸³

A házastársi viszony az EJE alkalmazásában kétségkívül a család fogalmába tartozónak tekintendő, még abban az esetben is, ha a pár korábban nem élt együtt és csak most alapozzák meg közös családi életüket.⁸⁴ Ez alól természetesen kivételt jelent az érdekházasság. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy az EJE - a már több évtizedre visszanyúló gyakorlatában -, a családtagi minőség fennállásának elbírálásakor a jogi kötelék vizsgálatával szemben előtérbe helyezi a *ténylegesen fennálló helyzetet*.⁸⁵ A Bíróság ez alapján már igen korán kiterjesztette a *heteroszexuális élettársi* kapcsolatban élő párokra is a 8. cikk által kínált védelmet.⁸⁶ Így a Keegan v. Ireland esetben⁸⁷ a Bíróság rögzítette, hogy a család fogalma nem szűkíthető le a házasságon alapuló kapcsolatokra. Az kiterjedhet olyan „de facto” kapcsolatokra, ahol a felek nem élnek házasságban. Sőt, pusztán vérségi alapon abban az esetben is fennállhat a „család egysége”, ha a gyermek házasságon kívül született, az apa nem is létesített személyesen kapcsolatot előbbivel, mégis egy ilyen csecsemő adoptálása a vér szerinti apa tudomása és hozzájárulása nélkül az Egyezmény 8. cikkének sérelmét valósítja meg.

A Bíróság álláspontja szerint, számos faktor bír, illetve bírhat relevanciával annak megítélésekor, hogy egy adott kapcsolatot „*családi kapcsolatnak*” lehet-e minősíteni. A Bíróság gyakorlata szerint, így családi köteléknek tekinthető különösen az a kapcsolat, amely stabil alapokon áll, azaz meghatározó a kapcsolat időtartama, továbbá, hogy a felek közös háztartásban élnek, ill. gyermeket nevelnek-e, végül, hogy fennáll-e anyagi függőség közöttük. A tényleges együttélés szempontjából természetesen más megítélés alá esnek azok az ügyek, ahol ez éppen az érintett állam magatartása következtében nem

⁸³ Marckx v. Belgium ügy, no. 6833/74 (1979. június 13.)

⁸⁴ Abdulaziz, Cabales, Balkandali v. UK ügyek, no. 9214/80 ; 9473/81 ; 9474/81 (1985. május 28.)

⁸⁵ BRUINS, M and BOELES, P.: Case law on article 8 of the European Convention of Human Rights, 2006 November, Institute of Immigration Law, Leiden
http://media.leidenuniv.nl/legacy/Case_law_on_Article_of_the_European_Convention_of_Human_Rights_a_survey_Institute_of_Immigration_Law%5B.pdf, THYM, D.: Respect for private and family life under article 8 ECHR in immigration cases: a human right to regularize illegal stay?, 89 o.

⁸⁶ Lásd fent hivatkozott Marckx v. Belgium ítélet, X,Y & Z v. UK ügy, no. 21830/93 (1997. április 22.); Kroon v Netherlands ügy, no. 18535/91 (1994. október 27.)

⁸⁷ Keegan v. Ireland ügy, no. 16969/90 (1994. május 26.) 43.pont

jöhet létre, így ha az állam megtagadja a belépést vagy letelepedést egy olyan személy számára, akinek társa az adott államban él.

Ami pedig a heteroszexuális családkoncepciót illeti, az Emberi Jogok Európai Bizottsága/Bírósága számos alkalommal hangsúlyozta, hogy a *család heteroszexuális egységen alapul*. Így sok esetben minősült elfogadhatónak az azonos nemű partner részéről történő beutazás hatóságok általi megtagadása azon az alapon, hogy „önmagukban” a homoszexuálisok párkapcsolatok nem vonhatók a család fogalma alá.⁸⁸ A *családi élethez való jog* koncepciója a Bíróság értelmezésében tehát főszabályként *heteroszexuális párkapcsolaton nyugszik* és az azonos nemű párok csak a bizonytalanabb védelmet nyújtó magánélethez való jogra hivatkozhatnak.⁸⁹ Ez ugyanakkor változni látszik a Bíróság legújabb gyakorlata fényében. A 2002-es Fretté ügyben⁹⁰ a Bíróság még úgy határozott, hogy a homoszexualitását nyíltan vállaló férfi örökbefogadási engedély iránti kérelmének francia hatóság általi megtagadása igenis arányos volt a gyermek jogainak védelmével azaz, a francia állam nem sértette meg az Egyezmény 14. cikkét.⁹¹

⁸⁸ WJ and DP v. UK ügy, no. 12513/86 (1987. július 13.); C & LM v UK ügy, no. 14753/89 (1989. október 9.) és ZB v. UK, ügy no. 16106/90 (1990. február 10.). Más a helyzet abban az esetben, ha a homoszexuális pár „valódi családként” jelenik meg a társadalom színpadán. Ezt jól illusztrálja a már fent hivatkozott X, Y & Z v UK eset, amelyben egy férfivá átoperált eredetileg transzsexuális személy kérte, hogy ismerjék el a partnere mesterséges megtermékenyítéssel fogant gyermekének apjaként. Az egyik legfőbb ok, amiért a Bíróság a fenti eset kapcsán elismerte a családi élet jelenlétét, az volt, hogy a család egy heteroszexuális családi modell képe alapján épült fel.

⁸⁹ TONER, H. : Partnership rights, free movement and EU law, 85.o.

⁹⁰ Fretté v. France ügy, no 36515/97 (2002. február 26.)

⁹¹ Fretté álláspontja szerint az örökbefogadási engedély iránti kérelmének elutasítása „ki nem mondottan és kizárólagosan szexuális irányultságán alapult” Ennek megfelelően azt állította, hogy szexuális irányultsága alapján hátrányos megkülönböztetés érte, ami sérti az Egyezmény 8. cikkére tekintettel értelmezett 14. cikkének a rendelkezését. A bíróság a fentieket elismerve ugyanakkor deklarálta, hogy a kérdés elbírálása során az egyes államok nagyobb értékelési szabadságot élveznek, mint más diszkriminációs kérdésekben, tekintettel, hogy az örökbefogadás terén nem létezik egy egységes európai szabályozási mérce, amely támpontot adhatna az EJE számára. A bíróság szerint, a mérlegelési hatáskör megfelelő gyakorlásának egyik meghatározó szempontja az egyezményben részes államok közötti konszenzus megléte vagy hiánya. A többségi döntés szerint vitathatatlan, hogy nincs közös európai gyakorlat a homoszexuálisok örökbefogadáshoz való jogára. Az egyezményben részes legtöbb állam nem tiltja ugyan, hogy homoszexuálisok örökbe fogadassanak, de „nem lehetséges az egyezményben részes államok gyakorlatában erre a társadalmi kérdésre vonatkozó egységes elveket találni. Így Thomas Willoughby Stone is, aki szerint a Fretté-ügyben a többséget alkotó bírák olyan szélesen értelmezték a mérlegelési hatáskör határait, hogy az arányossági teszt alkalmazásától teljes egészében eltekintettek. A mérlegelési hatáskör megfelelő gyakorlása és az arányossági teszt alkalmazása helyett döntésüket a luxemburgi gyakorlatból ismert elővigyázatossági elv helytelen alkalmazására alapozták.

A 2008-ban hozott E.B. v. France ítéletében⁹² azonban az EJEB már eltérő következtetésre jutott. Az ügy tényállása szerint, egy leszbikus hölgy sérelmezte adoptálási kérelmének francia hatóságok általi, arra hivatkozással történő elutasítását, miszerint a családból hiányzik a férfi minta és a partner hölgy örökbefogadásra irányuló szándéka sem teljesen egyértelmű. A Bíróság úgy határozott, hogy a hölgy szexuális orientációja miatti elutasító döntés hátrányos megkülönböztetésnek minősül az EJEE 14. cikkének 8. cikkre vonatkoztatott értelmezésében.⁹³ Johnson úgy véli, hogy a Bíróság fenti döntése különösen azért fontos, mert azzal elismerésre került, hogy nemcsak a szűk értelemben vett magánélet, hanem a *családi élet* alapján is joga van a *homoszexuális személyek érdekeinek* bírósági védelmére.⁹⁴

Az EB v. France eset, tehát úgy tűnik utat nyitott a *homoszexuális családkoncepció* felé. Ugyanakkor az ügy kapcsán elgondolkodtató Mularoni bíró különvéleménye, aki szerint a döntés sérti a heteroszexuális személyek jogait.⁹⁵

A fenti esethez hasonló, vegyes érzelmeket váltott ki az EJEK 2010-ben a *Schalk ügyben* született ítélete⁹⁶ is. A tényállás szerint, Schalk és Kopf meleg párként éltek együtt Bécsben. 2002-ben házasságra kívántak lépni, amit azonban a hatáskörrel rendelkező szerv elutasított, tekintve, hogy az osztrák jog csak különmű személyek számára teszi lehetővé a házasságkötést. A panasz benyújtásakor az osztrák jog nem ismerte a bejegyzett élettársi kapcsolat intézményét sem, azt csak 2010. január 1-én vezette be.⁹⁷ A pár végül az EJEK-hez fordult azt állítva, hogy az osztrák állam megsértette az EJEE 12.

⁹² E.B. v. France ügy, no. 43546/02 (2008. január 22.)

⁹³ A Karner v. Austria ügy, no. 40016/988 (2003. július 24.) és a Craig v UK ügy, no. 45396/99 (2000. március 7.) is hozzájárultak a Bíróság joggyakorlatának irányváltásához.

⁹⁴ JOHNSON, P.: 'An Essentially Private Manifestation of Human Personality': Constructions of Homosexuality in the European Court of Human Right. 89.o. <http://hrlr.oxfordjournals.org/content/early/2010/01/27/hrlr.ngp034.full>

⁹⁵ Tekintettel, hogy az Egyezmény az örökbefogadást illetően nem rögzít jogokat, ezért a homoszexuális párok kérelmének elfogadása a 14. cikk 8. cikkel összhangban történő hivatkozással a heteroszexuálisok vonatkozásában hátrányos megkülönböztetéshez vezet. Utóbbiak ugyanis örökbefogadási kérelmük elutasítása esetén, nem fordulhatnak a Bírósághoz az EJEE 8. cikkére hivatkozással.

⁹⁶ Schalk and Kopf v. Austria ügy, no. 30141/04 (2010. június 24.)

⁹⁷ 2010. január 1-én lépett hatályba a bejegyzett élettársi kapcsolatokról szóló törvény, amely a házassághoz nagyon hasonló jogokat biztosít az azonos nemű párok részére, ugyanakkor eltér a házasságtól a megkötés eljárását, a névviselési szabályokat, az örökbefogadás és a mesterséges megtermékenyítés szabályait illetően.

cikkében elismert jogukat a házasságkötéshez, ill. az EJEE 14. cikkét a 8. cikkre vonatkoztatva a magánélet és a családi élet tiszteletben tartásához fűződő jog tekintetében.

Az EJEB ítéletében úgy találta, hogy az osztrák állam nem sértette meg az EJEE 14. cikkét a 8. cikkel összefüggésben, mivel bár az azonos nemű párok együttélése a családi élet tiszteletben tartásához való jog védelme alatt áll, az az időpont, amikortól számukra a jogi elismerést Ausztria biztosította, illeszkedik az EJEE-ben részes államok jogfejlődési ütemébe.

Ugyanakkor a Bíróság ítéletben a Bíróság a „meleg párokat” már családként ismerte el, és kimondta „mesterséges lenne fenntartani azt az álláspontot, hogy a heteroszexuális párokkal ellentétben az Egyezmény 8. cikkében foglalt 'családi élet' fogalma nem foglalja magában az azonos neműek közötti párkapcsolatokat”.⁹⁸ Ugyan az Egyezmény 12. cikke által biztosított házasságkötéshez való joggal kapcsolatban az EJEB nem állapított meg egyezményesértést, de sokak szerint forradalmi lépést tett akkor, amikor megjegyezte, „a 12. cikkben megfogalmazott házasságkötéshez való jognak nem minden körülmények között a férfiak és nők közötti házasságra kell korlátozódnia.”

Annak kimondása, hogy a házasságkötéshez való jog elismerése az EJEE 12. cikkében nem feltétlenül csak különböző párokra alkalmazható, annak a jogfejlődésnek az újabb állomása, amelynek során néhány európai állam engedélyezte a meleg párok házasságát.⁹⁹

A fentiekből mindenesetre kitűnik, hogy az *Egyezmény egy „élő eszköz”, amely a társadalmi változásokkal együtt fejlődik, és amely fejlődésben igen nagy szerepet játszik, maga a Bíróság.*¹⁰⁰

⁹⁸ Lásd Schalk and Kopf ítélet 94. pont

⁹⁹ Az EJEE-ben részes negyvenhét államból ugyanis jelenleg csak néhány ország teszi lehetővé az azonos neműek házasságkötését: Belgium, Hollandia, Norvégia, Portugália, Spanyolország és Svédország. TORDAI, Cs. : A Schalk ügy. JE Ma, jogesetek magyarázata. 2010/4. szám.92.o.

¹⁰⁰ Ezt jól tükrözi, hogy az EJEB már 2002-ben elismerte a transzsexuális személyek házasságkötéshez való jogát, arra hivatkozva, hogy a mai társadalmi viszonyok között a nem meghatározása során a pusztán biológiai tulajdonságokon túl olyan egyéb szempontokat is figyelembe kell venni, mint például a nem megváltoztatásának lehetősége. Lásd Christine Goodwin v. the United Kingdom ügy, no. 28957/95 (2002. július 11.)

Hasonlóképpen új irányt jelez az EJEB tágabb családtagokat is felölelő családmoddeltől eltávolodó, ill. ezzel egyidejűleg a *nukleáris családmoddell* felé közelítő gyakorlata.

A Bíróság új típusú ítélkezési gyakorlatának a *Slivenko et al v. Latvia*¹⁰¹ döntés volt az előfutára, amely a balti államokban élő orosz kisebbségek helyzetével foglalkozott. A balti államok ugyanis visszautasították a megszálló csapatok tagjai részére az állampolgárság megadását és egy a szovjet csapatok kivonulásáról szóló szerződés értelmében, számos orosz tiszt családjával együtt távozni kényszerült az évtizedekig lakóhelyükül szolgáló országból. Sok más családdal egyetemben, a Slivenko család is a fenti nemzetközi megállapodás áldozatává vált. Egy volt orosz tiszt felesége és lánya, akik egész életüket Lettországbán éltek le, és akiknek a közvetlen felmenői is a kérdéses országban éltek a hatósági döntésnek megfelelően szintén elhagyni kényszerültek hazájukat. Előbbi kiutasító aktust az EJEB a magán, ill. a családi élet tiszteletben tartásának védelmét garantáló 8. cikkbe ütközőnek minősítette.

A Bíróság döntésében kifejezetten a nukleáris család¹⁰²egységére koncentrált. Azt, hogy a feleség közvetlen felmenői is az országban élnek csupán másodlagos jelentőségű körülményként értékeli, amelyet a feleség magánéletére vonatkozó feltételek mérlegelésénél kell figyelembe venni csupán. Ezzel a Bíróság lényegében *újradefiniálja*, és egyben *le is szűkíti a család fogalmát*, amelynek fókuszában tehát már csak a *házastárs és a gyermek áll*. Thym úgy véli, hogy a Bíróság új típusú családkoncepciója sokkal inkább összhangban áll az Európában jelenleg domináló családmoddellel, amely kisebb szerepet szán a tágabb értelemben vett családi kapcsolatoknak annak működésében. Utóbbi koncepció, természetesen nem alkalmazható sablonként, hiszen az ázsiai, ill. afrikai társadalmakban, mind a mai napig a nagy, vagy más néven kiterjesztett családforma¹⁰³a mértékadó. Sőt, bizonyos esetekben, így a fogyatékkal élő személyek körében teljesen elfogadott, hogy egy nem közvetlen hozzátartozóval alakul ki oly szoros kapcsolat, amely a szűk értelemben vett családi kapcsolatként minősíthető. Ebből is láthatjuk tehát, hogy nagyon fontos az egyedi körülmények mérlegelése.

¹⁰¹ Slivenko v. Latvia ügy, no. 48321/99 (2003. október 9.)

¹⁰² A szülők és a közvetlen leszármazottaik együttélését jelenti.

¹⁰³ A rokonok több mint két generációja él együtt közös háztartásban.

2.2.2.2. A luxemburgi gyakorlat

Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata kétségtől a *házasságra épülő család koncepcióján* áll, főszabályként kizárva ezzel a közösségi jog nyújtotta védelemből az egyéb formában működő párkapcsolatokat.¹⁰⁴ A fentieket jól példázza a *Netherlands v. Reed* eset, amelyben a Bíróság *expressis verbis* visszautasította az *1612/68/EGK rendelet 10 (1) bekezdésében*¹⁰⁵ rögzített *házastárs fogalom élettársakra való kiterjesztését* és egy másik utat választott a stabil párkapcsolatban élők tartózkodási jogának biztosítására, az említett rendelet *7 (2) bekezdésében* lefektetett, a migráns munkavállalót megillető *szociális előnynek* minősítve azt.¹⁰⁶

Ahogy McGlynn fogalmaz, bár az Európai Bíróság visszautasította az uniós jog védőpajzsának kiterjesztését a családi élet „egyéb formáira”,¹⁰⁷ mégis úgy tűnik, hogy a korábban következetesen elutasító bírói gyakorlat pajzsán rést ütött annak *Eyüp ügyben* született döntése.

¹⁰⁴ A Bíróság C-249/96 sz. *Lisa Jacqueline Grant v. South West Trains Ltd.* ügyben 1998 február 17-én hozott ítélete (EBHT 1998., I-00621.o.). A Bíróság C-122/99 sz. *P and C-125/99 P, D. and the Kingdom of Sweden v. Council of the European Union* ügyben 2001. május 31-én hozott ítélete (EBHT 2001., I-4319.o.). Az utóbbi ügyben egy a svéd jogban elismert regisztrált párkapcsolatban élő pár kérelmezte, hogy a házastársakhoz hasonlóan részesülhessen egy családi támogatásban. Mischo főtanácsnok indítványát követve, ítéletében a Bíróság rögzítette, hogy a tagállamok jogában általánosan elfogadott meghatározás szerint a család két különböző nemű személy közötti köteléket, uniót jelent. Bár egyre több tagállamban szabályozták az azonos neműek között bejegyzett élettársi viszonyt, nyilvánvaló, hogy ezekben az országokban sem azonos a házassággal.

A házasságban és a jelzett élettársi viszonyban élők tehát nincsenek összehasonlítható helyzetben, ezért megkülönböztetésről sem lehet szó. A támogatás nyújtásának az alapja a házastársi kapcsolat, az élettársi kapcsolat erre nem jogosít. A döntés nem sérti a Szerződés 141. cikkét, hiszen nem az igénylő neme, csak is a közöttük lévő kötelék természete mérvadó. Lásd hivatkozott ítélet 34-35. pontok.

KIRÁLY, M.: *Egység és sokféleség*, 80-81.o. ; KIRÁLY MIKLÓS: *A személyek szabad mozgásától a transzszexuálisok „házasságáig” és a nemzetközi magánjogig. A család és az európai belső piac joga*. 183-205.o.

¹⁰⁵ E rendelet lehetővé tette, hogy a másik tagállam migráns munkavállalójának házastársa is tartózkodást nyerjen a fogadó tagállam területén.

¹⁰⁶ Az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalmának követelményéből ugyanis egyértelműen következik, hogy amennyiben a saját állampolgárok élettársai számára biztosított az ország területén való tartózkodás joga, azt nem tagadhatják meg a migráns, közösségi munkavállalók partnerétől sem. A Bíróság C-59/85 sz. *Netherlands v. Reed* ügyben 1986. április 17-én hozott ítélete (EBHT 1986., 1283.o.)

¹⁰⁷ MCGLYNN, C.: *Families and the European Union Charter of fundamental rights: progressive change or entrenching the status quo*, 588.o.

A család fogalmának definiálása szempontjából, kiemelkedő jelentőséggel bír az Eyüp eset,¹⁰⁸ amely középpontjában egy olyan pár áll, akik „se veled, se nélküled” kapcsolatban éltek. Összeházasodtak, majd elváltak, végül néhány év múlva újra egybekeltek. A két házasság között eltelt időszakban továbbra is együtt éltek a fogadó országban, Ausztriában, miközben négy gyermekük is született. A Bíróságnak arról a kérdésről kellett döntenie, hogy a török munkavállalók jogairól szóló 1/80. számú társulási tanács határozatában foglalt, a munkavállaló családtagjaival kapcsolatos rendelkezés kiterjed –e a munkavállaló partnerére, aki az adott személlyel ugyan nem formális házassági kötelékben, de a családtag fogalmának tartalmi kritériumait kimerítően él a munkavállalóval. Az osztrák hatóságok szerint, ugyanis kizárólag a feleség értendő a határozatban foglalt családtag minősítés alatt, azaz kizárólag a házastársat illetik meg az abban lefektetett jogosultságok. La Pergola Főtanácsnok az ügyre vonatkozó véleményében kifejezetten utalt az EJEB gyakorlatára, amely elfogadja a ’de facto’ családi viszonyokat, így az élettársi kapcsolatot is.¹⁰⁹ A főtanácsnoki indítványban foglaltak szerint, a strasbourgi gyakorlatban nincs jelentősége annak, hogy egy „természetes, ún. de facto” vagy egy jogszabályoknak megfelelően létrejött „törvényes” családról van-e szó. Annak meghatározásában pedig, hogy ki minősül ’de facto’ családtagnak fontos szerepe van a konkrét, ténylegesen létező családi kötelék jelenlétének, amely a családot egységgé kovácsolja. A konkrét esetben a fenti erős kötelékre utalt a kapcsolat tartóssága, stabilitása, a kölcsönös anyagi függőség illetve az, hogy az együttélés ideje alatt a párnak gyermekei születtek. A Főtanácsnok szerint különös jelentőséggel bír az eset elbírálásakor az a tény, hogy az édesanya hét közös gyermekükből összesen négy gyermeknek az együttélés időszakában adott életet. A férj pedig, nemcsak a gyermekek, hanem élettársa anyagi jólétéről is gondoskodott mindeközben. A Bíróság, noha ítéletében visszautasította a házasságon kívüli kapcsolatok családi viszonyként való *általános elismerését*,¹¹⁰ a konkrét eset kapcsán - a

¹⁰⁸ A Bíróság C-65/98 sz. Eyüp v. Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Vorarlberg ügyben 2000. június 22-én hozott ítélete (EBHT 2000., I-4747.o.)

¹⁰⁹ Lásd Eyüp ügyben hozott főtanácsnoki vélemény 18. ill. 23. pontjai.

¹¹⁰ Az Eyüp esethez nagyon hasonló tényállású C-407/99 sz. Pathminidevi eset sajnálatos módon törlésre került a regiszterből, így abból nem tudunk további következtetéseket levonni a Bíróság Eyüp ügyben született döntését követő gyakorlatára nézve. A fenti eset mindössze abban különbözött az Eyüp esettől, hogy a pár egyáltalán nem házasodott össze.

főtanácsnoki véleményt követve-, mégis hajlandóságot mutatott az 1/80 határozat rendelkezését úgy értelmezni, mint amely a de facto család védelmére is kiterjed, anélkül azonban, hogy kifejezetten utalt volna az EJEB gyakorlatára.¹¹¹

A Bíróság által követett tradicionális családmodell jövőbeni változására utal a Geelhoed Főtanácsnok által a Baumbast ügy kapcsán kifejtett vélemény is, amely szerint, a hagyományos családmodell természetesen tovább él, azonban egyre kisebb jelentőséggel bír majd a nyugati társadalmak egyéb együttélési formációi között. A Közösség egészen a közelmúltig hatályos családegyesítési politikája ugyanis több évtizede került kidolgozásra, ezért *nem kívánatos házasság veszélyét hordozza*, legalábbis, az azóta végbement társadalmi fejlődés fényében. Így szükségesnek tartja a uniós jognak egy a megváltozott társadalmi körülményekkel összhangban történő értelmezését.¹¹² A Főtanácsnok szerint ezért, a törvényes házasság mellett hasonló alapokra kell helyezni a tartósnak minősülő egyéb kapcsolatokat is.¹¹³

Ezt az irányváltást jól jelzik a Bíróság újabb gyakorlatában elfogadott döntések, amelyeket főszabályként megelőzött a starsbourgi bíróság, hasonló tárgyú pozitív irányú döntése.¹¹⁴ A P. v S. and Cornwall County¹¹⁵ ügyben az Európai Unió Bíróságának a nemi szerepet cserélők házassága ügyében kellett állást foglalnia. A határozat értelmében az uniós joggal összeegyeztethetetlen, hogy valakit azért bocsássanak el munkahelyéről, mert a nemének megváltoztatására irányuló operáción esett át. A K. B. v. National Health Service¹¹⁶ ítélet szerint pedig, az a brit jogszabály, amely megakadályozza, hogy egy pár, akinek egyik tagja férfivá operált nő, egymással házasságra lépjen, noha e nélkül nem folyósítják számára az özvegyi nyugdíjat, összeegyeztethetetlen a Szerződés 141.

¹¹¹ Lásd fent hivatkozott Eyüp ítélet 34. pontja.

¹¹² C-413/99 Baumbast & R v. SSHD ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélet (EBHT., 2002., I-7091.o.) A Baumbast ügyben hozott főtanácsnoki vélemény 87-88. pontjai

¹¹³ Lásd uo. 59. pont

¹¹⁴ KIRÁLY, M. uo.

¹¹⁵ A Bíróság C-13/94 sz. P v S. and Cornwall County ügyben 1996. április 30-án hozott ítélete (EBHT 1996., I-2143.o.)

¹¹⁶ A Bíróság C-117/01 sz. K. B. v. National Health Service ügyben 2004 január 7-én hozott ítélete (EBHT 2004., I-541.o.)

cikkével. A Richards¹¹⁷ügyben a Bíróság szintén kimondta, hogy ellentétes az uniós joggal egy férfiből nővé operált transzsexuális személy számára az öregségi nyugdíj nők számára előírt korhatárban való folyósításának elutasítása a tagállami hatóságok részéről.

Végül, meg kell említeni a közelmúltban a *Maruko ügy* kapcsán¹¹⁸ elfogadott döntést, amely felülírni látszik az EuB fent ismertetett *Grant és a D. and the Kingdom of Sweden v. Council of the European Union* ügyekben tett állásfoglalását. Az ügy tényállása szerint, Maruko törvényes élettársi közösséget létesített egy színházi jelmeztervezővel, akinek elhalálózását követően, özvegyi nyugdíj folyósításáért folyamodott. Kérelmét a német hatóságok arra hivatkozással utasították el, hogy a törvényes élettársak nem jogosultak a túlélő hozzátartozóknak járó ellátásokra. Az előzetes döntéshozatali eljárás során a nemzeti fórum többek között arra a kérdésre keresett választ, hogy törvényes élettárssal szemben a túlélő hozzátartozónak járó ellátás megtagadása a *szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetésnek* minősül-e, amennyiben ezen előnyök az uniós jog tárgyi hatálya alá tartoznak.¹¹⁹ A Bíróság álláspontja szerint, Németország, ugyan a házasság intézményét továbbra is kizárólag az ellenkező nemű személyek számára tartja fenn, azonban az azonos nemű személyek számára bevezette a törvényes élettársi közösséget, amelynek feltételeit fokozatosan hasonlóná tette a házasság esetében alkalmazott feltételekhez. Ez alapján a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a törvényes élettárssal szemben a túlélő hozzátartozónak járó ellátás megtagadása a *szexuális irányultságon alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetést valósít meg*, amennyiben a túlélő házastárs és a túlélő élettárs az említett ellátás tekintetében hasonló helyzetben van. E feltétel teljesülésének vizsgálatát azonban a nemzeti fórumra hagyta.

¹¹⁷ A Bíróság C-423/04 Richards ügyben 2006-ban április 24-én hozott ítélete (EBHT 2006., I-03585.o.) A K.B. v. National Health Service és a Richards ügyben hozott határozatot a strasbourgi Goodvin ítélet alapozta meg.

¹¹⁸ A Bíróság C-267/06 sz. Maruko ügyben 2008. április 1-én hozott ítélete (EBHT 2008., I-1757.o.) A Maruko ügyben elfogadott határozat indoklása vélhetően azért olyan rövid, mert a strasbourgi bíróság ekkor még nem határozott a hasonló tárgykörű ügyekben. Lásd M.W. v. United Kingdom ügy, no. 11313/02 (2009. június 23.) ill. fent hivatkozott Schalk & Johann Kopf v. Austria ügy

¹¹⁹ 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. o.

A tradicionális családmoddeltől való elrugaskodást jelzi a Bíróság fenti eset kapcsán tett állásfoglalása, miszerint a foglalkoztatás során egyenlő bánásmódot előíró 2000/78/EK irányelv preambulának 22. pontjában foglaltak, amely értelmében “az irányelv nem érinti a családi állapotra és az attól függő ellátásokra vonatkozó nemzeti törvényeket” nem értelmezhető úgy, mint ami alkalmas bármiféle megkülönböztetés igazolására a házasság és a párkapcsolatok egyéb formái között.

2.3. A családi élet jelentőségének fokozatos elismerése az uniós jogalkotásban

Úgy tűnik, az amszterdami szerződésmódosítással, a szabadság, biztonság és jog érvényesülés térségének létrehozásával¹²⁰ a változás szele az uniós jogalkotást is elérte, amennyiben egyre erősebben van jelen az a nézet, miszerint a családi kapcsolatok igenis kihatnak az unió jogára, ill. fordítva, az uniós jog is kihat a családi kapcsolatokra.¹²¹ Első lépésként a Brüsszel II. Egyezmény közösségiesítéseként elfogadásra került a Brüsszel II. rendelet, amely kifejezetten családi vonatkozású kérdésekkel foglalkozik. A Tanács 1347/2000/EK rendelete a nemzetközi joghatóságra, valamint a házasság felbontása, különválás és házasság érvénytelenítése iránti ügyekben hozott, valamint ezekkel kapcsolatban a szülők közös gyermekei vonatkozásában a szülői felelősségre vonatkozó ítéletek elismerésére és végrehajtására irányadó szabályokat állapítja meg.¹²² Ez volt tehát, az első uniós norma az Amszterdami Szerződésben megfogalmazott polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés terén, amely igen fontos lépést tett azáltal, hogy elismerte a határozatok kölcsönös elismerését és végrehajtását a családjog területén.¹²³ Ugyanilyen jelentőséggel bír az előbbi rendeletet felváltó 2201/2003/EK rendelet. Az előbbi aktusok elfogadásában komoly szerepe volt a Tamperei következtetéseknek, amennyiben az deklarálta, hogy, „a valódi európai jogi térség” megteremtése jegyében a családjogi perek keretében hozott határozatokat „az Unió egész

¹²⁰ A Szerződés 2. cikke, 61 (c) és 65. cikke értelmében, lehetőség nyílik az igazságügyi együttműködésre polgári ügyekben.

¹²¹ Lásd TORRELLA *ibid.* 44.o.

¹²² A házassági ügyekben és a házastársaknak a közös gyermekkel kapcsolatos szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról.

HL L 160., 2000.6.30., 19—36. o.

Ez váltotta fel az 1998. május 28-i Brüsszel II. Egyezményt, Dánia kivételével valamennyi tagállamban.

¹²³ WOPERA, Zs.: Európai családjog, 41.o.

területén automatikusan el kell ismerni bármilyen közbenső eljárás, vagy a végrehajtás megtagadásának bármely jogalapja nélkül”.¹²⁴ A fenti rendelet előnyei mellett természetesen, meg kell említenünk annak hátulütőit is, így annak relatíve szűk tárgyi hatályát illetve azt, hogy az a „házastársak közös gyermeke” fogalmával operál, kizárva ezzel alanyi hatálya alól többek között a házasságon kívül született gyermekeket. Az előbbiekből kitűnik tehát, hogy a rendelet továbbra is alapvetően a hagyományos családmoddal alapul, azaz nem foglalkozik olyan atipikus modellekkel, mint a bejegyzett élettársi viszony.

A családjog uniós szintű harmonizációját persze sokan éppen attól tartva ellenzik, hogy a jelenlegi konzervatív családmoddal kerül esetlegesen „bebetonozásra”, hosszú évtizedekre gátját szabva ezzel a családjog területén történő liberalizációnak. A fentieket illetően még is optimizmusra adhat okot Király Miklós szerint, hogy „a határozatok kölcsönös elismerésének viszonylag széles körben történő előírása, formális jogközelítés hiányában is, hosszabb távon elvezethet a tagállamok családi jogi előírása, s a mögöttes értékrendek közeledéséhez.”¹²⁵

Az amszterdami módosításoknak köszönhetően a családi élet kérdéseinek új típusú megközelítése a harmadik országbeli családtagokat is kedvezően érintette. Míg korábban kizárólag a harmadik országbeliek kiemelt csoportjai élvezhettek védelmet az uniós jog által, a szabadság, biztonság és jog térségének létrehozásával, immáron a tagállamok területén tartózkodó harmadik országbeli polgárok családi életének *általános körű védelme* is az uniós jog látószögébe került. Így többek között megszületett a kifejezetten harmadik országbeliek családgyejesítésére vonatkozó és a fent már említett 2003/86/EK irányelv.¹²⁶ Bár utóbbi jogszabály a tagállami határokat átlépő uniós polgárok családgyejesítését szabályozó 2004/38/EK irányelvhez hasonlóan a konzervatív

¹²⁴ KIRÁLY, M.: 89.o.

¹²⁵ Lásd uo. 91. o. Természetesen azt is hozzáteszi, hogy mindez feszültségekhez is vezethet.

¹²⁶ A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családgyejesítési jogról, *HL L 251.*, 2003.10.3., 12–18. o.

családmodellen alapul,¹²⁷ annak elfogadása mégis hatalmas előrelépést jelent a harmadik országbeliek hosszú távú letelepedését, ill. társadalmi integrálódását illetően.

Ahogy Torrella fogalmaz,¹²⁸ ugyanakkor ez az „embrionikus állapotban lévő családjog több problémával, mint haszonnal jár”. Így a következtelen fogalomhasználat, a gyermekekre vonatkozó rendelkezések elégtelen volta és általában az atipikus modellek negligálása mind komoly kritika tárgyát képezi a Szerző által. Mindezeket túl még is a legproblematisabb talán *egy koherens stratégia hiánya, amely ezeket az építőköveket összefogná*. A kérdés ezért lényegében az, hogy az évezredfordulón született és a Lisszaboni Szerződéssel kötelező erőre lépett Alapjogi Charta, ill. általában az Unióban egyre markánsabb szerepet betöltő emberi jogi védelmi követelmények,¹²⁹ így elsősorban a családi élet tiszteletben tartását rögzítő EJEE 8. cikkére vonatkozó starsbourgi joganyag *képes-e kötőanyagként funkcionálni*.

2.4. Az Alapjogi Charta családdal kapcsolatos rendelkezései

Az Unióban egyre hangsúlyosabb szerepet betöltő emberi jogi védelem és maga az Unió alapjogi dokumentuma,¹³⁰ az Alapjogi Charta,¹³¹ amely a családot, minden egyéb, uniós

¹²⁷ A családjegyzítésről szóló 2003/86/EK irányelv értelmében ugyanis, a tagállamok maguk dönthetik el, hogy az élettársakat a családjegyzítés tekintetében a házastársakkal egyenlő bánásmódban részesítik-e (2003/86/EK IE 4. cikk 3. bekezdés).

¹²⁸ TORRELLA: *ibid.* 45.o.

¹²⁹ A Bíróság már 69-ben rögzítette, hogy az alapvető jogok védelme az EK általános jogelvei közé tartozik, s a Bíróság biztosítja ezek tiszteletben tartását. A Bíróság C- 26/62 sz. Stauder v. City of Ulm ügyben hozott ítélete (EBHT 1969., 419.o.) Megismerési forrásaik a tagállamok közös alkotmányos hagyományain túl, azok az emberi jogi tárgyú egyezmények, amelyek kidolgozásában a tagállamok részt vettek, vagy annak részes felei, így különösen az Emberi Jogok Európai Egyezménye.

¹³⁰ Az Alapjogi Charta tartalma visszavezethető különböző nemzetközi egyezmények szövegére, így a Római Egyezményre, az Európai Szociális Chartára, továbbá az alapjogvédelemmel foglalkozó bírói esetjogra, ill. az egyes tagállamok alkotmányos hagyományaira. Mégis újszerű abban, hogy vegyíti a hagyományos polgári és politikai jogokat a harmadik generációs jogokkal, így a gazdasági és szociális jogokkal.

¹³¹ A Lisszaboni Szerződés az Alkotmányszerződéssel ellentétben nem emeli be a Szerződésekbe a Charta szövegét, ugyanakkor kimondja, hogy „A Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések”, továbbá, hogy az Unió elismeri a Chartában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket (EUSz 6. cikk). Így bár a Charta nem képezi a Szerződések integráns részét, formálisan továbbra is a három intézmény nyilatkozata, azonban annak kihirdetésével a Charta az elsődleges jogforrásokhoz hasonló jogi kötőerővel bír. A Charta jogi kötőerővel való felruházását némileg csökkenti, hogy a Charta Lengyelországra és az Egyesült Királyságra történő alkalmazásáról szóló, a Szerződésekhez csatolt jegyzőkönyv gyakorlatilag

politikától függetlenül, önmagában védelemre érdemesnek tekinti, valóban elősegítheti, a fenti folyamat kiteljesítését. A Charta 33(1) bekezdése igen lényegretörően rögzíti, hogy „A család jogi, gazdasági és szociális védelmet élvez.” Persze ez esetben sem elhanyagolható kérdés, hogy a Charta mit ért a család, ill. a családi élet fogalma alatt. Az Alapjogi Charta 2006 nyarán született kommentárja¹³² igen nyitottan fogalmaz, amikor is deklarálja, hogy a *családi élet számos formát ölthet* függően attól, hogy milyen társadalmi, kulturális, vallási közegbe ágyazódik.¹³³

A Charta nem egy rendelkezése utal a családi élet fontosságára, így annak 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 rögzíti*. Kimondja, hogy „A házasságkötéshez és a családalapításhoz való jogot az e jogok gyakorlását szabályozó nemzeti jogszabályok szerint biztosítani kell.” A 33(2) bekezdése a család és a munka összeegyeztetéséről rendelkezik.¹³⁴ Végül, a 24(3) bekezdése értelmében „Minden gyermeknek joga van ahhoz, hogy rendszeres személyes közvetlen kapcsolatokat tartson fenn mindkét szülőjével, kivéve, ha ez érdekeivel ellenkezik.” A Charta diszkriminációmentességet előíró 14. cikke, ill. az oktatáshoz való jogra vonatkozó 16. cikke, ha nem is közvetlenül, de szintén kapcsolatba hozhatók a család intézményével.

A kérdés mindezek után, hogy ezek a rendelkezések vajon elő tudják-e segíteni egy koherens uniós szintű családpolitika kiépítését.

kimaradási lehetőséget biztosít azoknak a Charta alkalmazása alól. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 50. évfolyam, C 303 szám, 207. december 14.

Lásd HORVÁTH-ÓDOR: Az Európai Unió szerződéses reformja. 105.o.

¹³² Jól tükrözi a probléma komplex voltát az Al-Nashif eset amelyben, egy Bulgáriában letelepedett moszlim férj, új- csak vallási- házasságot kötött egy bolgár állampolgárságú hölgygel, majd amikor a bolgár hatóságok kiutasították, arra hivatkozott, hogy ez sérti a családi élet gyakorlásához fűződő jogát. A bolgár hatóságok ugyanakkor azon az állásponton voltak, hogy noha a férj továbbra is együtt él eredeti családjával, a családi kötelék az új házasságra tekintettel nem lehet túl szoros, így nem szorul védelemre az EJE 8. cikke alapján. Al-Nashif v. Bulgaria ügy, no. 50936/99 (1999. december 16.)

¹³³ http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/rights/charter/docs/network_commentary_final%20_180706.pdf. 86.o.

¹³⁴ A család és a munka összeegyeztetése érdekében mindenkinek joga van a védelemre az anyasággal összefüggő okból történő elbocsátás ellen, valamint joga van a szülési és gyermeknevelési szabadságra, ha gyermeke születik, vagy gyermeket fogad örökbe.

Egyfelől természetesen üdvözlendő, hogy a Charta a *család* intézményével kapcsolatos kérdéseket felvette politikai palettájára, különösen, hogy a korábbiakkal ellentétben, *annak európai jogfejlődésben betöltött szerepe ma már nem kérdőjelezhető meg*. A dokumentum kiemelkedő jelentőségét mutatja, hogy annak kötelező erővel való felruházása előtt, már a Bíróság,¹³⁵ ill. a Főtanácsnokok hivatkozási forrásául szolgált.¹³⁶ Sőt, nem csak maga a luxemburgi fórum, hanem a nemzeti bíróságok is elismerik azt,¹³⁷ az EJEB pedig kifejezetten egy a mai társadalmi követelményeket tükröző, korszerű alapjogi dokumentumként tartja azt számon, amely elősegítheti az Egyezményben foglaltak értelmezését.¹³⁸

Nem hagyhatjuk figyelmen kívül ugyanakkor, hogy a Charta 51. cikkének (2) bekezdése kifejezetten rögzíti, miszerint az alapjogi katalógusnak nem célja új hatáskörök, feladatok létrehozása sem a Közösség, sem az Unió számára, továbbá nem kívánja módosítani a Szerződésben meghatározott hatásköröket és feladatokat. Ha pusztán az a célja, hogy láthatóvá tegye a „már amúgy is létező jogokat”, a családi jogosítványok tekintetében ez nem jelenthet túl sokat, tekintettel azok uniós jogban való szórványos jelenlétére. Nem túl biztató továbbá, hogy a Chartában szereplő családdal kapcsolatos rendelkezések *elszórtan*, annak külön fejezeteiben lelhetők fel, mintegy kihangsúlyozva ezzel előbbieik *marginális* jelentőségét az Unió más politikáihoz, így elsősorban a gazdasági jellegű kérdésekhez képest. A fenti kérdéskörrel szorosan összefügg a Charta hivatkozásának gyakorisága is. A tapasztalatok ugyanis azt mutatják, hogy amennyiben kifejezetten az integráció gazdasági érdekeinek előmozdításáról van szó, a Charta

¹³⁵ A Törvényszék T-54/99 sz. Max.mobil Telekommunikation Service v. Commission ügyben 2002. január 30-án született ítélete (EBHT 2002., II-313.o.) A Törvényszék T-177/01 Jégo-Quéré et Cie. v Commission ügyben 2002. május 3-án született ítélete (EBHT 2002., II-2365.o.)

¹³⁶ Geelhoed főtanácsnok véleménye a fent már hivatkozott C-413/99 Baumbast & R v. SSHD ügyben vagy Stix-Hackl főtanácsnok véleménye az alább tárgyalandó a bíróság C-459/99 sz. MRAX ügyben 2000. július 25-én hozott ítélete kapcsán, etc.

¹³⁷ A spanyol alkotmánybíróság egy a személyes adatok védelmével kapcsolatos határozatában, lásd: STC 292/2000 of November 30, 2000 recurso de inconstitucionalidad No. 1463-2000., ill. az olasz alkotmánybíróság, lásd: Sentenza No. 135, Anno 2002, I-11, at 9 and 10.

¹³⁸ Lásd fent hivatkozott Christine Goodwin v United Kingdom ügy

gyakoribb hivatkozási alapként szolgál.¹³⁹ A Charta „*szelektív használata*”¹⁴⁰ ugyanakkor kifejezetten hátráltatja az elszórtan jelenlévő családi jogosítványok koherens rendszerré való összeállítását, talán még erősebben rávilágítva a jogalkotási hézagokra, ill. arra, hogy a Chartában foglalt jogok elsősorban nem uniós alapokon állnak, hanem más nemzetközi megállapodásokból kerültek kikölcsönzésre. Szükséges továbbá említést tenni Lengyelország által a Szerződéshez csatolt egyoldalú nyilatkozatról,¹⁴¹ amely leszögezi, hogy a Charta nem befolyásolja a tagállamok arra való jogát, hogy a közérkölc, a családjog, az emberi méltóság szférájában törvényeket hozzon. A nyilatkozat ebben a formában, korábban a mandátumtervezet fő részében is helyet kapott, ami hatalmas felzúdulást váltott ki több tagállam körében is, akik úgy vélték, hogy az EU ezzel biankó csekket állítana ki a szexuális kisebbségekkel szemben türelmetlen lengyel kormánynak a homoszexuálisok és mások üldözésére. A tiltakozás hatására végül ez a kitétel kikerült a szövegből.

2.5. Összegzés

A családi élet jelentőségének közösségi/unións szintű elismerése kezdetben kizárólag gazdasági megfontolásokon alapult, amely fókuszában egy tradicionális családfogalom állt. Bár a családi élet jelentőségének elismerése az amszterdami módosításoknak köszönhetően mára túllépte a szigorú értelemben vett belső piaci megfontolásokat, egy koherens családjogi politika uniós szintű kiépítése még várat magára. A családi vonatkozású jogosítványok a Szerződésben továbbra is szétszórva, csak bizonyos területek részeként vannak jelen.

¹³⁹ A Bíróság C-459/99 sz. MRAX v Belgium ügyben hozott főtanácsnoki véleményének 64. pontja, ill. C-413/99 sz. Baumbast ügyben hozott főtanácsnoki vélemény 59. pontja.

¹⁴⁰ Így Mischö Főtanácsnok, egy azonos neműek párkapcsolatán alapuló család számára biztosítandó juttatásokkal kapcsolatosan kifejtett véleményében elmulasztotta a Charta szexuális orientáción alapuló megkülönböztetést tiltó 21. cikkére, ill. a 9. cikkére való hivatkozást, amely kimondja, hogy családalapításhoz való jogot az e jogok gyakorlását szabályozó nemzeti jogszabályok szerint biztosítani kell. A Bíróság fent már hivatkozott C-122/99 sz. P and C-125/99 P, D. and the Kingdom of Sweden v. Council of the European Union ügyben hozott főtanácsnoki vélemény 97. pontja. Hasonlóképpen: A Törvényszék T-96/99, sz. Fleurbaey v European Investment Bank ügyben 200. május 22-én hozott ítélete, (EBHT 2000. I-A-95, II-415.o.)

¹⁴¹ Lásd 61. sz. Nyilatkozat

Az EUMSZ 81. cikkének (3) bekezdése¹⁴²a polgári ügyekben történő igazságügyi együttműködés keretein belül, jogalapot teremt a több államra kiterjedő családjogi kérdésekre irányuló intézkedések elfogadására, azonban a tagállamok szembenállását e tekintetben jól tükrözi, hogy családjogi kérdésekben továbbra is fennmarad a döntéshozatal során az egyhangúság és a konzultációs eljárás követelménye.¹⁴³

Az Alapjogi Charta családi életre vonatkozó rendelkezései *sporadikus* jellegűknél fogva, -az arra vonatkozó hatásköri felhatalmazások hiányában- szintén nem képesek betölteni az uniós szintű családpolitika hiányából fakadó űrt.¹⁴⁴

Az amszterdami módosításokat követően elfogadott rendelkezések- így különösen az EKSz. diszkriminációmentesség tilalmáról szóló 13. cikke (jelenleg EUMSZ 19. cikk) ugyanakkor utat nyitottak egy *liberálisabb családmódel*l másodlagos jogba való beszivárgásának. A közelmúltban született irányelvek azonban még messze nem tükrözik a „családtag definíciójának” e minőségben történő újragondolását.¹⁴⁵ Az irányelv tervezetek tárgyalása során egyértelművé vált, hogy mennyire megosztja a kérdés a vita résztvevőit, így a jogszabályok elfogadásakor nem történt áttörés a fenti kérdésben.

Sokáig a Bíróság sem igyekezett feloldani az új szerződéses rendelkezések bevezetéséből fakadó ellentmondást, ítélezési gyakorlatában továbbra is a korábbi, tradicionális utat követve. Az ezredforduló azonban néminemű változást hozott e tekintetben. A testület,

¹⁴² Az EKSz korábbi 65.cikk (3) bek.

¹⁴³Ugyanakkor különleges átvezető záradék beépítése lehetővé teszi, hogy amennyiben a tagállamok egyetértésre jutnak az egyhangúság feladásáról, egyhangú szavazással áttérhetnek a rendes jogalkotási eljárásra. Erről a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúsággal dönt. A döntést megelőzően értesíteni kell a nemzeti parlamenteket. A határozat nem fogadható el, amennyiben bármely nemzeti parlament hat hónapon belül kifogást emel a javaslattal szemben. EUMSZ. 81. cikk (3) bek.

¹⁴⁴A Charta „*szelektív használata*” ugyanakkor kifejezetten hátráltatja az elszórtan jelenlévő családi jogosítványok koherens rendszerré való összeállítását.

¹⁴⁵Így többek között a fent már említett, az uniós polgárok és családtagjaik tagállamok területén történő szabad mozgásával és tartózkodásával foglalkozó 2004/38/EK irányelv (2004 /38/EK IE 3. cikk 2. bek. a. és b. pontjai),a családegyesítésről szóló 2003/86/EK irányelv (2003/86/EK IE 4. cikk 3. bekezdés) ill. a menedékkérők befogadásának minimális követelményeiről szóló, 2003/9/EK tanácsi irányelv, amely ugyan a jogszabályban biztosított kedvezményeket élvező „családtagnak” minősíti az élettársat, azonban csak abban az esetben, ha az érintett tagállam jogszabályai illetve gyakorlata az össze nem házasodott párokat a házastársakkal egyenlő bánásmódban részesíti (2003/9/EK IE 2. cikk d. pont). Minden esetben azonban megkövetelt a hosszú, stabil kapcsolat megléte a felek között.

amely a Hoffmann ügyben még igen elutasítóan nyilatkozott a hagyományos értelemben vett családi szerepkörök felcserélését illetően, a Baumbast ügy kapcsán kidolgozott gyermeket nevelő szülő koncepciójának elfogadásával, már elszakad a korábbi szigorúan gazdasági megfontolásokra épülő álláspontjától, s határozatában egyre erősebben tükröződik a Főtanácsnok azon állásfoglalása, amely szerint a családi kapcsolatok és az együttélés alapjai egyre ingatagabb és változatosabb formákat öltenek majd.¹⁴⁶

Az Eyüp ügyben hozott határozat szintén arra enged következtetni, hogy a Bíróság legújabb gyakorlatában, bizonyos körülmények fennállása esetén a de facto családi kapcsolatokat is elismeri. A nemrégiben a Maruko ügyben hozott döntés pedig, ugyan továbbra sem kívánja megdönteni a heteroszexuális kapcsolaton nyugvó házasság uniós jogban élvezett primátusát, mégis bizonyos fokú teret ad az egyéb párkapcsolati formáknak elismerésének is. Márpedig a harmadik országbeli polgársággal bíró és az Európai Unióba letelepedni kívánó személyek szempontjából, mint azt a következő fejezetek tárgyalása során majd láthatjuk - egyáltalán nem indifferens kérdés, hogy az uniós jog kiket von a családtag fogalmának hatálya alá.

A luxemburgi bíróság „családkoncepciójával” kapcsolatos joggyakorlatának irányváltását vélhetően nagyban befolyásolja a strasbourgi bíróság családi élet tiszteletben tartásával kapcsolatos, a homoszexuális párkapcsolatokra vonatkozó új keletű esetjoga, amelyet egyre erősebben áthatni látszik a liberális szemlélet. Különösen annak 2008-as E.B. v. France ügyben ill. a 2010-es Schalk ügyben hozott döntése, tisztán kivehetően utat nyit a homoszexuális családkoncepció elfogadása felé. Ugyanakkor egy ezzel ellentétes folyamatnak is szemtanúi lehetünk. Amint azt fent már láthattuk, az EJEK korábbi gyakorlatában a család fogalmának igen tág értelmezését adta, kiterjesztve azt a házasságon született gyermekekre, szülőkre, testvérekre egyaránt. Ez a megközelítés annak a Slivenko v. Latvia esetben hozott döntésével változni látszik. Az EJEK fenti ítéletét ugyanis a nukleáris családmodellre építve hozta meg, amely egyes Kommentátorok szerint sokkal jobban megfeleltethető annak a mai európai családképnek, amit az integrációs jogalkotás maga is tükröz. A nemrég elfogadott 2003/109/EK, ill.

¹⁴⁶ Lásd Baumbast főtanácsnoki vélemény 23. pontja

2003/86/EK irányelvek, mint azt feljebb már láthattuk szintén a nukleáris családmoddellre építkeznek.

II. fejezet: A harmadik országbeli polgárok jogállása az Európai Unióban

1. Történeti háttér

Az unió migrációs és integrációs politikájának jobb megértését szolgálja, ha azt történelmi kontextusába helyezzük. A harmadik országbeliek jogállásának meghatározásakor az első tisztázandó kérdés, hogy ki minősül „*harmadik országbeli polgárnak*” az uniós jogban. A válasz nagyon egyszerű, e körbe tartozik mindenki, aki nem minősül az uniós jog értelmében vett uniós polgárnak. E negatív definíció igen általános, ezért érdemes megvizsgálni, hogy az Unió területén jelenlévő uniós polgársággal nem rendelkező személyek pontosan honnan és milyen történelmi háttérrel érkeztek a tagállamok területére. Közhelyszerű, de a múlt megismerése, *a jelen* és a jövő alakításának egyik fontos tényezője, így a fentiek vizsgálata meghatározó faktora lehet az Unió harmadik országbeliek irányában gyakorlandó politikájának.

Európa gyarmati múltjának köszönhetően az Európai Unió tagállamaiban minidig is jelentős számban voltak jelen a harmadik országbeliek. 2006-ban az Uniónak 18 és fél millió harmadik országbeli lakosa volt, amely az össznépesség 3.8%-át tette ki.¹⁴⁷ A világháborút követően megkezdődött Európa újjáépítése, amely jelentős számú *vendégmunkást* vonzott elsősorban a déli, mediterrán országokból és a volt gyarmatokról Európa háború sújtotta országaiba.¹⁴⁸ Ahogy azt fent már említettem a külföldi munkaerő

¹⁴⁷ A Bizottság Közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek - A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség a polgárok szolgálatában COM (2009) 262

¹⁴⁸ A volt gyarmatokról érkező munkások főként Hollandiában és az Egyesült Királyságban telepedtek le, amíg Németországba, Dániába és Svédországba, Észak-Afrikából és nem utolsósorban Törökországból érkezett a külföldi munkaerő.

jelentős része ún. vendégmunkás programok keretén belül érkezett, amelyek csak *átmeneti tartózkodást* garantáltak a fogadó ország területén.

A jelentős mértéket öltő külföldi munkaerő toborzásnak és általában a munkavállalási engedélyek vonatkozásában folytatott liberális gyakorlatnak a 60-as évek végén bekövetkezett *gazdasági recesszió* és a 73-as első nagy olajválság vetett véget. Ebben az időszakban a tagállamok már a külföldi munkaerő beáramlását korlátozó intézkedéseket fogadtak el, különös tekintettel a munkanélküliségi ráta megemelkedésére, ill. a migránsok befogadásával egyre fokozottabban jelenlévő társadalmi feszültségre, amely főként abból a feltevésből fakadt, miszerint az egyes nyugati államokban növekvő számban jelenlévő migráns közösségek komoly veszélyt jelentenek a társadalmi kohézióra. A fogadó országok külföldiek belépésével kapcsolatos szabályainak szigorodása ugyanakkor a már ott korábban jelenlévő külföldi munkaerő tartós letelepedését eredményezte, tekintve, hogy a fogadó ország elhagyásával a visszatérés lehetősége, már nem volt biztosítva. Az egyes származási országokban, így például Törökországban ekkortájt fennálló instabil politikai és gazdasági helyzet is a fogadó államban történő letelepedésre ösztönözte az eredetileg csak átmeneti jelleggel beutazó harmadik országbeli vendégmunkásokat. E tartós letelepedés persze maga után vonta a *családegyesítés jogcímén* történő beutazások számának drasztikus növekedését, így a családegyesítési célú beutazások képezték a migráció második nagyobb hullámát.

A 80-as évek végétől a tagállamokban megnövekedett a *nemzetközi jog védelme* alatt érkező harmadik országbeliek száma. 1989 után a délszláv válság és a közel-keleti konfliktus a menekültek beáramlásának hirtelen, robbanásszerű növekedését hozta magával, amely azután masszívan tartotta magát hosszú éveken keresztül. Az Unióba való beáramlás mértéke csak 2004 óta mutat csökkenő tendenciát, habár egyes déli tagállamokban, az Egyesült Királyságban és Svédországban a ráták továbbra is növekedést jeleznek.¹⁴⁹Noha a tagállamok területére érkező migránsok száma összességében csökkenni látszik, a népességnövekedésben a harmadik országbeliek bevándorlásának továbbra is jelentős szerepe van, sok országban megelőzve ezzel a

¹⁴⁹ A csökkenés elsősorban Dániát, Németországot és Hollandiát érinti.

természetes népszaporulati rátákat. A bevándorlók száma Nyugat és Közép-Európán belül Németországban a legmagasabb (10.1 millió volt 2005-ben, ami az össznépeség 12.3%-át teszi ki, ezt követi Franciaország (6.5 millió, ami az össznépeség 10.2 %-át teszi ki) és az Egyesült Királyság (5.4 millió, ami az össznépeség 9 %-át teszi ki). Ami a beutazás jogcímét illeti, az elmúlt években jelentősen megnövekedett a munkavállalási célzatú migráció, így a bevándorlóknak kb. 40%-a kifejezetten munkavállalási céllal érkezik a fogadó országba, elsősorban Németországba, Dániába és az Egyesült Királyságba.¹⁵⁰ Hollandiában és Svédországban azonban továbbra is a családegyesítési célzatú bevándorlás dominál.

2. A harmadik országbeliek jogállásának szabályozása az Európai Unióban

Az Európai Unió mindig is tekintettel volt a harmadik országbeliek területén való jelenlétére, számos jogot biztosítva számukra, még ha ad hoc jelleggel is.¹⁵¹ Így már a 60-as évektől kezdve lehetővé tette a *tagállami határokat átlépő polgárok harmadik országbeli családtagjai számára, hogy elkísérjék hozzátartozójukat*.¹⁵² Hasonlóképpen biztosította, hogy a *határon átnyúló szolgáltatást végző vállalatok harmadik országbeli munkaerőt foglalkoztassanak*.¹⁵³ Mindkét esetben azonban egy „uniós” személytől (természetes vagy jogi) származtatott jogról beszélhetünk.

Az integrációs jog továbbá azon harmadik országbeliek számára is biztosított jogosultságokat, akik nem lépték át a tagállami határokat. Így az EUMSZ. 227. cikkében (korábban az EK SZ 194. cikke) garantált az EP-hez való *petíció benyújtásának* jogát vagy, az EUMSZ 15. cikkében (korábban az EK SZ 255. cikke) lefektetett *dokumentumokhoz való hozzáférés jogát*, amely állampolgárságtól függetlenül minden az Unióban honos személyt megillet. Hasonlóképpen igaz ez az EUMSZ 157. cikkére (korábban EK SZ 141. cikke) amely az *egyenlő bérezés jogát* rögzíti, ill. a *fogyasztókat az*

¹⁵⁰ Az emelkedés vélhetően a magasan képzett munkaerő belépési feltételeit érintő liberálisabb szabályozásnak köszönhető.

¹⁵¹ BARNARD, C.: The substantive law of the EU, 520.o.

¹⁵² Lásd fent hivatkozott 1612/68/EGK rendelet, ill. 2004/38/EK irányelv

¹⁵³ A Bíróság C - 43/93 sz. *Vander Elst-ügyben* 1994. augusztus 9-én hozott ítélete (EBHT 1994., I-3803. o)

EUMSZ 169. cikke (korábban az EK Sz 153. cikke) alapján megillető *tájékoztatóhoz való* jogra. E jogok minden munkavállalót és fogyasztót megilletnek, még az Unió területén nem honos személyeket is.¹⁵⁴

Mi több, az *Alapjogi Chartában* deklarált jogok is megilletnek mindenkit, állampolgárságtól és honosságtól függetlenül.¹⁵⁵ A Bizottság e tekintetben meg is jegyzi, hogy a Charta „jól tükrözi az Unió hagyományos, pozitív attitűdjét az uniós polgárok és a harmadik országbeliek egyenlő bánásmódját illetően”.¹⁵⁶ E nézetet tovább erősítette az EUMSZ 19. cikke (korábban EK Sz 19. cikke) alapján elfogadásra kerülő *két irányelv*, így a *Tanács 2000/43/EK irányelve* a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról,¹⁵⁷ ill. a *Tanács 2000/78/EK irányelve* a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról.¹⁵⁸ Ezen irányelvek szintén állampolgárságra és honosságra tekintet nélkül alkalmazandók. Való igaz, hogy e jogosítványok gyakorlása is lényegében *tagállami diszkréció* függvénye, azáltal, hogy azok biztosítják-e a tagállamok területére való belépést, az ott történő foglalkoztatást, ill. letelepedést.

Az Unió továbbá a *nemzetközi jog szabályai* szerint, számos megállapodást kötött egyes harmadik országokkal, amely alapján azok polgárai a többi harmadik országbelinél kedvezőbb bánásmódot igényelhetnek az Unió területén. E megállapodások értelmében a tagállamok azonban továbbra is saját maguk jogosultak határozni a harmadik országbeli területükre *való belépését* illetően, azonban ezt követően, bizonyos idő elteltével már számos jog illeti meg azokat. A legismertebb ezen megállapodások közül talán az Unió és

¹⁵⁴ D'OLIVERIA, J.: European citizenship: Its meaning, its potential, 141-146.o.

¹⁵⁵ Még ha egyes Kommentátorok szerint, az Alapvető Jogok Chartájának megszületése annak érzékeltetésével, hogy az uniós polgárokat különleges jogosítványok illetik meg inkább felerősítette ezt az amúgy is markánsan jelenévő feszültséget az uniós és a harmadik országbeli polgárok között.

MAAS, W.: Migrants, States, and EU Citizenship's Unfulfilled Promise, 589.o.

¹⁵⁶ Proposal for a Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents. COM (2001) 127, 3. pont.

¹⁵⁷ 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. o.

¹⁵⁸ 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. o.

Törökország között létrejött megállapodás, amely elemzésére még a későbbiek során kitérünk.

Végül, fontos megemlíteni az EUMSZ. III. részének V. fejezetét is, amely lehetőséget nyújt az Unió részére, hogy a harmadik országbeliek jogállását annak egy uniós polgárral való kapcsolatától teljesen *függetlenül* szabályozza.

A fentieket mintegy összefoglalva tehát, az Unió területére belépő, ill. a tagállamok területén tartózkodó harmadik országbeliek jogállása jelentős eltérést mutathat a szerint, hogy az uniós szabályozás mely szelete irányadó azokra. Így speciális szabályozás vonatkozik azon harmadik országbeliekre, akik egy szabad mozgás jogával élő, ill. azzal valaha élt uniós polgár hozzátartozói. Előbbiek jogállását elsősorban az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgását és tartózkodását szabályozó 2004/38/EK irányelv rendezi.¹⁵⁹ A szabad mozgás jogát gyakorló uniós polgárok családtagjaihoz hasonló, privilegizált helyzetben vannak azok a harmadik országbeliek is, akiknek a származási országa az EK-val valamiféle kedvezményes bánásmódot biztosító nemzetközi megállapodást kötött. A harmadik csoport igen tág, felöleli mindazokat a harmadik országbelieket, akik az Egyesült Királyságot, Dániát és Írországot kivéve- valamely a közös bevándorlási politika területén elfogadott irányelv értelmében tartózkodnak az Unió területén.¹⁶⁰ A felsorolás teljessége kedvéért, illik még megemlíteni a szabad mozgás jogát nem gyakorló uniós polgár harmadik országbeli hozzátartozóinak és az Egyesült Királyság, Dánia és Írország területén jogszerűen

¹⁵⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről. HL L 158., 2004.4.30., 77—123. o.

¹⁶⁰ A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családgyesítési jogról; A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról; A Tanács 2004/114/EK irányelve (2004. december 13.) a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcseré, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről; 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; A Tanács 2009/50/EK irányelve (2009. május 25.) a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről

tartózkodó, harmadik országbeli polgárok kategóriáját is, akikre értelemszerűen a tartózkodás helye szerinti nemzeti jog szabályai irányadóak.

A következőkben az Európai Unió bevándorlási politikájának áttekintését követően röviden bemutatom az egyes csoportokra vonatkozó uniós szabályozást.

3. Az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalmának kérdésköre a harmadik országbeliek vonatkozásában

Az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve az integráció létrejöttékor a *közösségi jog sarkalatos tételét* képezte, figyelemmel a közös piac megvalósításának célkitűzésére.¹⁶¹ A fenti elv vizsgálatakor így nem tekinthetünk el attól a tényről, hogy az nem a szociális igazságosság, vagy az emberi *jogok közösségi védelmének feltétlen elkötelezettségétől* fűtve nyert az integrációs jogban elismerést, hanem sokkal inkább *gazdasági megfontolások* vezérelték a közösségi jogalkotót annak szerződésbe foglalásakor. A Bíróság a tagállami polgárokra vonatkozó joggyakorlatában a fenti cikk alkalmazási kereteit illetően inkább egy *kiterjesztő értelmezést*¹⁶² támogatott a szabad mozgás célkitűzését megvalósítandó.¹⁶³

A kérdés, hogy vajon a fenti rendelkezés hatálya kiterjed-e a harmadik országbeli polgárokra is különös jelentőséget nyert a közösségi jog amszterdami felülvizsgálata

¹⁶¹ EGK Sz. 7. cikk, EK Sz. 6. majd 12. cikk, végül EUM Sz. 18. cikk

¹⁶² Az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalma, a szerződés szövegezése értelmében a szerződés alkalmazási körében bír létjogosultsággal. A „szerződés alkalmazási körében” kitétel szerződéses meghatározásának hiányában végső soron a Bíróság ítélkezési gyakorlatára kell hagyatkoznunk a tekintetben, hogy mit értünk a fenti fogalom alatt. Az EK Sz. általános antidiszkriminációs cikke (13. cikk) kifejezetten a „Szerződés által a Közösségre ruházott hatáskörök keretén belül” fogalmával operál, így feltételezhetjük, hogy a 12. cikkben szereplő „a szerződés alkalmazási körén belül” fogalom ennél szélesebb hatállyal rendelkezik olyan területeket is felölelve, amelyek az alapvetően tagállami hatáskörbe tartozó aktusoknak valamiféle korlátot szabnak ill. biztosítani kívánják az uniós jog hatékony érvényesülését. HUBLET: The Scope of Article 12 of the Treaty of the European Communities Vis-à-Vis Third-Country Nationals: Evolution at Last 759.o.

¹⁶³ A Bíróság C- 293/83 sz. Gravier-ügyben 1985. február 13-án hozott ítélete (EBHT 1985., 593. o.), C- 24/86 sz. Blaizot-ügyben 1988. február 2-án hozott ítélete (EBHT 1988., 379. o.), C- 186/87 sz. Cowan kontra Tresor public ügyben 1989. február 2-án hozott ítélete (EBHT. 1989., 195. o.), C- 360/00 sz. Ricordi-ügyben 2002. június 6-án hozott ítélete (EBHT 2002., I-5089. o.), C-43/95. sz., Data Delecta és Forsberg ügyben 1996. szeptember 26-án hozott ítélete (EBHT 1996., I-4661. o.), C- 323/95 sz. Hayes-ügyben 1997. március 20-án hozott ítélete (EBHT 1997., I-1711.o)

során. A IV. cím közösségiesítése ugyanis új perspektívába helyezte a 12. cikkely alkalmazásának kérdéskörét.¹⁶⁴

A Kommentátorok sajnálatos módon nem foglalnak határozott állást a fenti kérdésben. Hublet, Groenendijk, Guild és Peers úgy véli, a bírói gyakorlat nem ad kifejezett támpontot annak meghatározásában, hogy vajon a 12. cikkely hatálya (jelenleg EUMSZ 18. cikke) a harmadik országbeli polgárokra is kiterjed-e.¹⁶⁵

Mindezek ellenére érdemes megvizsgálni, hogy melyek azok az érvek, ill. ellenérvek, amelyek segíthetnek a fenti kérdés eldöntésében.

A *szereződéses jogot* tekintve, a klasszikus koncepciót tükrözi a Lisszaboni szerződés, azáltal, hogy az azóta átszámozásra került 12. cikkelyt (EUMSZ 18. cikke) az EUMSZ. második része alá vonta, amelynek a megkülönböztetés és az uniós polgárság címet adta. Ebből az tűnik ki, hogy az uniós polgári jogállás igenis előfeltételét képezi a kérdéses rendelkezés alkalmazásának. Ez nézetem szerint, ugyanakkor nem túl meggyőző érv, tekintettel, hogy az általános antidiszkriminációs 13. cikkely (jelenleg EUMSZ. 19. cikkelye) is ez alatt a cím alatt szerepel, amely viszont kétség nélkül kiterjed a harmadik országbeli polgárokra is.

Ami az EuB ítélkezési gyakorlatát illeti, az úgy tűnik főszabályként az EUMSZ. 18. cikkének (korábbi 12. cikkely) klasszikus felfogását támogatja. Így a Bíróság a 2002-es Ricordi döntésében úgy fogalmaz, hogy „a 12. cikkely megköveteli tagállamoktól, hogy a saját polgáraikéval azonos bánásmódot biztosítsanak más tagállami polgárok számára a közösségi jog által szabályozott területen.”¹⁶⁶ A Saldanha ügyben¹⁶⁷ foglaltak is a klasszikus megközelítést támasztják alá, amelyben az ügy fókuszában álló személy közösségi és harmadik állambeli polgársággal is rendelkezett. A Bíróság az ügy kapcsán

¹⁶⁴ Az EUMSZ. 18. cikke (az EKSz. korábbi 12. cikke) ugyanis *expressis verbis* nem zárja ki hatálya alól a harmadik országbelieket.

¹⁶⁵ GROENENDIJK, K.: Citizens and third country nationals: differential treatment or discrimination? 84.o., GUILD, E. and PEERS, S.: Out of the Ghetto? The personal scope of EU law, 110.o.

¹⁶⁶ Lásd fent hivatkozott Ricordi ítélet 32. pontja

¹⁶⁷ A Bíróság C-122/96. sz., Saldanha ügyben 1997. október 2-án hozott ítélete (*EBHT* 1997., I-5325. o.)

ügy határozott, hogy az érintett harmadik országbeli polgársága nem zárja ki, hogy közösségi polgárként a 12. cikkre hivatkozzon. Ebből a contrario következik, hogy amennyiben az csak egy harmadik ország polgárságával bírt volna, nem hívhatta volna fel a kérdéses rendelkezést.¹⁶⁸Egy igen friss, a 2009-es Vatsouras ügyben¹⁶⁹a klasszikus koncepció szintén megerősítést nyert.

A kérdéses ügyben a kérdést előterjesztő bíróság arra várt választ, hogy az EK 12. cikkel ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely az Európai Unió valamely tagállamának állampolgárait még az illegális bevándorlóknak nyújtott szociális segélyből is kizárja. Irónikusnak tűnik, de a Bíróság épp a fenti kérdés kapcsán deklarálta a 12. cikk tagállami polgárok és a harmadik polgárok egymás közti viszonylatában való alkalmazhatatlanságát. Ítéletében úgy fogalmazott, hogy a „rendelkezés a közösségi jog alkalmazási körébe tartozó azon helyzetekre vonatkozik, amelyekben valamely tagállam állampolgára kizárólag az állampolgársága alapján hátrányosan megkülönböztető bánásmódban részesül egy másik tagállam állampolgárához képest, nem alkalmazható azonban a tagállamok és harmadik államok állampolgárai közötti esetlegesen eltérő bánásmód esetére.”¹⁷⁰

¹⁶⁸ Lásd Saldanha ítélet 22. pontja

¹⁶⁹ A Bíróság C-22/08 ill. C-23/08 sz. Vatsouras ügyben hozott ítélete. A Vatsouras esetben a Nürnbergi bíróság annak lehetőségéről kérdezte a Bíróságot, hogy kizárhatóak-e más tagállamok álláskeresői bizonyos pénzbeni ellátásokból. E kérdés két görög állampolgár és Nürnberg város munkaügyi központja között folyamatban levő jogviták keretében merült fel, amelyek tárgya az álláskeresők számára korábban nyújtott alapellátások megszüntetése volt. A Sozialgericht úgy találta, hogy a két felperes a releváns időszakban nem volt jogosult igénybe venni a „munkavállalók” számára meghatározott sajátos garanciákat, mivel az első felperes, A. Vatsouras által „rövid ideig” folytatott „csekély mértékű” kereső tevékenység „megélhetését nem biztosította, és a Koupatantze által folytatott kereső tevékenység „alig tartott egy hónapnál tovább. Márpedig az Unió polgárainak szabad mozgásáról szóló közösségi irányelv szerint, egy tagállam nem köteles szociális segílyt biztosítani a gazdaságilag nem aktív személyek számára. A Nürnbergi bíróság azonban megkérdőjelezi e rendelkezésnek az egyenlő bánásmód közösségi jog által biztosított elvével való összeegyeztethetőségét. Ezt követően a Bíróság megvizsgálta a szociális segély megtagadásának lehetőségét a munkavállalónak nem minősülő álláskeresők esetében. E tekintetben emlékeztet arra, hogy tekintettel az uniós polgárság bevezetésére, az álláskeresőkre az egyenlő bánásmód jogát kell alkalmazni a munkaerőpiachoz való hozzáférés megkönnyítésére irányuló pénzbeni ellátás igénylése esetén. Jogszerű ugyanakkor a tagállam részéről, hogy csak azon álláskeresőknek nyújtja ezen ellátást, akik tényleges kapcsolatot létesítettek ezen állam munkaerőpiacával. Ilyen kapcsolat fennállása többek között akkor állapítható meg, ha a szóban forgó személy ésszerű hosszúságú időn keresztül ténylegesen és valóságosan állást keresett a szóban forgó állam területén. Következésképpen az Unió azon polgárai, akik tényleges kapcsolatba kerültek egy másik tagállam munkaerőpiacával, igénybe vehetik a munkaerőpiachoz való hozzáférés megkönnyítésére irányuló pénzbeni ellátást, függetlenül annak a nemzeti jogalkotó általi minősítésétől.

¹⁷⁰ Lásd Vatsouras ítélet 52. pontja

A Bíróság a CEZ ügyben¹⁷¹ ugyanakkor részben elfordulni látszik korábbi álláspontjától. A Bíróság az ügy kapcsán ugyanis kimondta, hogy ha az EAK-Szerződés nem is tartalmaz az EK-Szerződés 12. cikkének megfelelő kifejezett rendelkezést, az EK 12. cikkben foglalt elv a Közösség „alapelvei” között szerepel, és a nemzeti bánásmód szabálya annak egyik alapvető jogi rendelkezése.¹⁷² A fentiek fényében így még az is elképzelhető, hogy a Bíróság jövőbeni gyakorlatában a harmadik országbeliek körében is egyre markánsabban érvényesíti majd az egyenlő bánásmód elvének érvényesülését.

Mindaddig azonban el kell fogadnunk, hogy a harmadik országbeliek vonatkozásában főszabályként nem érvényesül az egyenlő bánásmód elve. Ez következik lényegében a harmadik országokkal kötött társulási és együttműködési megállapodásokból is, hiszen már pusztán létük is azt feltételezi, miszerint a fenti szabályok elfogadása nélkül a harmadik országbeliek nemzetiségi alapon történő megkülönböztetés elleni védelme nem valósulhatna meg.¹⁷³

Végül, szükséges megemlíteni egy a jogirodalom körében népszerű álláspontot, amely a kiterjesztő értelmezés mellett érvel. Egyes Kommentátorok¹⁷⁴ úgy vélik, az EK-Sz 12. cikkének korábbi megszorító értelmezése elsősorban abból fakadt, hogy azt a szabad mozgás elvével paralel módon közelítették meg, azaz úgy, mint amely csak a saját, azaz a tagállami polgárokra vonatkozik.

A szabad mozgás, mint alapvető szabadság és a 12. cikkely közti párhuzam vonása azonban nem helytálló szemlélet, hiszen utóbbi sokkal szélesebb kört fed le.¹⁷⁵ A fenti

¹⁷¹ A Bíróság C-115/08 sz. ČEZ-ügyben 2009. október 27-én hozott ítélete (EBHT 2009., I-10265. o.)

¹⁷² CEZ ítélet 88-91. pontjai

¹⁷³ Hublet szerint, hasonló következtetésre juthatunk, ha a pusztán a közösségi vízümpolitika területét szemléljük, amely bizonyos országok polgárai esetében többletfeltételhez köti az Unió területére való beutazást. A fenti, bizonyos országok polgáraival szemben más harmadik országbeliek viszonylatában privilegizált bánásmódot biztosító megállapodások és a vízümpolitika természeténél fogva differenciál a harmadik országbeliek között.

¹⁷⁴ Lásd HUBLET ibid. 768.o.

¹⁷⁵ A szerződés alkalmazási köréről beszélhetünk abban az esetben, ha a közösségi/ uniós joggal való kapcsolat fennállása megállapítható. Így a Bíróság a közösségi joggal való kapcsolat fennállását állapított meg a szabad mozgás hatékony érvényesülése körében.

párhuzamba állításra persze magyarázatként szolgálhat, hogy a nemzetiségi alapon történő diszkrimináció tilalma lényegében a szabad mozgás, azaz a migráció során nyer értelmet. Ahogy azt Craig de Burca is megfogalmazza, „az egyenlő bánásmód követelménye mögött rejlő megfontolás a mobilitás előmozdítása”.¹⁷⁶

A kérdés tehát igen komplikált és nagyban függ attól, hogy vajon a Szerződés 12. cikke (jelenleg EUMSZ 18. cikke) elszakítható-e attól a megfontolástól, hogy az pusztán a tagállami polgárok szabad mozgását elősegítő eszközként funkcionáljon. Ennek vizsgálatakor nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a szabad mozgás jogának szerződés általi garantálásában is jelentős változás ment végbe az integráció születése óta. Így az integrációs jogfejlődésnek köszönhetően mára a gazdaságilag inaktív polgárok számára is biztosítást nyert a szabad mozgás joga, sőt, még ha korlátozottan is, de ma már számos harmadik országbeli polgár is részesül a tagállamközi mozgás szabadságából.

Az mindenesetre bizonyos, hogy az EUMSZ 18. cikkének (az EK SZ korábbi 12. cikke) általános körű alkalmazása nem jelenti azt, hogy a harmadik országbeliekkel szembeni eltérő bánásmód minden esetben tilos lenne. A fenti elv, csak is az igazolatlan megkülönböztetést tilalmazza, azaz amely indokolatlan aránytalan beavatkozást jelent az elérendő célhoz képest.

III. fejezet: Az Európai Unió bevándorlási politikájának története, szakaszai

1. A szerződéses jog

1.1.A Maastricht-i szerződés előtt

Az uniós migrációs politikát három szakaszra tagolhatjuk. Az *első szakasz az integráció kezdetétől 1993-ig tartott*, amely alatt a nemzeti kormányok bevándorlási kérdésekben

¹⁷⁶ CRAIG, P. and de BURCA, G. : EU law, 3rd edition, Oxford University Press, 2002.16. o.

maguk határoztak, ill. a szuverén előjogaikat sértetlenül hagyó *ad hoc együttműködés* útját követték. Az Unió (akkor még EK) nem rendelkezett kifejezett hatáskörrel a harmadik országbeli polgárok jogállásának szabályozására. Lényegében bármely a harmadik országbeliek jogállását érintő szabályozás az EGKSz. *szabad mozgás jogát* biztosító rendelkezésein alapult.¹⁷⁷

A tagállamok semmiképpen sem kívánták feladni *szuverenitásukat* a bevándorlás és menekültügy érzékeny területén, amit kiválóan illusztrál, hogy az „egységes, határok nélküli európai térség koncepciója” ellenére a szabad mozgás jogosítványát továbbra is főszabályként a tagállami polgárok élvezhették, sőt az Egységes Európa Okmány kifejezetten ki is zárta a személyek szabad mozgásával kapcsolatos kérdéseket azon területek közül, amelyekre a minősített többségű döntéshozatalt ki kívánta terjeszteni.

Ebben az időszakban alakult ki az „Európa erőd” megközelítés, miszerint a migránsok *destabilizálják a közrendet*, és élőködnek az állam szociális szolgáltatásain.¹⁷⁸

A szuverenitásféltség és a „komoly biztonsági kockázatok” a fenti területeken a tagállamok közötti hagyományos, nemzetközi jogi alapú együttműködéshez vezetett, amely keretén belül megszületett többek között a TREVI csoport,¹⁷⁹ az 1985-ös Schengen-i megállapodás és az 1990-es dublini egyezmény.

A változó geopolitikai helyzet azonban cselekvésre kényszerítette a tagállamokat. A berlini fal leomlásával a tagállamok veszélyeztetve érezték magukat a potenciálisan beáramló közép keleti európai migránsok által.¹⁸⁰ A tagállamok a határok szigorúbb ellenőrzését követelték, amely eredményeként megnövekedett a tagállamokba illegálisan érkező migránsok száma. A tagállamok erre válaszként elhatározták egy bel és igazságügyi együttműködés pillérének szerződésbe foglalását.

¹⁷⁷ SZALAYNÉ SÁNDOR, E.: Bevándorlási politika az Európai Unióban és Magyarországon. 7-10.o.

¹⁷⁸ Lásd SZALAYNÉ uo.

¹⁷⁹ A terrorizmus és a szervezett bűnözés határokat nem ismerő terjedése ellen az EK egyes tagállamai nemzeti keretek között nem találtak hatékony ellenszert, ezért a hetvenes évek közepén az EK bel- és igazságügyi miniszterei döntöttek a TREVI együttműködés elindításáról. A TREVI volt a bel- és igazságügyi kormányközi együttműködés első szervezett, állandó formája, melyben a tagállamok számára több szinten lehetőség nyílt az egyeztetésre, az információ- és tapasztalatcserére, az együttműködés kialakítására.

¹⁸⁰ GUILD, E.: The single market, movement of persons and borders, 296.o.

1.2. A Maastricht-i szerződés

Az uniós migrációs politika második szakasza így a Maastrichti Szerződéssel vette kezdetét. A Maastrichti Szerződés a már több mint két évtizede zajló politikai kooperáció filozófiáját vette át és *kormányközi együttműködést* hozott létre a „közös érdekű ügynek” tekintett kilenc témakörben, amelynek egyike volt a migráció kérdése.¹⁸¹

A bel- és igazságügyi együttműködésnek az Európai Unióról szóló Szerződésbe való beépítése – a kormányköziség „felhígított” formáját intézményesítve, tehát uniós szintre emelte a kérdéskört. Bár hangsúlyozták, hogy a migrációs kérdések szabályozása közös érdek, a vezető szerepet mégis a nemzeti kormányoknál hagyták. A kormányközi együttműködés azonban számos fogyatékoságban szenvedett, így elsősorban, hogy a tagállami diszkréciónak igen tág teret hagyott. A Tanács az EUSz. akkori számozása szerinti K.3. cikk értelmében gyakorlatilag nemzetközi jogi alapú felhatalmazást kapott az említett politikák vonatkozásában. A Bizottság ajánlásokat fogalmazhatott meg, a Parlament konzultációs jogkörrel rendelkezett, a Tanács egyhangúlag járt el, az Európai Bíróságnak pedig nem terjedt ki a joghatósága az érintett területre.¹⁸²

A harmadik pilléres együttműködés keretein belül két, a dolgozat szempontjából releváns nem kötelező jelleggel nem bíró határozat is elfogadásra került, egyik a családegyesítésre, másik a tagállamok területén huzamosan tartózkodó harmadik országbeliek jogállására vonatkozóan.¹⁸³

1.3. Az amszterdami felülvizsgálat

¹⁸¹ KENDE-SZŰCS-JENEY: 273.o.

¹⁸² Lásd SZALAYNÉ uo.

¹⁸³ Kötelező erővel bíró rendeletek és irányelvek ugyanis nem kerülhettek elfogadásra e pilléren belül. STAPLES, H: The legal status of third country nationals Resident in the European union, 41.o. ; KENDE-SZŰCS-JENEY: 274. o

Az Amszterdami felülvizsgálat ismét új fejezetet nyitott az uniós migrációs politikában. Egyesek egyenesen „kopernikuszi fordulatként” emlegetik azt,¹⁸⁴ tekintve, hogy az EK Szerződés III. Részében egy új, IV. címet fogadtak el „Vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák” elnevezéssel a „Szabadság, Biztonság és Jog érvényesülésének térségén” belül. Így 1999 májusától, az ASZ hatálybalépésétől a vízum-, menekültügyi és bevándorlási politika teljes egésze a kormányközi együttműködésből az *unió első pillérébe került*, amíg a korábbi harmadik pillér már csak a „büntetőügyekben való rendőrségi és igazságügyi együttműködés területét ölelte fel.”¹⁸⁵

Ennek eredményeként „közösségi” hatáskörbe kerültek a bevándorlási és menekültügyi intézkedések, a harmadik országbeli állampolgárok jogai, a külső határok ellenőrzése, a vízumok, az említett területekhez kapcsolódó igazgatási együttműködés és a polgárjogi ügyekben megvalósuló igazságügyi együttműködés. Az amszterdami módosításokkal továbbá beépítésre került a „*schengen acquis*” is, mégpedig mind az első, mind pedig a harmadik pillérbe.

A közösségiesítés persze csak *kompromisszumok* árán volt elérhető. A Szerződés egy 2004. május 1-ig tartó¹⁸⁶ öt éves átmeneti időszakot irányzott elő, amely a tanácsi döntéshozatalt illetően minden fontos kérdésben továbbra is *egyhangúságot* követelt meg, továbbra is a tagállamok rendelkeztek jogszabály kezdeményezési joggal, sőt az Európai Parlament sem egyenrangú partnerként vett részt a döntéshozatalban, hanem pusztán *konzultációs* szerepkörben. Ráadásul a Bíróság előzetes döntéshozatal terén fennálló jogosítványai is jelentősen megnyirbálásra kerültek. Így csak abban az esetben fordulhattak *előzetes döntéshozatali* kéressel a Bírósághoz, ha az utolsó tagállami *jogorvoslati fórum* is kimerült.¹⁸⁷ A Bíróság harmadik pillérben fennálló hatásköre még

¹⁸⁴ KENDE-SZŰCS-JENEY uo. 277.o.

¹⁸⁵ MONAR, J.: Justice and Home affairs in the treaty of Amsterdam: Reform at the price of fragmentation, 320.o.

¹⁸⁶ A fenti átmeneti időszak nem véletlenül épp akkor ért véget, amikor a 10 új tagállam csatlakozott, azaz 2004. május 1-én.

¹⁸⁷ Lásd EKSz. 68 (1) bekezdés. A tagállamok „szuverenitásfeltétele” a legális bevándorlás területén 2004 decemberében ismét megmutatkozott, amikor is a Tanács úgy határozott, hogy a IV. cím alatt szabályozott

erősebb korlátok közé kényszerült, hiszen az kötelező joghatósággal csak is a tagállamok kifejezett alávetése esetén rendelkezett.

Noha a Bíróság hatásköre a fenti területen limitált volt, az mégis komoly jelentőséggel bírt, hiszen ez valamiféle garanciát jelentett az új cím alatt elfogadott eszközök alapvető jogokkal való összhangját illetően.¹⁸⁸

Az EK Sz. fent jelzett új IV. címében foglalt rendelkezésekkel szemben azonban a tagállamok számos fenntartást tettek: hét kiegészítő jegyzőkönyv, tizenhét zárónyilatkozat és négy kormánynyilatkozat kísérte az EK Sz. 61-69. cikkeit. A harmadik pillér közösségiesítése komoly fejtörést okozott három tagállamnak, így az Egyesült Királyságnak, Írországnak és Dániának, amelyek az EUSz-hez csatolt jegyzőkönyvek értelmében nem vettek részt a vízum, a menekültügy, a bevándorlás és a harmadik országok állam polgárai jogainak védelméről szóló EK Sz. új IV. cím alkalmazásában.¹⁸⁹ Sajátosságai ellenére, ill. azzal együtt, a IV. cím elfogadása a bevándorlási politika területén komoly előrelépést jelentett. Az EK Sz 63(3)(a)¹⁹⁰ ill. 63(4)¹⁹¹ cikke jogalapot teremtett a harmadik országbeli polgárok belépésének és tartózkodási feltételeinek szabályozására.

1.4. A Lisszaboni szerződés által hozott változások

A harmadik pillér amszterdami szerződéssel történő részleges közösségiesítése, a schengen *acquis* integrálása a szerződéses rendszerbe és a jelzett tagállamok által tett fenntartások a vonatkozó joganyag igen bonyolult szövedékét eredményezték, amely

összes migrációs vonatkozású kérdésben áttér az együttdöntési eljárásra, egy területet kivéve, a legális bevándorlás területét.

¹⁸⁸ Lásd a Bíróság C-105/03 sz. Pupino ügyben hozott ítélete.

¹⁸⁹ Lásd EK Sz. 69. cikk. Lásd SZALAYNÉ uo.

ZWAAN, J. : Opting in and opting out of rules concerning free movement of persons: problems and practical arrangements, 107.o.

¹⁹⁰ „ A Tanács intézkedéseket fogad el a bevándorláspolitikára vonatkozóan a következő területeken: a) a belépés és a tartózkodás feltételei, valamint eljárási szabályok a huzamos tartózkodásra jogosító vízumok és huzamos tartózkodási engedélyek tagállamok által történő kiadására vonatkozóan, beleértve a családtaggyesítési célúakat is. ”

¹⁹¹ „ A Tanács intézkedéseket fogad el azoknak a jogoknak és feltételeknek a meghatározására vonatkozóan, amelyek mellett harmadik országoknak a tagállamok valamelyikében jogszerűen tartózkodó állampolgárai más tagállamokban tartózkodhatnak.”

komoly veszélyt jelentett az egységes piac integritásának megőrzésére.¹⁹²Ezt igyekezett orvosolni a Lisszaboni Szerződés, amely történelmi lépést jelentett az európai integráció történetében a pillérrendszer felszámolásával. A 2009. december 1-én hatályba lépő Lisszaboni szerződés, így jelentős változásokat hozott a „szabadság, biztonság és jog érvényesülésének” területén egyaránt.¹⁹³

Az EUMSZ. a szabadság, biztonság és jog érvényesülésén alapuló térséget a megosztott hatáskörbe tartozó politikák körébe sorolja. A szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térségről az EUMSZ. harmadik részének V. címe (67-89. cikkek) és az EUMSZ. 276. cikke rendelkezik. A pillérrendszer felszámolásának következményeként az EUMSZ.-be kerülnek az EUSZ. e területre vonatkozó korábbi rendelkezései. A politikára vonatkozó rendelkezések öt fejezetben jelennek meg.¹⁹⁴

A pillérrendszer megszűnésével a *közösségi döntéshozatali* metódus válik főszabállyá, azaz a döntések *minősített többséggel* születnek.¹⁹⁵ Ezzel együtt kibővül az EP jogköre is, tekintve, hogy a fenti területen a *kodeciziós, azaz a rendes jogalkotási eljárás* lesz az irányadó. A *konzultációs eljárás* a Lisszaboni Szerződés szabályai alapján így csak kivételesen nyerhet alkalmazást, példaként említhető a *harmadik országokból érkező polgárok hirtelen beáramlásának* esetét, amikor is a Tanács az érintett államok vonatkozásában átmeneti intézkedéseket fogadhat el az EP-vel történő konzultációt követően. A Bizottság *kizárólagos döntésképző* szerepkörének¹⁹⁶ rögzítése mellett szükséges megemlíteni továbbá a Bíróság joghatóságának kiterjesztését a fenti

¹⁹² Lásd BARNARD, C. ibid. 528.o.

¹⁹³ A szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térségről az EUMSZ. harmadik részének V. címe (67-89. cikkek) és az EUMSZ. 276. cikke rendelkezik.

¹⁹⁴ 1. általános rendelkezések 2. a határok ellenőrzésével, a menekültügygel és a bevándorlással kapcsolatos politikák 3. igazságügyi együttműködés polgári ügyekben 4. igazságügyi együttműködés büntető ügyekben 5. rendőrségi együttműködés

¹⁹⁵ Ez alól csak rendőrségi együttműködésen belüli operatív együttműködés, a büntető ügyekben való igazságügyi együttműködés és a családjogi rendelkezések jelentenek kivételt, ahol továbbra is az egyhangúság követelménye érvényesül.

¹⁹⁶ A volt harmadik pilléres büntetőjogi és rendőrségi együttműködés területén, a Bizottság mellett a tagállamok legalább egynegyede is kezdeményezési jogot kap. Lásd EUMSZ. 76. cikk.

területen,¹⁹⁷ amely eredményeként hatályukat veszítik a korábbi az EKSz 68. cikkében foglalt korlátozások.¹⁹⁸

A fenti változások Dougan szerint, az Unió hatáskörének jelentős növekedését eredményezik a „Szabadság, biztonság és jog érvényesülése térségének” területén, amely az egyéni jogvédelem erősödéséhez és a demokrácia deficit csökkenéséhez vezet egyúttal.¹⁹⁹

A közös bevándorláspolitikai jogalkotási alapjául a jövőben az EUMSZ. III. Rész V. címében szereplő²⁰⁰ 79 (1) bekezdése szolgál. A Szerződés szerint, a közös bevándorláspolitikai célja: „a migrációs hullámok hatékony kezelése azok minden szakaszában, méltányos bánásmód biztosítása a harmadik országok azon polgárai számára, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállamban, valamint az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem megelőzése és az ezek elleni megerősített küzdelem.” A Tamperei koncepció, a harmadik országbeliek méltányos bánásmódját illetően, mint láthatjuk megerősítést nyert a Lisszaboni szerződéssel.

A közös bevándorlási politika területén *rendes jogalkotási eljárás* keretében a Tanács intézkedéseket hozhat a következőkre vonatkozóan:

- a beutazás és a tartózkodás feltételei, valamint a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumok és a hosszú távú tartózkodási engedélyek tagállamok által történő kiadására vonatkozó szabályok.²⁰¹

¹⁹⁷ A Bíróság korlátozottabb hatásköre ugyanakkor fennmarad a Szerződés hatálybalépését követően öt évig azon harmadik pilléres intézkedések esetében, amelyeket a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt fogadtak el. Továbbá az EUMSZ. 276. cikk szerint a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel egy tagállam rendőrsége vagy más büntetőszolgálat által végrehajtott intézkedések érvényességének vagy arányosságának, illetve a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlásának felülvizsgálatára.

¹⁹⁸ Így a 68. cikk (1) bekezdése az EK-szerződés IV. címén alapuló intézkedésekre (vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák) vonatkozó előzetes döntéshozatal kérésének lehetőségét olyan bíróságokra korlátozta, amelyeknek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség.

¹⁹⁹ DOUGAN, M.: *The Treaty of Lisbon 2007: Winning minds, not hearts*, 680-681.o.

²⁰⁰ Lásd EUMSZ. V. cím: A szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség.

²⁰¹ Lásd EUMSZ. 79. cikk (2) bek. (a)

- a tagállamok valamelyikében jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogainak meghatározása, ideértve a más tagállamokban való szabad mozgásra és tartózkodásra irányadó feltételeket.²⁰²

A közös bevándorláspolitikai az általánosan, azaz az EK-Szerződésben meghatározottakon túl kiterjed az Unió területén illegálisan tartózkodó személyek kitoloncolására és az emberkereskedelem, különösen a nők és a gyermekek kereskedelme elleni küzdelemre:

- illegális bevándorlás és jogellenes tartózkodás, beleértve a jogellenesen tartózkodó személyek kitoloncolását és repatriálását is.²⁰³

Az Unió továbbá először, *kifejezett felhatalmazást* kap arra, hogy harmadik országokkal megállapodást kössön az Unió területén tartózkodó személyek származási országukba való *visszafogadása érdekében*, ha azok az Unió államaiban való tartózkodás feltételeinek nem felelnek meg.²⁰⁴

Fontos új elemként jelenik meg továbbá a *bevándorlók beilleszkedését*, integrálását célzó intézkedések elfogadását lehetővé tévő jogalap.²⁰⁵

Végül, a *gazdasági migrációt* illetően az EUMSZ hangsúlyozza, hogy a tagállamok teljesen *szabadon* határozhatják meg, hogy *hány harmadik országbeli munkavállalót* vagy *önálló vállalkozót* engednek be területükre.²⁰⁶ Ebből a rendelkezésből tehát az következik, hogy az Unió egészen addig hatáskörrel rendelkezik a foglalkoztatási céllal történő harmadik országbeliek bebocsátására vonatkozó jogszabályok megszövegezésére, amíg a tagállamok szuverenitása a gazdasági migránsok számának meghatározását illetően garantált.²⁰⁷

²⁰² Lásd EUMSZ. 79. cikk (2) bek. (b)

²⁰³ Lásd EUMSZ 79. cikk (2) bek. (c) ill. (d)

²⁰⁴ Lásd EUMSZ 79.cikk (3) bek.

²⁰⁵ Lásd EUMSZ 79. cikk (4) bek.

²⁰⁶ Lásd EUMSZ 79. cikk (5) bek.

²⁰⁷ Lásd ÓDOR, B.-HORVÁTH, Z.: 264-270. o.

A Lisszaboni szerződés módosítja továbbá Dánia, az Egyesült Királyság és Írország speciális részvételét szabályozó *jegyzőkönyveket*. A Szerződés immár lehetővé teszi Dánia számára is, amivel az Egyesült Királyság és Írország már a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően is élhetett, azaz, hogy az *eseti alapon is kimaradhasson*.²⁰⁸

Az Egyesült Királyság és Írország esetében a 21. sz. jegyzőkönyvet kiterjeszti az egész V. címre. Így a Szabadság, Biztonság és Jog érvényesülésének térségével kapcsolatos, korábban nem érintett területekre is kiterjed a kimaradás lehetősége. Ennek értelmében e cím rendelkezései és az ez alapján elfogadott rendelkezések nem alkalmazhatók az előbbi országokra. Ugyanakkor a javaslat benyújtását követő három hónapon belül azok írásban jelezhetik a Tanács elnökének, hogy részt kívánnak venni annak elfogadásában és alkalmazásában. Ha azonban egy ilyen intézkedést a fenti országok részvételével nem lehet ésszerű időn belül elfogadni, akkor a Tanács e nélkül is elfogadhatja azt.

A 21. sz. jegyzőkönyv új 4a cikke értelmében a fenti szabályok olyan intézkedések esetében is vonatkoznak az Egyesült Királyságra és Írországra, amelyek az e két országra nézve kötelező, meglévő intézkedést módosítanak.²⁰⁹

A Tanács ugyanakkor teljes „kivülmaradást” követelhet meg a tagállamoktól abban az esetben, ha azok a meglévő intézkedés módosított változatának alkalmazásából való kívülmaradása gyakorlatilag lehetetlenné teszi az érintett intézkedés alkalmazását.²¹⁰

Ami a Dánia helyzetéről szóló 22. sz. jegyzőkönyvet illeti, az szintén kiterjeszti a kimaradás lehetőségét az egész V. címre, azaz nem csak az EKSz. korábbi IV. cím alatt elfogadott rendelkezéseire. Dánia a JK. 8. cikke értelmében továbbá bármikor bejelentheti a többi tagállamnak, hogy a bejelentés hatálybalépésének időpontját követően minden schengeni vívmány, valamint az e vívmányok továbbfejlesztésére

²⁰⁸ Lásd 22. sz. JK.

PEERS, S. : Changing the institutional framework for EU Justice and Home Affair law without the Lisbon Treaty, 3. o.

²⁰⁹ Lásd 21. sz. JK 4a (1)

²¹⁰ Lásd 21. sz. JK 4a (2)

elfogadott minden olyan intézkedés, amely addig az időpontig nemzetközi jogi kötelezettségként kötelezte Dániát, uniós jogként kötelezi majd azt.

Úgy tűnik a Lisszaboni szerződés valóban orvosolta az első és a harmadik pillér közti megosztottságot, ugyanakkor az Egyesült Királyság, Írország és Dánia számára biztosított kimaradási lehetőség továbbra sem könnyíti meg a jogalkalmazók dolgát.

2. Politikai stratégia

A „Szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség” létrehozása céljából, az Amszterdami Szerződés szándékainak konkretizálásaképpen a tagállamok állam- illetve kormányfőit tömörítő Európai Tanács az elmúlt tizenkét évben több politikai iránymutatást adott a Közösség, illetve az Unió érdemi döntéshozó hatáskörrel rendelkező intézményeinek. Az amszterdami szerződést követően, így ún. *öt éves programokon* keresztül fejlesztették az Unió bevándorlási politikájának alapjait.

A Tanács elsőként pontos menetrendet és célokat határozott meg az 1999 októberében napvilágot látott *Tamperei programon* keresztül, amit azután a 2004 novemberében született *Hágai program* váltott fel. A 2010-2014-es időszakra már nemrégiben a svéd elnökség alatt elfogadott *Stockholmi program* szolgál iránymutatóul. Az előbbi programok szemléletüket illetően jelentősen eltérnek egymástól az irányadó időszak *politikai klímájától* függően.

2.1. Tamperei program

Elsőként említendő az 1999. október 15-16-án Tamperében elfogadott dokumentum, amelyben az Európai Tanács megerősítette a közös menekültügyi és bevándorlási politika, valamint a sokkal intenzívebb beilleszkedést elősegítő politika szükségességét.

Ezzel együtt a tamperei program rögzítette azt is, hogy a menekültügy és a bevándorlás ügye egymással *szorosán összefüggő* tárgykörök ugyan, de önálló kezelést igényelnek. A Tanács pontos menetrendet (1999-2004) és célokat határozott meg. A bel- és igazságügyi

célkitűzések közt lefektette a közös menekültügyi és bevándorlási politika alapjait is. Az együttes fellépés szükségességét a következő területeken erősítették meg: *migrációs folyamatok hatékony kezelése*; egységes európai menekültügyi politika megalapozása; a harmadik állampolgárokkal szembeni „*tisztességes*” bánásmód megteremtése, azaz a migránsok integrációja; együttműködés a kibocsátó és tranzitországokkal.

A Tamperei agenda, mint már említettem igen ambiciózus volt célkitűzéseit illetően, annak eredményeként a legális migráció tárgykörében számos jogszabálytervezet került kidolgozásra, ill. előterjesztésre a Bizottság által.²¹¹ A 2001. szeptemberi New Yorki-és a 2003. márciusi madridi terrorakciók azonban jelentősen hátravetették a bel és igazságügy területének fejlődését a biztonsági szempontok előtérbe helyezésével. 2003-ban így végül csak két irányelv került elfogadásra a Tanács által.²¹²

2.2. Hágai program

Öt évvel az Európai Tanács tamperei ülése után szükségessé és időszerűvé vált egy új menetrend kidolgozása annak érdekében, hogy az Unió felhasználhassa az addig elért eredményeket, és hatékonyan kezelhesse az előtte álló újabb kihívásokat. 2004 novemberében e célból fogadta el az Európai Tanács a Hágai Program nevet viselő dokumentumot, amely öt évre tíz prioritást határoz meg a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megerősítése céljából. A Hágai Program legfontosabb új eleme az ún. irányított migráció (managed migration). A program megfogalmazza, hogy a legális migráció jótékony hatással lehet a tudásalapú társadalom megteremtésére, ehhez azonban ellenőrzött, irányított migrációs politikára van szükség. A Hágai Program

²¹¹ Proposal for a Council Directive on the right to family reunification COM (1999) 0638; Proposal for a Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents COM (2001) 0127, Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities COM (2001) 0386

²¹² Így a fent hivatkozott családdegyesítésről szóló 2003/86/EK irányelv, megkönnyítve ezzel a harmadik országbeliek családdegyesítését, amely alapfeltételül szolgál a migránsok társadalmi integrációjának és az Unióban huzamosabb idejű tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv.

megvalósítása érdekében az Európai Bizottság és a Tanács ún. Cselekvési Tervet²¹³ fogadott el, amely tartalmazza a prioritások végrehajtásához szükséges konkrét intézkedéseket, valamint az intézkedések elfogadásának és végrehajtásának ütemezését.

1. Alapvető jogok és uniós polgárság: átfogó politikai stratégiák kidolgozása
2. A terrorizmus elleni küzdelem: átfogó válasz kidolgozása
3. Közös menekültügyi térség: egy hatékony és egységes eljárás bevezetése az Unió által képviselt értékekkel és humanitárius hagyományával összhangban
4. A bevándorlás kezelése: kiegyensúlyozott megközelítés kidolgozása
5. Beilleszkedés: a bevándorlás társadalmunkra és gazdaságunkra gyakorolt pozitív hatásainak maximalizálása
6. Belső határok, külső határok és vízumok: a külső határok integrált igazgatásának kialakítása a biztonságosabb Unióért
7. Adatvédelem és biztonság az információcserében: a megfelelő egyensúly megteremtése
8. Szervezett bűnözés: stratégiai koncepció kidolgozása
9. Polgári és büntető igazságszolgáltatás: hatékony európai igazságügyi térség biztosítása mindenki számára
10. Szabadság, biztonság és jog: a felelősség megosztása és szolidaritás

A Hágai program keretében két irányelv került elfogadásra a legális bevándorlás tárgykörében.²¹⁴

2.3. A Tamperei és a Hágai program értékelése

Láthatjuk tehát, hogy amíg a Tamperei program még igen *ambiciózus* célokat tűzött az Unió és a tagállamok elé, elsősorban az Unió területén jogszerűen tartózkodó harmadik

²¹³ The Council and Commission action plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union (OJ C 198, 12.8.2005, p. 1).

²¹⁴ A Tanács 2004/114/EK irányelve (2004. december 13.) a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcseré, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről, HL L 375., 2004.12.23., 12—18. o.; 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. o.:

országbeli polgárok jogaira és integrációjára koncentrálva, addig a 2001. szeptember 11-én bekövetkezett terrortámadás légkörében született Hágai program már jóval visszafogottabb és mindenekelőtt a biztonsággal kapcsolatos szempontokat helyezi előtérbe. Így, amíg az előbbi kifejezetten hangsúlyozza, hogy az Unió területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeliek számára tisztességes bánásmódot szükséges biztosítani és azok jogállását az uniós polgárokéhoz közelítve, hasonló jogokkal és kötelezettségekkel kell azokat felruházni,²¹⁵ addig utóbbi sokkal inkább a biztonsággal kapcsolatos megfontolásokra, így a határőrizetre, a terrorizmus, az illegális bevándorlás és embercsempészet elleni küzdelmet segítő eszközökre fókuszál.

Hamar nyilvánvalóvá vált, persze, hogy sem az Unió, sem a szuverenitásukat féltő tagállamok nincsenek még felkészülve a Tamperei program illuzórikus célkitűzéseinek gyakorlatba való átültetésére. A harmadik országbeli polgárok tagállamok területére való belépésének, ill. ott tartózkodásának kérdése politikai szempontból a legérzékenyebb területek közé tartozik. Ezt tükrözi, hogy a legális bevándorlás területén születő, fent hivatkozott²¹⁶ és az alábbiakban bemutatandó másodlagos jogalkotási aktusok elfogadásához igen hosszú és igen nehézkes tárgyalások vezettek. A politikai lendület a *gazdasági migránsok* jogállását rendező irányelvtervezet esetében azonban nem csak, hogy veszített erejéből, hanem úgy tűnt, el is fogyott. A Bizottság a tagállami ellenállás keresztüztüében, kénytelen volt visszavonni a harmadik országbeli polgárok önálló vagy nem önálló keresőtevékenység céljából való beutazásához és tartózkodásához szükséges feltételekről szóló, 2001-ben előterjesztett irányelvtervezetét.²¹⁷ Az említett irányelvtervezet bukása vezetett végül a gazdasági migránsokra vonatkozó joganyag felszeleteléséhez. Így az előbb jelzett „szektorális megközelítés alapján” elsőként, a szakképzett munkaerő jogállásáról szóló irányelv született meg, amíg a gazdasági

²¹⁵ Tampere-i Következtetések 18 - 21 pontjai. Sőt, a huzamosan tartózkodó harmadik országbeliek esetében azt írja elő, hogy azok számára az uniós polgárok által élvezett jogosítványi körhöz a lehető legközelebb álló jogokat kell biztosítani. A program szerint, továbbá elő kell mozdítani a diszkriminációmentességet a gazdasági, a társadalmi és kulturális élet területén. Ez utóbbi célkitűzés összhangban áll az Amszterdami szerződéssel beiktatott 13. cikkben foglaltakkal, amely a diszkriminációmentesség követelménye Unió általi érvényesítésének széleskörű felhatalmazását kínálja.

²¹⁶ Lásd fent hivatkozott 2003/86/EK IE, 2003/109/EK IE, 2004/114/EK IE, 2005/71/EK IE, 2009/50/EK IE

²¹⁷ Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities COM (2001) 0386

migránsok további csoportjaira vonatkozó jogszabály tervezetek még jelenleg is tárgyalás alatt állnak.²¹⁸

2.4. A Stockholmi program

2009. december 10-11-én az EiT a Szabadság, Biztonság és Jog érvényesülésének területén egy új, a 2000-2014-es időszakra szóló programot fogadott el, amelynek “A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa” címet adta. A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség továbbfejlesztését célzó Stockholmi program és az azt végrehajtó cselekvési terv²¹⁹ a *Polgárok Európájának* megteremtését állítja fókuszába. A Program szerint, minden jövőbeli intézkedés középpontjába a polgárokat és azon egyéb személyeket kell helyezni, akikért az *Unió felelős*. A Program értelmében ugyanakkor a legnagyobb kihívást az *alapvető szabadságok és az integritás tiszteletben tartásának biztosítása* és egyidejűleg *Európa biztonságának* garantálása jelenti.

A Program a következő prioritásokat határozza meg:

Első helyen rögzíti a *polgárság és az alapvető jogok előmozdítását*. A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségnek mindenekelőtt olyan egységes területté kell válnia, amelyben biztosított az alapvető jogok és szabadságok védelme. Figyelemreméltó, hogy az alapvető jogok érvényesülése prioritást élvez a dokumentum szerint, és hangsúlyozza, hogy nem csak az európai polgárok, hanem más kiszolgáltatott személyek különleges igényeit is figyelembe kell venni e tekintetben.

²¹⁸ Jelenleg is tárgyalás alatt áll az idénymunkások belépési és tartózkodási feltételeiről szóló javaslat COM (2010) 379, ill. a vállalatokon belül áthelyezettek (ICT-k) belépését, ideiglenes ottilétét és tartózkodását szabályozó eljárásokról szóló javaslat COM (2010) 378

²¹⁹ A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítása a polgárok szolgálatában Council of the European Union, The Stockholm Programme: An open and secure Europe serving and protecting citizens, 5731/10, Brussels, 3 March 2010.

A stockholmi program végrehajtásáról szóló cselekvési terv COM (2010) 171

Második helyen, ezzel szoros összefüggésben a *jog és jogérvényesülés Európájának* prioritása szerepel.

A harmadik, kissé megtévesztő cím, így „a *Védelmet nyújtó Európa*” alatt a program a *belbiztonsági szempontok fontosságát* hangsúlyozza.

Ezt egészíti ki a negyedik prioritás, amely szerint, az *integrált határigazgatást és a vízümpolitikákat* e célok szolgálatába kell állítani.

Ötödikként a program: „*a felelősségvállalás, a szolidaritás és a partnerség Európája migrációs és menekültügyi kérdésekben*” célkitűzést jelöli meg. Az előrettekintő és átfogó, szolidaritáson és felelősségvállaláson alapuló uniós migrációs politika továbbfejlesztése továbbra is az Unió egyik kiemelt szakpolitikai célkitűzése. A program e tekintetben a „régí mantrát” ismételgeti, azaz a *“megfelelően kezelt migráció” és a “megelőzendő, ill. visszaszorítandó” illegális migráció* jelmondatát.

A Stockholmi program hangsúlyozza az uniós migrációs politika külső dimenzióit, azaz, hogy annak az uniós külpolitika szerves részét kell képeznie.²²⁰ A származási és tranzitországokkal való szolidaritás, egyensúly és valódi partnerség eredeti elve alapján az EiT felszólít az *integrált megközelítés* továbbfejlesztésére és megszilárdítására. A program továbbá rögzíti a további lépések szükségességét a migráció fejlődésre gyakorolt pozitív hatásainak maximalizálására, ill. a negatív hatások minimalizálására. A cél és származási országok, ill. maguk a migránsok partnerségben működjenek együtt a pozitív hatások felerősítése érdekében. A program szerint különösen fontos egy a nemzeti munkaerőpiaci szükségletekkel összhangban álló politika, a kereslet és a kínálat találkozása.

²²⁰ A külső dimenziók fontosságának hangsúlyozására a Bizottság már 2008-ban felhívta a figyelmet a migrációval kapcsolatos általános megközelítés megerősítésével foglalkozó közleményében. A Bizottság ebben a dokumentumában úgy fogalmazott, hogy a migrációval kapcsolatos általános megközelítés az uniós migrációs politika külső dimenziójaként határozható meg. Az a harmadik országokkal fenntartott valódi partnerségen alapul, teljes mértékben beépül az unió egyéb külső politikáiba, valamint átfogó és kiegyensúlyozott módon foglalkozik valamennyi migrációs és menekültügyi kérdéssel. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - A migrációval kapcsolatos általános megközelítés megerősítése: az összehangolás, a koherencia és a szinergiahatások fokozása COM (2008) 0611

Ami a migránsok jogait illeti, a program a Tamperei dokumentumban foglaltakat ismétli meg, vagyis, hogy a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli polgárok *tisztességes bánásmódban és hasonló jogokban és kötelezettségben részesüljenek, mint maguk az uniós polgárok*. E célkitűzést mihamarabb, de legkésőbb 2014-ig meg kell valósítani. A hasonló jogok kifejezés bizonytalan karaktere, azonban inkább *hangzatos szólammá*, mint sem *konkrét célkitűzéssé* formálja a fenti deklarációt. Mindemellett ugyanakkor üdvözlendő a bevándorlásra vonatkozó joganyag értékelésére, felülvizsgálatára és egyszerűsítésére irányuló célkitűzés, külön kiemelve e tekintetben a családgyesítési irányelv felülvizsgálatnak szükségességét. Biztató továbbá, hogy a Program szerint, a jogszerűen tartózkodó harmadik országbeliek integrációja a jövőben továbbra is kulcsfontossággal bír majd az Unió számára.

2.5. A Stockholmi program értékelése a Tamperei és a Hágai programok viszonylatában

Mint láthattuk, a közelmúltban elfogadott Stockholmi program²²¹ elsősorban a polgárok érdekeinek biztosítására fókuszál, hangsúlyozva ugyanakkor, hogy mindazok- így a harmadik országbeliek- igényeit és érdekeit is szem előtt tartva, akikért az EU felelősségvállalással tartozik. Kiemeli továbbá a szabadság és az emberi jogi szempontok érvényesülésének fontosságát a biztonsági vonatkozásokkal szemben.

Barnard szerint, a programban elsősorban az a szempont dominál miszerint az Unió számára „kívánatos” harmadik országbeliek beengedését meg kell könnyíteni, amíg az Unió területére illegálisan érkező külföldiek beáramlását minél erőteljesebben vissza kell szorítani. Barnard külön kihangsúlyozza továbbá a 2008-as francia elnökség alatt elfogadott Bevándorlási és Menekültügyi Paktumra történő utalást a Programban. Mint azt alább részletesen kifejtem, a fenti dokumentum sokkal inkább a nemzeti szuverenitás, mintsem a szupranacionalitás talaján áll.²²²E tekintetben tehát a kép nem túl biztató. Más álláspontok szerint, a Stockholmi program összességében egy inkább pusztán csak általánosságokat rögzítő „homályos” dokumentumként jellemezhető, amely ahelyett,

²²¹ Lásd A stockholmi program, December 9, 17024/09.

²²² Lásd BARNARD, C. ibid. 534. o.

hogy konkrét, világos iránymutatásokat adna, hangzatos politikai szövegeivel eltereli az olvasó figyelmét.

Nézetem szerint, a Program és az annak végrehajtására elfogadott bizottsági közlemény²²³ egy mérsékelt, köztes álláspontot képvisel a harmadik országbeliek jogait előmozdító és az emberi jogokra komoly hangsúlyt fektető Tamperei, ill. a biztonság orientált Hágai program szemlélete között.

A fontolva haladás persze nem meglepő egy olyan kihívásokkal teli időszakban, amikor is a Lisszaboni Szerződés éppen csak életbe lépett,²²⁴ ill. az újonnan választott Európai Parlament,²²⁵ ill. Bizottság²²⁶ épp csak megkezdte munkáját.

IV. fejezet: Az Európai Unió integrációs politikája

Integráció alatt a bevándorlóknak a fogadó társadalom intézmény és kapcsolatrendszerébe való befogadása folyamatát értjük.²²⁷ Tudnunk kell ugyanakkor, hogy a 90-es évek végétől az integráció fogalma jelentős változáson ment keresztül. A tagállamok által előírt kötelező jellegű integrációs programok és a külföldön teljesítendő integrációs követelmények már úgy tűnik, nem a befogadást, hanem épp ellenkezőleg a kívül rekesztést szolgálják.

1.A Thesszaloniki Európai Tanács- Az integrációs politika egységes megközelítése

Az EU integrációs politikájában uralkodó holisztikus szemlélet, elsőként a Bizottság Tamperei mérőföldkövek alapján 2003-ban kiadott “Bevándorlás, integráció és

²²³Lásd COM (2009) 262 A Bizottság Közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek - A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség a polgárok szolgálatában

²²⁴ A Lisszaboni szerződés 2009. december 1-én lépett életbe.

²²⁵ Az EP választásokat június 7-9 között tartották.

²²⁶ Az Európai Bizottság 2009 novemberében nyert kinevezést.

²²⁷ Mindenekelőtt szükséges megjegyezni, hogy az Európai Unió integrációs politikája jelenleg a harmadik országbeli állampolgárokra terjed ki, a nemzetközi védelemben részesülő személyekre (menekültek, oltalmazottak) és a menedékkérőkre nem terjed ki az uniós szintű politika-meghatározás.

foglalkoztatás” című Közleményében²²⁸ nyert megfogalmazást. E holisztikus szemlélet értelmében az integráció gazdasági, ill. a szociális dimenzióin túl, a kulturális és vallási sokszínűség, ill. a politikai és társadalmi életben való részvétel kérdései is fontos szerepet játszanak a migránsok megfelelő beilleszkedésében, s így azon demográfiai és gazdasági kihívások megoldásában, amellyel az EU-nak a közeli jövőben szembe kell majd néznie. Elsőként a 2003-as thesszalóniki Európai Tanács²²⁹ fogalmazta meg következtetéseiben hivatalosan az integrációs politika egységes megközelítése és a Közös Alapelvek elfogadásának szükségességét. A thesszalóniki Európai Tanács a fent említett Közleményben részben már előirányzott, olyan átfogó és többdimenziós integrációs politika kidolgozását tűzte célul, amely az uniós polgárok jogaihoz, ill. kötelezettségeihez hasonló jogállással ruházná fel a harmadik országbeli polgárokat, a foglalkoztatáson és a gazdasági életben való részvételen túl, számos olyan területet is felölelve, mint az oktatás, a nyelvtanulás, a lakhatási kérdések, ill. a kulturális és a társadalmi életben való részvétel. A thesszalóniki Európai Tanács a fenti célok megvalósítását elősegítendő, a releváns nemzeti és uniós szintű politikák összehangolása megerősítésének szükségességén túl felhívta a Bizottságot egy a migrációról és az integrációról szóló éves jelentés benyújtására,²³⁰ amely ennek a felkérésnek eleget téve 2004-ben ki is bocsátotta az első átfogó jelentését bizottsági közlemény formájában.²³¹ A Közlemény beszámolt a következő években várható migrációs trendekről, ill. a harmadik országbeliek beilleszkedését célzó nemzeti, ill. európai szintű politikákról, amely során arra a következtetésre jutott, hogy a tagállamok egyre erősebb érdeklődést mutatnak az újonnan érkezők integrációja vonatkozásában, így a fogadó ország alapvető normáinak és értékeinek harmadik országbeliek által történő respektálásában, a nyelvi szempontokra is tekintettel, amelyek a beilleszkedést a legerősebben gátolják.

A Thesszalóniki Európai Tanács végül a 2003-as Közleményben foglaltakat alapul véve rögzítette, hogy az integráció egy *kétirányú folyamat*, amely a befogadó országokban

²²⁸ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment. COM (2003) 336

²²⁹ Elnökségi Következtetések, Thesszalóniki Európai Tanács, 19-20. June 2003. 28. pont.

²³⁰ Lásd Elnökségi következtetések, 33 pont.

²³¹ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions - First Annual Report on Migration and Integration. COM (2004) 508

jogszerűen tartózkodó külföldiek és a befogadó társadalom *kölcsönös jogain és kötelezettségein* alapszik. Megerősítette továbbá, hogy noha az elsődleges felelősség a tagállamokon van, az integrációs politika létrehozása és fejlesztése egy koherens, uniós szintű összefogást is kíván, figyelemmel természetesen a tagállamok jogi, politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális sokszínűségére.²³² Így különösen fontosnak találta, a más fent említett ún. *közös alapelvek* megfogalmazását az integráció területén és egyben üdvözölte a *nemzeti kapcsolattartó pontok hálózatának kiépítését*, amely még a 2002-es Európai Tanács eredményeként született meg (NCPI).²³³

A fenti tanácsi következtetések megcáfolhatatlan bizonyítékaul szolgálnak, hogy az integráció kérdése immár az Unió hivatalos agendáján szerepel, tekintve, hogy a Tanács egyértelmű jelét adta annak egy politikai üzenet formájában, miszerint szorgalmazni kívánja a harmadik országbeliek beilleszkedésének területén az európai együttműködést.²³⁴ Az Integrációs kézikönyv elkészítésének gondolata szintén a Thesszalóniki EiT ülésén merült fel a nemzeti kapcsolattartó pontok hálózatának kiépítésével és munkájával szoros összefüggésben, mintegy irányítúként szolgálva a tagállamok számára a strukturált információcsere eredményeire építkezve. Az első kézikönyvet a holland elnökség idején az integrációról rendezett 2004. november 9–11-i miniszteri konferencián mutatták be Groningenben.²³⁵ Az lényegében három kérdés köré szerveződött, így az újonnan érkező migránsok számára szervezett bevezető programok, a polgári részvétel, ill. a beilleszkedést mérő mutatók kérdése köré.²³⁶

2. Hágai Program és a Közös Alapelvek

²³²Lásd Elnökségi következtetések 31. pont.

²³³ A Tanács kérésére a Bizottság állította fel a nemzeti kapcsolattartó pontok hálózatát, amely a tagállamok integrációért felelős minisztériumainak szakembereiből álló nemzetközi fórumként funkcionál, ahol elsősorban a tapasztalatcsere folyik, ill. a legjobb tagállami gyakorlatok megosztása egymás között, de számos olyan fontos gyakorlati eszköz kidolgozásában is részt vett, mint a fent már említett migrációról és az integrációról szóló éves jelentés elkészítése, ill. az integrációról szóló kézikönyvek kidolgozása. Council of the EU, Justice and Home Affairs and Civil Protection, Council meeting 2455, 12894/02, luxembourg, 14-15 October 2002.

²³⁴URTH, H.:Building a momentum for the Integration of third country nationals in the European Union, 163-180.o.

²³⁵ Alapanyagát a Koppenhágában (2004. február), Lisszabonban (2004. április) és Londonban (2004. június) tartott szakmai szemináriumsorozat biztosította.

²³⁶ Az Első Integrációs Kézikönyv a holland elnökség által szervezett groningeni informális miniszteri találkozón került előterjesztésre.

Az Európai Tanács 2004. november 4-5-ei brüsszeli ülésén elfogadott Hágai Program (2005-2009) a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térségéről a harmadik országbeliek migrációjára vonatkozó politikát a *következő években fejlesztendő legfontosabb szakpolitikák közé sorolta*, abból a felismerésből kiindulva, hogy a legálisan tartózkodó harmadik országbeli polgárok és leszármazóik *sikeres beilleszkedése* elősegíti a társadalmi stabilitást és kohéziót.²³⁷ A Program ezért ismételten megerősítette a nemzeti integrációs politikák és az e területre vonatkozó uniós kezdeményezések *fokozottabb összehangolásának* szükségességét. Ismételten rögzítette továbbá, a beilleszkedésre vonatkozó egységes európai keretrendszer alapjául szolgáló *közös alapelvek megalkotásának* szükségességét. A fentieknek megfelelően, 2004. november 19-én egyhangúlag fogadták el a harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedésére vonatkozó egységes európai keretrendszert alátámasztó *Közös Alapelvekről szóló tanácsi következtetéseket*.²³⁸

A Közös Alapelvek az Európai Unió integrációs politikájának olyan alapidokumentuma, amely tartalmazza az *integrációs folyamat definícióját* és az integrációs politika által elérni kívánt *célokat*. Ez jelentette tehát az *első határozott lépést* egy *egységes európai integrációs keretrendszer* megerősítése felé, közelebbről meghatározva azt, hogy egy uniós szintű integrációs politika mit foglaljon magába. Mégis, ha alaposabban szemügyre vesszük a Következtetéseket láthatjuk, hogy a dokumentum jóval azelőtt, hogy kifejtjené a Közös Alapelveket, külön hangsúlyozza a *tagállami kompetencia fontosságát és túlsúlyát a harmadik országbeliek integrációja területén*. Kiemeli továbbá az *egyes tagállamok elsődleges felelősségét* az Unióval, mint egészszel szemben, ill. fontosnak véli rögzíteni, hogy a politikákban tagállamonként jelentős eltérés van, tekintettel, hogy az a befogadó társadalom szükségleteinek és egyben a tagállamok történelmének és jogrendszerének függvénye.²³⁹ Meglepő továbbá, hogy ugyan elégedhetetlennek tartja a közös alapelvek kidolgozását, de nem szolgál meggyőző magyarázattal arra. Mindössze annyit mond, hogy “nyilvánvaló közös érdeke az Unió tagállamainak, hogy minden egyes

²³⁷ Elnökségi Következtetések 4-5. November 2004. 1.5. pont

²³⁸ Council of the EU, Justice and Home Affairs Council Meeting 2618th, Common Basic principles on immigrants integration, 14615/04, 19. November 2004, Brussels

²³⁹ CARRERA, S.: In search of the perfect citizen. 76.o.

tagállam hatékony integrációs stratégiát folytasson”. Bertozzi ezen ambivalens állásfoglalásra, mint karteziánusi dualizmusra utal, amely értelmében a közös alapelvek megfelelő kompromisszumát jelentik a legitim tagállami aggályoknak és az európai keretrendszernek egy ilyen kényes kérdésben.²⁴⁰

A Közös Alapelvek a következők:

- Az integrációs folyamat egy olyan dinamikus, kétoldalú folyamat, amely a befogadó országokban jogszerűen tartózkodó külföldiek és a befogadó társadalom kölcsönös jogain és kötelezettségein alapszik
- Az Európai Unió értékeinek tisztelete
- Munkaerő-piaci integráció
- Befogadó társadalom kultúrájának, történelmének, nyelvének tudása
- Oktatásban való részvétel
- Közzolgáltatásokhoz és közjavakhoz való diszkrimináció-mentes, állampolgárokkal megegyező hozzáférés
- Interkulturális párbeszéd
- Eltérő vallások és kultúrák tisztelete az Alapjogi Charta szellemével összhangban
- Integrációs politika-meghatározásban való részvétel
- Mainstreaming
- Indikátorok, integrációs politika értékelése

²⁴⁰ BERTOZZI: Integration: An ever closer challenge, CEPS Working Document No. 258, Februray 2007
Spanyolország volt egyébként az egyetlen tagállam, amely módosítást nyújtott be az alapelvek végső listáját illetően. A módosítás egy olyan kifejezett hivatkozás támogatására irányult, amely elősegíti a harmadik országbeliek származási országa kultúrájának és nyelvének megőrzését. A tagállamok körében a módosítási indítvány azonban nem talált kellő fogadtatásra.

A Bizottság 2005. szeptember 1-jén közleményt fogadott el a harmadik országbeli állampolgárok Európai Unióban történő integrációjának keretrendszerét alkotó Közös Programról (a továbbiakban: Közös Integrációs Program), amelyben az addig megvalósult európai szintű integrációs politika eredményeiből vont le következtetéseket.²⁴¹ Megfogalmazott továbbá olyan *gyakorlati intézkedéseket*, amely a Közös Alapelvek nemzeti és európai uniós szinten történő gyakorlati alkalmazásának megerősítésére irányulnak.

A Közös Integrációs Program az együttműködés elmélyítésének eszközeiként megerősítette a *Nemzeti Kapcsolattartó Pontok további munkájának szükségességét*, így azt, hogy a jövőben eredményességük még tovább fokozható, ha munkájukat jobban a közös alapelvekre összpontosítva végzik, elősegítve ezzel az európai keretrev fejlődését ill., ha szakértelmüket jobban kihasználva az alapvető eredményeket szükség szerint közvetítik más fórumok felé.²⁴² Előrevetítette egy 2006-os, az integrációról szóló szakpolitikusok és szakemberek számára készülő gyakorlati *második integrációs kézikönyv* kiadását, amely a városi és lakhatási kérdésekre, az egészségügyi és szociális szolgáltatások hozzáférhetőségére, a munkaerő-piaci beilleszkedésre, az esélyegyenlőség általános érvényesítésére és a beilleszkedési infrastruktúrára fog összpontosítani, valamint a közös alapelveket szilárdan beépíti az elemzésbe. További gyakorlati intézkedésként integrációs honlap működtetését fogalmazta meg a helyes gyakorlatok jegyzéke fenntartásának, az Európai Unión belüli és kívüli tapasztalatcsere elősegítésének, és a helyes gyakorlatok eredményessége és más környezetbeli átruházhatósága folyamatos értékelésének érdekében. Rögzítette továbbá, hogy az érdekelt felek bevonásával történő átfogó megközelítés nélkülözhetetlen a beilleszkedési politikák sikeréhez, ennek érdekében kívánatos lenne egy *Európai Integrációs Fórum felállítása*, amely uniós szinten egyesítené a beilleszkedés területén érdekelt feleket, így

²⁴¹ A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union, COM (2005) 389 Ennek alapján a Tanács és kormányok képviselői 2005. december 1-jén elfogadták a Közös Integrációs Programról szóló tanácsi következtetéseket. A következtetések támogatták a közlemény fő cselekvési irányait, valamint hangsúlyozták az integrációs politikákra és intézkedésekre vonatkozó közös megközelítés további megerősítésének szükségességét.

²⁴² Bizottság által elnökölt bevándorlási és menekültügyi bizottság, valamint a Tanács beilleszkedéssel kapcsolatok politikákban illetékes szervei és az Elnökség felé.

különösen azon uniós keretszervezeteket, melyeknek több tagállamban is vannak tagjaik. Végül ismételten megerősítette a *migrációról szóló éves jelentés* szükségességét, amely a beilleszkedési politikák további fejlődése megfigyelésének fontos eszközéül szolgál.

Ennek alapján 2006. június 30-án a Bizottság benyújtotta a *második éves jelentést a migrációról és az integrációról*,²⁴³ amely áttekintést nyújt az Európai Unióban megfigyelhető migrációs trendekről, a változások elemzésével és a 2004-es naptári évben a migránsok befogadására és beilleszkedésére vonatkozóan tagállami és uniós szinten elfogadott intézkedések leírásával. Meglepő, hogy a Bizottság nem Közlemény formájában, csak egy egyszerű munkadokumentum formájában adta közre azt, amely besorolása szempontjából jóval gyengébb státusszal bír a „puha jog” eszközei között. A jelentés kiemeli a tagállamok által egyre hangsúlyosabban folytatott gyakorlatot, amely értelmében az újonnan érkezőknek bizonyos integrációs kötelezettségeknek kell eleget tenniük, elsősorban kötelező kurzusokon való részvétel formájában. Külön kiemelésre kerül Hollandia, amely családegyesítési célzatú beutazás esetére az ún. tengerentúli integrációs teszt teljesítését írja elő azonban csak bizonyos állampolgársággal rendelkező családtagok körében, amely emberi jogi szempontból aggályos lehet.²⁴⁴ Egyre markánsabban jelennek meg továbbá a kötelezően előírt integrációs eszközök nem teljesítése esetére előírt szankciók is, így bizonyos segélyek, pénzügyi támogatások megvonása, bírságok kiszabása, vagy az integrációs kurzus részvételi díja megtérítésének megvonása. A kurzus sikeres teljesítése általában a tartózkodási engedély kiadását, ill. meghosszabbítását vonja maga után. A Bizottság ezért munkadokumentumában külön hangsúlyozza, hogy az integrációs eszközöket, ill. feltételeket az uniós jogszabályokkal összhangban, megkülönböztetéstől mentesen kell alkalmazni, amely eszközök nem gátolhatják a fenti eszközök érvényesülését. A Bizottság ezzel összefüggésben egy jog-

²⁴³ Second Annual Report on Migration and Integration, SEC 2006 892

²⁴⁴ <http://www.hrw.org/en/reports/2008/05/13/netherlands-discrimination-name-integration>. Az uniós országok, az Egyesült Államok és számos más nyugati ország polgárait nem érinti a fenti integrációs teszt, amely azonban a két legnagyobb számban bevándorló etnikum, a török és a marokkói népcsoport családegyesítési kérelmeinek volumenét jelentősen visszavetette a teszt bevezetése óta. A 350 euros teszt teljesítése ugyanis többletkövetelményként jelent meg a korábban is teljesítendő egyéb pénzügyi feltételek mellett, amely mint említettem különösen azért problematikus, mivel az származási alapon történő megkülönböztetést valósít meg.

központú megközelítést javasol, hiszen az szolgálja leghatékonyabban a harmadik országbeliek beilleszkedését.

2007 májusában hozták nyilvánosságra az integrációról szóló kézikönyv második kiadását, amelyet a beilleszkedéssel foglalkozó nemzeti kapcsolattartókkal szoros együttműködésben – az Európai Bizottság független tanácsadójaként működő Migrációs Politika Csoport (MPG) készített el, a különböző tagállamok integrációért felelős minisztériumai által rendezett szakmai szemináriumok eredményeire támaszkodva.²⁴⁵

A 2004. évi groningeri miniszteri konferencián kezdeményezett politikai vita folytatásaként a német elnökség alatt 2007. május 10-11-én került sor az integrációért felelős miniszterek potsdami informális konferenciájára. Franco Frattini a volt bel és igazságügyi biztos, itt terjesztette elő a *második integrációs kézikönyvet*,²⁴⁶ ill. beszédében külön kiemelte, hogy a *bevándorlás és az integráció közötti kapcsolatot* nem lehet eléggé hangsúlyozni és kiemelt szerepe van a tagállami integrációs politikák európai szintű értékelésének. Utóbbi tekintetben hangsúlyozta az integrációról, ill. a bevándorlásról szóló jelentések fejlesztésének fontosságát, amely kiváló eszközeül szolgál egy átfogó információs és monitoringrendszernek, ill. külön utalt a MIPEX szerepének

²⁴⁵ Tallinn, Róma, Dublin, Berlin, Madrid 2005., ill. 2006 folyamán

²⁴⁶ A kézikönyv szerint „A beilleszkedés nem könnyen tervezhető: hosszú távú folyamatról van szó, amely nem is egyenes vonalú. Egy nemzetközi politikai esemény vagy akár egy bűncselekmény jelentősen visszavetheti a beilleszkedés folyamatát. Az integráció emellett sokoldalú folyamat, amely a különféle szereplőktől, köztük maguktól a bevándorlóktól is megköveteli az alkalmazkodóképességet.”

A kézikönyv ezt követően azt fejtegeti, hogy lényegében mit is kell értenünk az integráció folyamata alatt. Hangsúlyozza, hogy nem az asszimilációról vagy a multikulturalizmusról szóló, jól ismert teoretikus viták álltak a kézikönyvet előkészítő szakmai szemináriumok középpontjában, hanem egy sokkal pragmatikusabb megközelítés, amely az olyan területeken elért eredményekre koncentrált, mint a társadalmi és gazdasági mobilitás, oktatás, egészségügy, lakhatás, szociális szolgáltatások, illetve a társadalmi részvétel.

A nagyvonalúan integrációnak nevezett folyamat a kézikönyv szerint, ilyenformán magában foglalja a befogadáshoz és a tartózkodáshoz, a honosításhoz és a megkülönböztetés mentességhez kapcsolódó bel- és igazságügyi vonatkozásokat, valamint olyan aspektusokat is, amelyek a szociális ügyek, a munkaerőpiac, az oktatás vagy a kultúra politikai területeivel állnak szorosabb rokonságban. Az általános érvényesítésről szóló első fejezet azt vizsgálja, hogy a bevándorlók beilleszkedése hogyan válhat a politikai döntéshozatal és végrehajtás, a szolgáltatásnyújtás és a szervezeti kultúra szerves részévé a különféle területeken. A második fejezet a lakhatási lehetőségeinek kiszélesítését célzó gyakorlatokat mutat be, a gazdasági integrációról szóló harmadik fejezet a bevándorlók gazdasági beilleszkedésének kérdését tárgyalja. Az integráció kezeléséről szóló negyedik fejezet a beilleszkedési politikák és gyakorlatok keretét képező együttműködési struktúrákat, mechanizmusokat, folyamatokat és formákat vizsgálja meg.

fontosságára.²⁴⁷ Egy új típusú megközelítés, az “aktív részvétel” megközelítésére tett javaslatot továbbá, amely értelmében a migránsok jogait és kötelezettségeit nem elsősorban a tartózkodás hosszához, hanem a gazdasági életben való részvételükhöz - elsősorban a munkaerőpiacon érvényes munkaszerződéssel való jelenléthez - kellene igazítani.

3. Potsdami következtetések: „egység a sokféleségben”

A potsdami informális találkozó következtében a Tanács és a kormányok képviselői a 2007. június 12-13-án elfogadták az úgynevezett *potsdami következtetéseket* az integrációs politikáknak az egység a sokféleségben elvének előmozdítása útján való megerősítéséről. A bevándorlás és integrációs politika területén alkalmazandó globális és összehangolt megközelítés szükségességének megerősítését követően a Tanács által ismét hangsúlyozásra került, hogy „a beilleszkedés egy olyan dinamikus és kétirányú folyamat, amely a bevándorlókat és a befogadó társadalmat egyaránt érinti, felelőségekkel mindkét fél részéről, és amelyet egy közösen elfogadott értékrendszernek kell alátámasztania.”

Rögzítette továbbá, hogy a végleges vagy hosszabb távú tartózkodásra törekvő migránsoknak különösen a befogadó társadalmuk nyelvének elsajátítását és az EU *alapvető értékeinek* megértését illetően *tudatos erőfeszítést kell tenniük a beilleszkedésre*. A beilleszkedésre vonatkozó *tudatos erőfeszítés* és az értékek megértése Carrera szerint, ugyanakkor számos kérdést vetnek fel. Így mindenekelőtt azt, hogy vajon milyen értékekről is van lényegében szó? Az érték kifejezés valóban egyre fontosabb szereppel bír az integrációs szabályozásban, ill. a harmadik országbeliek beilleszkedésére vonatkozó felelőssége tekintetében.

²⁴⁷ MIPEX a bevándorlók beilleszkedése érdekében alkalmazott policyk-et méri 25 EU tagállamban és három nem EU tagállamban (Kanadában, Svájcban és Norvégiában). Közel 140 indikátort használva egy gazdag és multi-dimenzionális képet alkot arról, milyen lehetőségei vannak a bevándorlóknak részt venni az európai társadalmak életében. A MIPEX a migráns teljes állampolgárságig tartó utazását formáló hat területet fedi le: Munkaerőpiachoz való hozzáférés, Családegyesítés, Huzamos tartózkodás, Politikai részvétel, Állampolgársághoz való hozzáférés, Anti-diszkrimináció. A jó gyakorlatok tekintetében minden egyes policy indikátor esetén a legmagasabb európai sztenderdekhez igazodnak. Ezek között uniós irányelvek (2003/109 EK IE, 2003/86 EK IE, 2000/78 EK IE, 2000/43 EK IE) nemzetközi egyezmények, ill. nem kormányzati szervek ajánlásai szerepelnek.

A dokumentumban szintén hangsúlyozásra került az információ-csere mechanizmus fejlesztésére irányuló kezdeményezések fontossága. Ennek megfelelően az érdekelt felek, elsősorban a civil szféra európai uniós folyamatokba történő bevonására a Bizottság 2007-ben megkezdte a fent már említett, *Európai Integrációs Fórum* működésének előkészítését. A platform 2009-ben kezdte meg működését, évente kétszer ülésezik és munkáját a volt, jelenlegi és következő elnökség Nemzeti Kapcsolattartó Pontjaival együttműködve végzi. A fórumot maximum száz fő alkotja, tagjainak egyharmadát az Európai Unió keretszervezetei delegálják, kétharmadát a migráns szervezetek, és migránsokat segítő nem-kormányzati szervezetek munkatársai teszik ki. A fórum tervezett fő feladatai között a konzultáció, szakmai tapasztalatcsere és javaslatok, jelentések megfogalmazása szerepel. Ez utóbbiak nyilvánosságát az integrációs honlap biztosítja. A potsdami következtetésekből megfogalmazódott továbbá az európai integrációs politika jogi keretének felülvizsgálata és a tagállami integrációs politikák megerősítését célzó új intézkedések bevezetése iránti igény is.

2007 decemberében a Bizottság a Közös bevándorlási politika felé című közleményében²⁴⁸ ismételten elkötelezte magát egy közös bevándorlási politika kialakítása mellett, azon korábbi felismerésből kiindulva, hogy csak egy sikeres integráció esetén lehet a bevándorlásból fakadó előnyöket maximalizálni, márpedig Európa igenis le van maradva e tekintetben más Unión kívüli célpontokhoz képest. Hangsúlyozza, hogy a harmadik országbeliek beilleszkedésének ára van, ugyanakkor egy a diszkriminációmentesség elvén alapuló integrációs politika lehetővé teszi, hogy a migránsok fokozottabban járuljanak hozzá a társadalmi javak előteremtéséhez. Ismét megerősítette a bevándorlás, ill. az integrációs politika között fennálló kapcsolat fontosságát, majd rögzítette, hogy az integráció egy folyamat, amely a belépéstől, a letelepedésen át, egészen a társadalmi és gazdasági beilleszkedésig tart.

4. Az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum

²⁴⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Towards a Common Immigration Policy COM (2007) 780

Már jóval azelőtt, hogy a franciák átvették volna az EU elnökséget 2008 második felében köztudott volt, hogy politikájuk középpontjában a migráció kérdése áll majd fő prioritásként. A francia kormány a Bizottsággal összefogásban kidolgozott egy stratégiát informális találkozók során, amely egyfelől egy 2008. júniusi bizottsági közlemény formájában csapódott le “Közös bevándorlási politika Európa számára: elvek, fellépések és eszközök” címmel,²⁴⁹ másfelől egy Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum tervezeteinek kidolgozásában. Az előbb említett Közlemény az Unió által a jövőben folytatandó bevándorláspolitikát kívánja előre vetíteni. “A közös bevándorláspolitikát az EU alapvető prioritása kell, hogy legyen, ha sikeresen akarjuk kihasználni a kapcsolódó lehetőségeket és megoldani a problémákat. Ennek a közös politikának egyeztetett és integrált megközelítést kell alkalmaznia európai, nemzeti és regionális szinten egyaránt. Ez megköveteli a jelenség különböző dimenzióinak vizsgálatát, valamint a bevándorlás beillesztését az európai szakpolitikák fő áramába a jólét, a szolidaritás és a biztonság elve mentén. Ezzel kapcsolatosan külön hangsúlyozta, hogy a bevándorlás a gazdasági vonatkozásokon túl, kulturális szempontból is gazdagíthatja Európát. A korábbiakhoz hasonlóan deklarálta, hogy az előnyök azonban csak egy sikeres integrációs politika esetén aknázhatók ki. Ez azonban egy olyan megközelítést kíván, amely nem pusztán a fogadó tagállam, hanem a bevándorló érdekeit is figyelembe veszi. A Közlemény továbbá tíz közös elvet javasol a közös bevándorlási politika kialakításához, melyeket a jólét, a biztonság és a szolidaritás címszavai alá rendeztek. Az integráció a Jólét címszó alatt található meg. “Jólét és bevándorlás: a sikeres bevándorlás kulcsa az integráció”.

Ennek fényében: “A legális bevándorlók integrációját javítani kell: nagyobb erőfeszítéseket kell tenniük a fogadó tagállamoknak és maguknak a bevándorlóknak is (*„kétirányú folyamat”*) a beilleszkedés 2004-ben elfogadott közös alapelvei alapján. A bevándorlók számára lehetőséget kell biztosítani a részvételre, és képességeik teljes mértékű kibontakoztatására. Az európai társadalmaknak erősíteniük kell a bevándorlásból fakadó sokféleség kezelésére irányuló képességeiket, és fokozniuk kell a társadalmi kohéziót.”

²⁴⁹ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Közös bevándorláspolitikát Európa számára: elvek, fellépések és eszközök. COM (2008) 359

A francia elnökség kezdeményezésére a tagállamok 2008 októberében tanácsi következtetések formájában fogadták el az *Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktumot*.²⁵⁰ A Paktum öt politikai vezérelv köré rendeződik,²⁵¹ témánk szempontjából a legális migrációra vonatkozó bír jelentőséggel, azaz, hogy a jövőben a legális migrációt az egyes tagállamok szükségletei, befogadóképessége köré kell szervezni, továbbá elő kell segíteni a migránsok integrációját. A paktum egy olyan “szelektív bevándorlási politikát” javasol a tagállamok számára, amely figyelembe veszi a tagállami munkaerőpiaci szükségleteket, ill. a más tagállamokra gyakorolt hatást. A Paktum szerint vonzóvá kell tenni a bevándorlást a magasan képzett munkavállalók számára, ill. meg kell könnyíteni a diákok Unióba való belépését, ill. mozgását. Rendelkezik továbbá arra nézve, hogy a tagállamoknak létre kell hozniuk egy olyan nemzeti integrációs politikát, amely a tartósan letelepedni szándékozó migránsok harmonikus beilleszkedését segíti elő. A tagállami politikáknak a migránsok jogainak és kötelezettségeinek egyensúlyán kell alapulniuk, és a fogadó ország nyelvének elsajátítását, valamint a munkavállalást elősegítő konkrét intézkedéseket kell tartalmazniuk. Hangsúlyozniuk kell továbbá a tagállamok és az Európai Unió identitásának, valamint az alapvető értékeknek a tiszteletben tartását.

Carrera szerint, a Paktum lényegében nem hoz semmi újat, az abban szereplő kezdeményezések legtöbbje már valamilyen formában valamilyen formában létezett, akár valamely uniós intézmény, akár valamely tagállam javaslata formájában.²⁵² A paktum ráadásul sokkal inkább a kormányköziség, mint sem a nemzetek felettség jelszava alatt került megfogalmazásra. Carrera egyenesen úgy véli, hogy a Paktumban foglaltakat elsősorban a már hatályos francia szabályok inspirálták, sőt a francia stratégia célja kifejezetten az volt, hogy a hazai prioritásokat, szabályokat a nemzetekfelettség védőburka alatt ismertessék el és ezzel „az európai trenddé” formálják. Ezt jól tükrözi a

²⁵⁰ Lásd Elnökségi következtetések, 15-16 October, 2008. 19-20 pontok.

²⁵¹ A másik négy: külső határok védelmének megerősítése, a korábban érkezett illegális bevándorlók tömeges legalizálásának leállítása, a hazatoloncolások közös megszervezése és a menekülteket kibocsátó országokkal való együttműködés, az ő fejlődésük segítése.

²⁵² CARRERA, S. and GUILD, E.: The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum 4. o. <http://www.ceps.eu/book/french-presidency%E2%80%99s-european-pact-immigration-and-asylum-intergovernmentalism-vs-europeanisation>

paktum családgyesítési szabályainak szigorítását célzó javaslata, amely értelmében a tagállamok figyelembe veszik egyfelől a saját befogadási kapacitásukat, ill. a családok integrálódására vonatkozó képességét, értékelve a fogadó országban való elszállásolás és anyagi források jelenlétének követelményét vagy például a nyelvtudást. A Paktum eredeti tervezete még az integrációs szerződésre való közvetlen utalást is tartalmazta, amely egyértelműen a hatályos francia jogból merítkezett, amely végül ez egyes tagállamok, így különösen a spanyol kormány ellenállásán megbukott.²⁵³ A Paktum továbbá, ahogy fent már említettem, természeténél fogva a kormányközi logika által vezérelt, a tagállami kompetenciákat előnyben részesítve az Unió közös bevándorlási politikájával szemben. Kifejezetten a nemzeti szintű politika érvényesülését támogatja a közös bevándorlás és menekültpolitika ellenében, ami Carrera és Guild szerint, igen meglepő az integráció jelen fázisában. Feltehetően tovább növeli majd a már jelenleg is fennálló feszültséget egy közös bevándorlási politika létrehozása, ill. továbbfejlesztése és a tagállami kompetenciák megtartása között.²⁵⁴ A Paktum sehol nem utal a bevándorláspolitikai hatáskör osztott jellegére, ill. arra, hogy bizonyos politikák esetében Amszterdammal, ill. a Vízumok, menekültügy, *bevándorlás* és a személyek szabad mozgására vonatkozó politikákat tárgyaló IV. Cím bevezetésével a tagállami szuverenitásnak, ill. diszkréciónak egyes területeken igenis korlátokat szabtak. A fentiek fényében lényegében meg is kérdőjelezhető a Paktum megszületésének szükségessége, hiszen elsősorban olyan területekre koncentrálnak, amelyek az uniós bevándorlás és menekültpolitika már amúgy rendez.²⁵⁵

Kezdetben úgy tűnt, a Paktum valóra válthatja a Bizottság elképzeléseit a közös bevándorlás és menekültpolitika területének előre mozdítását illetően. Ennek ellenére a Paktum és a Bizottság fent említett 2008-as közleménye között inkább surlódási pontokról, mintsem olajozott együttműködésről számolhatunk be. A Közlemény ugyanis

²⁵³ Contrat d'accueil et d'intégration (CAI) ill. a Contrat d'accueil et d'intégration pour la famille (CAIF) - Loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile n° 2007-1631, version consolidée 21 novembre 2007, (retrievable from <http://www.legifrance.gouv.fr>).

²⁵⁴ CARRERA ibid. 5.o. Különösen meglepő e tekintetben a Paktum azon hivatkozása, amely a harmadik országbeliek belépésének szabályozását kizárólagos tagállami hatáskörbe utalja.

²⁵⁵ Így a tagállami határellenőrzés eltörlése, külső határok ellenőrzése, közös vízumpolitika, illegális bevándorlás elleni küzdelem, FRONTEX etc.

a tagállamokat és az Uniót együttesen hívja fel bizonyos lépések megtételére a harmadik országbeli polgárok belépésére és tartózkodására vonatkozó átlátható és tiszta szabályrendszer megállapítása céljából. Hasonlóképpen a Közlemény jóval nagyobb hangsúlyt fektet a Tampere-ben lefektetett célok fényében a tisztességes és a kvázi egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésére a mobilitással kapcsolatosan adott közösségi válaszok tekintetében. A Bizottság továbbá időközben elfogadta az egységes keretengedély irányelvjavaslatát,²⁵⁶ amiről a Paktum még csak említést sem tesz. A Paktum azonban nem pusztán erről a tervezetről nem tesz említést, hanem általában a migráns harmadik országbeliek jogairól, az őket megillető szabadságokról, ill. általában véve az emberi jogok tiszteletben tartásáról és a jog uralmának (rule of law) érvényesüléséről. Ezzel szemben különös hangsúlyt fektet a biztonsági vonatkozásokra. Carrera szerint ez részben azzal magyarázható, hogy a Paktum abból a hamis képletből táplálkozik, amely a *Hágai programban is szerepel, és amely értelmében a szabadság és a biztonság koncepciója egymással szembeállítható, egyenlő súllyal bíró ellentétpár*. Nézete szerint, ez koránt sincs így, hiszen a *szabadság* koncepciója a demokrácia, az emberi jogok és a jog uralma egyik legfontosabb értékeként jellemezhető, amely az egyént védi a közösséggel szemben. A biztonság követelménye így semmiképpen sem bírhat olyan prioritással, amelyet a Paktum biztosít számára.²⁵⁷ Számos társadalmi szervezet adott kételyeinek hangot a fentieket illetően és javasolta egyben egy további alapelv beiktatását a Paktumba, amely értelmében az európai jognak és politikának a bevándorlás és menekültpolitika területén biztosítani kell a mindenkire kiterjedő jogok tiszteletben tartását és védelmét.²⁵⁸

Az első groningeni, illetve a második potsdami miniszteri találkozót követően az integrációért felelős miniszterek 2008. november 3-4-ei vichy-i konferencián deklaráció

²⁵⁶ Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, COM (2007) 638 final.

²⁵⁷ CARRERA ibid 8. o.

²⁵⁸ ENAR 2008 (European Network Against Racism), Building a Europe for All: Making Real Difference on Non-Discrimination and Equality, Memorandum to the French Presidency of the December, (available at <http://www.enar-eu.org>)

formájában hangsúlyozták az Európai Unió értékeinek, valamint az migránsok oktatáshoz és a munkaerő-piachoz való hozzáféréseinek fontosságát.²⁵⁹

5. A Stockholmi Program

Mint azt a korábbi fejezetben már tárgyaltuk, az Európai Bizottság hosszas előkészítés után 2009. június 10-én mutatta be a Hágai Programot felváltó új, többéves, 2010-2014-re szóló bel- és igazságügyi fejlesztési programra vonatkozó javaslatát. A Tanács 2009. december 11-én fogadta el a dokumentumot Stockholmi Program néven. A Stockholmi Program folytatja a korábbi európai uniós trendeket, és az integráció területén történő együttműködés fő területeiként a legjobb gyakorlatok beazonosítását, a rugalmas európai modulok kialakítását, az integrációs politikák közös értékelési mutatóinak kidolgozását, a szakpolitikák – például oktatás-, szakképzési, kulturális, foglalkoztatási politika – horizontális megközelítését és a civil szervezetekkel való hatékony együttműködést jelöli meg.

6. A Lisszaboni Szerződés- a közös integrációs politika jogalapja

Jogalap hiányában a Lisszaboni Szerződés elfogadásáig uniós szinten mindössze az információ- és tapasztalatcserére volt lehetőség az integrációs politika területén. Ahogy az fent már többször említésre került, a tagállamok vezetői 2007. december 13-án írták alá a Lisszaboni Szerződést. A közös integrációs politika jogalapja annak megszületéséig tisztázatlan volt, az eddigi tanácsi következtetések elfogadása és a tagállamok közötti tapasztalatcsere az EK Szerződés 61. cikkének b) pontja és a 63. cikk 3. pont a) alpontjára hivatkozva történt. Az Európai Unió integrációs politikája progresszív fejlődésének eredményeként azonban a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével immár egy elsődleges jogforrásban biztosított az Európai Unió integrációs politikájának jogi alapja. Az új 79. cikk (4) bekezdése értelmében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás

²⁵⁹http://www.eu2008.fr/PFUE/site/PFUE/lang/en/resultats_troisieme_conference_ministerielle_europeenne_sur_l_integration.html

keretében intézkedéseket állapíthat meg – kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját – azoknak a tagállami intézkedéseknek az ösztönzésére és támogatására, amelyek a területükön jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedésének elősegítésére irányulnak

II. RÉSZ: Az Európai Unió Bíróságának a „privilegizált helyzetben” lévő harmadik országbeli polgárokra vonatkozó ítélkezési gyakorlata

Az „európai polgár” jelmezét úgy tűnik, maguk a harmadik országbeli polgárok is magukra ölthetik. Ennek talán legeklebtársabb példája a tagállami határokat átlépő uniós polgárok harmadik országbeli családtagjai által élvezett jogosítványok gyakorlása.

Még ha a családtagok számára biztosított jogok,- tekintettel azok származékos jellegére-formális értelemben kívül is esnek az „uniós polgár”-i jogosítványok körén, látnunk kell, hogy e jogok hatóköre lényegében megegyezik az uniós polgárok számára biztosított jogokkal egészen a családi kapcsolat fennállásáig, ill. bizonyos esetben azon túl is. A következőkben át kívánom tekinteni, hogy mely jogosítványok illetik meg a harmadik országbeli hozzátartozókat ill, hogy mennyiben adta, ill. adja kiterjesztő értelmezését az EUB e jogok gyakorlásának.

I. fejezet: Az Európai Unió Bíróságának az uniós polgárok harmadik országbeli családtagjainak szabad mozgására és tartózkodására vonatkozó ítélkezési gyakorlata

1. A Bíróság joggyakorlatában kirajzolódó elvi koncepciók- a mérsékelt, illetve a liberális szemlélet alapvonalai

Az uniós polgárok harmadik országbeli családtagjainak Unió területére való belépésével és ott tartózkodásával kapcsolatos kérdéseket *jelenleg a 2004/38/EK irányelv* szabályozza. Előbbi irányelv, számos a 60-as, 70-es években született másodlagos jogalkotási eszközt váltott fel,²⁶⁰ amelyek a tagállami polgárokra, elsősorban, mint *humán erőforrásokra* tekintettek. Így a családegyesítési jogosítványokat kizárólag a *gazdasági célokra fókuszálva* biztosították. Már az integráció kezdetén elismerést nyert ugyanis a nézet, amely szerint, a migráns tagállami *polgárok jogainak hatékony gyakorlásához* nélkülözhetetlen azok családtagjai számára hasonló tartózkodási, ill. munkavállalási jogosítványok nyújtása.²⁶¹

Az előbb felvázolt gazdasági szemléletű családegyesítési koncepció azonban mára – legalábbis a Bíróság elmúlt évtizedben követett joggyakorlatát tekintve – kezd elszakadni a szigorú értelemben vett gazdasági megfontolásoktól. Ez a folyamat semmiképpen sem nevezhető akadálymentesnek. Jól illusztrálja ezt, hogy a Bíróság egészen a közelmúltig *erős irányváltásokkal* lavírozott a közösségi/uniós polgárok családegyesítési jogosítványainak ingatag területén. Így Tryfonodou az uniós polgárok családegyesítési jogaira vonatkozó európai bírósági joggyakorlatot egy *inga működéséhez* hasonlítja, amely hol egy mérsékeltebb, hol egy liberálisabb szemlélet felé leng ki.²⁶² Előbbire az Akrich²⁶³ ügyben, utóbbira a Carpenter²⁶⁴ ügyben hozott döntése szolgál példaként.

A Bíróság joggyakorlatát, ahogy azt fent már említettem, az integráció *kezdeti szakaszában* még egy igen *merev szemlélet* jellemezte. E szemlélet jegyében, a Közösség belső piaci politikájának keretében nyújtott családegyesítési jogok csak olyan esetekben biztosítottak a közösségi jog által, ahol e *jogok nélkülözhetetlenek* valamely gazdasági

²⁶⁰ Az irányelv az alábbi jogszabályokat helyezte hatályon kívül: 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 irányelvek.

²⁶¹ BARRETT, G.: Family Matters: European Community Law and Third-Country Family Members, 375–376 o.; TRYFONIDOU, A.: Family Reunification Rights of (Migrant) Union Citizens: Towards a More Liberal Approach, 636. o.; TRYFONIDOU A.: Jia or 'Carpenter II': The edge of reason, 913.o.

²⁶² TRYFONIDOU, A.: Family Reunification Rights of (Migrant) Union Citizens: Towards a More Liberal Approach, 634.o.

²⁶³ A Bíróság C-109/01 sz. Secretary of State for the Home Department v. Akrich ügyben 2003. szeptember 23-án hozott ítélete (EBHT 2003., I-9607.o.)

²⁶⁴ A Bíróság C-60/00 sz. Carpenter v Secretary of State for the Home Department ügyben 2002. július 11-én hozott ítélete (EBHT 2002., I-6279.o.)

szabadságot gyakorolni kívánó tagállami polgár tagállamok közötti *mozgásához*. Másképp fogalmazva, amikor a gazdasági szabadság (hatékony) gyakorlásának elengedhetetlen feltételét képezik a családegyesítési jogosítványok e jogokhoz való hozzárendelése. Ez a koncepció, feltételezi továbbá egyfajta „*mozgási elem*” jelenlétét a tényállásban, kifejezetten a belső piaci szabadságok gyakorlása céljából.

Ezzel szemben a Bíróság joggyakorlatában markánsan az ezredfordulótól jelenlévő *liberális szemlélet* szerint, a fenti közösségi/uniós jogosítványok abban az esetben is megilletik az uniós polgárt, ha az adott tényállás a gazdasági szabadság gyakorlására, illetve a családi életre vonatkozó tényállási elemet egyaránt tartalmaz, mindezt a nélkül azonban, hogy a kettő között kifejezetten *a belső piaci célok megvalósítását szolgáló, szükségszerű kapcsolat* állna fenn.

Ebben az esetben, tehát nem szükséges, hogy a migráns személy mobilitási szabadságának gyakorlása tekintetében hozandó döntésére meghatározó befolyással legyenek a számára az uniós jog által biztosítandó családegyesítési jogosítványok. A Bíróság által a közelmúltban elfogadott Eind,²⁶⁵ illetve Metock²⁶⁶ ítéletek (továbbá a Sahin²⁶⁷ ügyben hozott végzés) tagadhatatlanul a liberális szemléletet követik, amely úgy tűnik a következő évtizedben meghatározó irányvonala lesz a Bíróság e téren követett joggyakorlatának. A fenti liberális irányvonalnak a Bíróság jövőbeni joggyakorlatában való következetes érvényesítése pedig vélhetően igen pozitív hatással lesz a harmadik országbeli családtagok Unióban élvezett jogállására. A következőkben ismertetni kívánom a Bíróság vonatkozó joggyakorlatát, részletesen bemutatva a fent jelzett fejlődési ívet.

Azon túl, továbbá, hogy elismerjük az uniós polgárok harmadik országbeli családtagjai által élvezett jogosultságokban történt komoly előrelépést, szükséges feltárni a fenti

²⁶⁵ A Bíróság C-291/05 sz. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie v R. N. G. Eind ügyben 2007. december 11-én hozott ítélete (EBHT 2007., I-10719 o.)

²⁶⁶ A Bíróság C-127/08 sz. Metock and Others v Minister for Justice, Equality and Law Reform ügyben 2008. július 25-én hozott ítélete (az EBHT-ban még nem tették közzé)

²⁶⁷ A Bíróság C-551/07 sz. Sahin v Bundesminister für Inneres ügyben 2008. december 19-én hozott végzése (az EBHT-ban még nem tették közzé)

pozitív irányú változás mögött rejlő elvi megfontolásokat. Így valós képet kaphatunk az harmadik országbeliek Unióban élvezendő jövőbeni jogállásáról.

2. Prekonceptió: A mérsékelt szemlélet túlhaladásnak szükségessége - a liberális szemlélet mögött álló elvi megfontolások

A liberális szemlélet háttérben meghúzódó mozgóerő, nézetem szerint, nem más, mint az *Unió politikai legitimitásának (meg)erősítése, az uniós polgárság intézményének kiteljesítése által.*²⁶⁸ Ahogy Van der Mei, az Akrich ügyel kapcsolatos esettanulmányában fogalmaz, a szabad mozgás joga már *nem pusztán egy funkcionális jog*, amely a gazdasági szabadságok gyakorlását megkönnyítendő illeti meg a közösségi polgárokat, hanem az uniós polgárok *alapvető joga* ahhoz, hogy az Unió területén bárhol kedvük szerint letelepedhessenek és dolgozhassanak. Az uniós polgárok e szemlélet értelmében tehát „szabadon egy másik tagállamba utazhatnak, akár hogy megkerüljék ezzel az adószabályokat, akár hogy élvezzék a kellemesebb klímát, vagy egyszerűen, hogy kihasználják egy másik tagállam kevésbé szigorú bevándorlási szabályait.”²⁶⁹

A Bíróság joggyakorlatában képviselt mérsékelt irányvonal, amely nem tudott átlépni a tagállami *polgárokat termelési tényezőként* felfogó szemléletén, vélhetően, nem tud megfelelni a fenti célkitűzésnek. További kritika merült fel a tekintetben, hogy a *mérsékelt szemlélet* az uniós polgárokat érintő *fordított diszkrimináció* problémakörére *sem tudott megfelelő választ adni.*

Az uniós jog jelen állása szerint, egyes harmadik országbeli „családegyesítők” kedvezőbb helyzetben találhatják magukat, mint a tagállami határokat át nem lépő tagállami polgársággal bíró társaik. *Átfogó* uniós szintű jogi harmonizációra ugyanis, mind a mai napig, kizárólag az Unió területén jogszerűen tartózkodó *harmadik országbeli*

²⁶⁸ TRYFONODOU, A.: Family Reunification Rights of (Migrant) Union Citizens: Towards a More Liberal Approach, 647 o.

²⁶⁹ MEI, A.P.: Comments on Akrich (Case C-109/01 of 23 September 2003), 279.o.

családegyesítők vonatkozásában került sor.²⁷⁰ Az uniós polgárok tehát csak is abban az esetben élhetnek a családegyesítési jogosítványaikkal, ha átlépik a tagállami határokat, azaz élnek a szabad mozgás jogával. Ugyanakkor látnunk kell, hogy a nemzeti bevándorlási szabályok szigorításának köszönhetően, egyre szélesebb szakadék tátong tagállami jogok és az uniós jog által biztosított előnyök között, amely jelentősen hozzájárul a visszaélések számának és ezáltal, a politikai feszültség növekedéséhez a tagállami kormányok, polgáraik és az Unió között. A növekvő feszültség, pedig vélhetően nem kedvez majd sem az Unió területén tartózkodó harmadik országbeli polgárok helyzetének, sem az Unió „népszerűségének”.

A fentiek kapcsán felmerül a kérdés, hogy a liberális szemlélet vajon fel tudja-e oldani a *fordított diszkrimináció problémájából* fakadó feszültséget, ezzel is erősítve az Unió *politikai legitimitását*.

3. A Bíróság joggyakorlatának főbb állomásai az elvi koncepciók fényében

3.1. Az integráció kezdeti időszaka, mint a mérsékelt koncepció fénykora - A tisztán tagállami tényállás problematikája

Az integráció születésekor mind a Római Szerződés, mind a másodlagos közösségi jogforrások rendelkezéseinek megfogalmazásából kitűnt, hogy a személyek szabad mozgása megvalósulásának egyik fontos eleme a másik tagállam területén való munkavállalás, egyéni vállalkozói tevékenység kifejtése, stb., azaz egy *határon átnyúló elem jelenléte* (cross border element). Ebből egyértelműen következik, hogy a közösségi jog releváns rendelkezéseire való hivatkozás csak azokat illette meg, akik *egyik tagállamból a másikba költöztek*. Amennyiben tehát az adott jogviszony nem terjeszkedett túl egy tagállam határain, akkor a megfelelő nemzeti szabályozást kellett alkalmazni, a közösségi jog ebben az esetben nem bírt relevanciával.²⁷¹ A fent bemutatott képlet, természetesen nem csak a közösségi jog elsődleges címzettjeire, hanem a

²⁷⁰ A 2003/86/EK irányelv tervezete értelmében a családegyesítési szabályok ugyan kiterjesztést nyertek volna az „otthon maradt” tagállami polgárokra is, azonban ez a rendelkezés végül kikerült az irányelv szövegéből.

²⁷¹ GELLÉRNÉ LUKÁCS, É.: Munkavállalás az Európai Unióban, 101.o.

közösségi jogból *származékos jogon* előnyt kovácsolni kívánó, harmadik országbeli polgár családtagokra is egyaránt irányadó volt.

A Bíróság mérsékelt szemlélete értelmében, a közösségi jog klasszikus forгатókönyve alapján, a migráns közösségi polgár tehát csak akkor hivatkozhatott a közösségi jog által garantált családdegyesítési jogosítványokra, ha a tagállami munkavállaló/egyéni vállalkozó *kifejezetten együtt utazott a családtagjaival* egy másik tagállamba abból a célból, hogy ott gazdasági tevékenységet folytasson. Ha a közösségi polgár nem kívánt élni a Szerződés által garantált szabad mozgás jogával, a tisztán tagállami tényállás alapján nem is hívhatta fel a közösségi jogot családtagjai az érintett országba való beutazása és tartózkodása megkönnyítésének céljából.

Erre szolgál példaként a *Morson és Jhanjan eset*,²⁷² amelyben a Bíróság a Saunders ügyben elfogadott „tisztán tagállami tényállás” koncepciója²⁷³ alapján határozott úgy, hogy egy Dél- Amerikában található volt holland gyarmat (Suriname Köztársaság) polgárai, akik egyben uniós polgárok családtagjai, nem nyerhetnek tartózkodást Hollandia területén arra hivatkozással, hogy Hollandiában élő és dolgozó, holland állampolgárságú gyermekeik tartják el őket. Az ügy problematikája abban állt, hogy az említett tagállami polgárok korábban nem dolgoztak más tagállam területén, kizárólag saját hazájukban, így a Bíróság pusztán belső tagállami tényállásra hivatkozva, a *közösségi jog hatályán kívül tartozónak* minősítette az esetet. A képlet a mérsékelt szemlélet fényében egyértelműnek tűnt, mivel a hölgyek tartózkodási engedélyének elutasítása, *semmilyen kihatással nem volt a holland polgárok belső piaci jogainak gyakorlására*.

3.2. Útban a liberalizmus felé? A részlegesen nemzetközi tényállás: a „Singh doktrína”

²⁷² A Bíróság C- 35 & 36/82 sz. 1982. október 27-én a Morson and Jhanjan v. Netherlands ügyben hozott ítélete (EBHT 1982., 3723.o.)

²⁷³ A Bíróság C- 175/78, R v. Ann Saunders 1979. március 28-án ügyben hozott ítélete (EBHT 1979., 1129 o.) 11. pont

A Bíróság a fenti szabály alól lényegében csak egy *kivételt* ismert el. A közösségi polgár a bírósági gyakorlatnak köszönhetően kivételesen abban az esetben is felhívhatta saját tagállamával szemben a közösségi jog szabad mozgásra vonatkozó rendelkezéseit, ha már valaha élt a közösségi jog kínálta szabad mozgás lehetőségével.²⁷⁴ Ez az elv a családtagok tekintetében nyújtott jogosítványok vonatkozásában a Singh ügyben került elsőként elismerésre.

Az indiai állampolgárságú Surinder Singh úr 1982-ben összeházasodott egy brit állampolgárságú hölgygel. A pár 1983 és 1985 között Németországban élt, ahol Singh asszony részállású munkavállalóként dolgozott. Ezt követően a hölgy, férjével együtt vissza kívánt térni az Egyesült Királyságba, ahol önálló vállalkozás folytatásába kezdett. Az ügy kapcsán az a kérdés merült fel, hogy Singh úr a kiutasítását elkerülendő, hivatkozhatott-e a közösségi jogra. A Bíróság kimondta, hogy *„egy olyan tagállami állampolgár házastársa, aki egyszer már hivatkozott (élt) a szabad mozgás jogával, majd visszatér saját tagállamába, legalább olyan jogokat élvez a belépés és tartózkodás szempontjából, mint amelyeket a közösségi jog szerint akkor élvezne, ha a házastárs egy másik tagállamba menne és telepedne le”*.²⁷⁵

A testület ezen álláspontját azzal magyarázta, hogy a migráns polgárt *elriaszthatja* a szabad mozgás gyakorlásától az a körülmény, ha a saját hazájába visszatérvén a belépés és tartózkodás vonatkozásában *kedvezőtlenebb feltételekkel* találja szembe magát, mint amit a közösségi jog alapján a másik tagállamban élvezne. Ez különösen igaz, ha a házastárs és a gyermekek belépését és tartózkodását illetően nem azonosak a feltételek.²⁷⁶

²⁷⁴A Bíróság C-115/78 sz. *Knoors / Staatssecretaris van Economische Zaken* ügyben 1979. február 7-én hozott ítélete (EBHT 1979., 399.o.) ; KIRÁLY, M.: *Az Európai Közösség kereskedelmi joga*, 64.o.

²⁷⁵A Bíróság C-370/90 sz. *The Queen / Immigration Appeal Tribunal and Surinder Singh, ex parte Secretary of State for the Home Department* ügyben 1992 július 7-én hozott ítélete (EBHT 1992., I-4265.o.) Lásd ítélet 23. pontja.

²⁷⁶Lásd *uo.* 19-20. pontok

A jogirodalom képviselőinek jelentős része úgy értelmezte a Bíróság fenti döntését, amely szerint, Singh úr tartózkodási jogainak elutasítása visszariaszthatja Singh asszonyt attól, hogy az, közösségi munkavállalóként Németországba költözzön.²⁷⁷

A Singh ügy vonatkozásában a jogirodalom részéről ugyanakkor komoly kritikák fogalmazódottak meg, amelyek egyfelől a döntés alapjául szolgáló koncepció megalapozatlanságára, másfelől a határozat indoklásában *nyitva hagyott kérdésekre irányulnak*.²⁷⁸ Így, tisztázatlanul maradt, hogy *mennyi* ideig kell a tagállami polgárnak a másik tagállam területén tartózkodnia ahhoz, hogy esetében alkalmazást nyerjenek a közösségi szabályok? A Singh szabály abban az esetben is alkalmazandó-e, ha a *családalapításra* a második tagállamban kerül sor? Mi a helyzet akkor, ha nem munkavállalási céllal utazik az érintett polgár a másik tagállamba, hanem hogy szolgáltatást nyújtson, illetve vegyen igénybe, továbbá, ha *nem gazdasági célzatú* az ott tartózkodása?²⁷⁹ Hogyan bírálendő el a fenti szabály alapján az *érdekházasság alapú* családi kapcsolat, ill. az ahhoz kapcsolódó jogosítványok, ha az uniós joggal kapcsolatos visszaélésre kerül sor?²⁸⁰ A Bíróság Singh ügyben hozott döntése értelmében, ugyanis az az uniós polgár, aki szembetalálja magát a nemzeti jog nehézségeivel, egy másik tagállamba utazva, majd hazájába visszatérve, az uniós jog előnyeit kiaknázva, megkerülheti a nemzeti bevándorlási szabályokat. Ezzel a döntésével a Bíróság tehát utat nyitott a *nemzeti jog szisztematikus megkerülésének*.

²⁷⁷ MADURO, P.: The Scope of European Remedies: The Case of Purely Internal Situations and Reverse Discrimination, 124–125 o.; SHUIBHNE, N.: Free Movement of Persons and the Wholly Internal Rule: Time to Move on?, 744–748 o.

Más kommentátorok, így Barrett szerint, a Bíróság fenti rendelkezését úgy kell értelmezni, miszerint Singh asszonyt férje tartózkodási jogának brit területekre való visszatértekor történő elutasítása, visszariaszthatja attól, hogy ismét hazájába költözzön egyéni vállalkozói tevékenység gyakorlása céljából. Lásd BARRETT, G.: Family matters: European Community Law and third-country family members, 369–421.o.

White szerint pedig mindkét értelmezés megállja a helyét. Lásd WHITE R.C., 'A Fresh Look at Reverse Discrimination', 527.o.

²⁷⁸ PEERS, S.: Free movement, immigration control and constitutional conflict, 175. o. Singh úr Nagy-Britanniában való tartózkodását ugyanis a brit jogszabályozta, majd a házaspár visszatértekor, arra ismét a nemzeti jog vált irányadóvá. A másik tagállamba való költözés, ily módon, tehát semmiféle negatív hatással nem lehetett Singh úr brit területen való tartózkodására.

²⁷⁹ A Singh eset ugyanis megelőzte a tartózkodási jog önállósulásáról szóló irányelvek, ill. az uniós polgárság intézményének megszületését.

²⁸⁰ A Singh ügyben felmerült kérdések, azóta nagyrészt megválaszolásra kerültek a Bíróság Akrich, Eind és Metock ügyek kapcsán hozott döntéseiben, amelyekre az alábbiakban térünk majd ki.

Amíg a fenti szabály szigorán enyhít a Bíróság részlegesen nemzetközi tényállások esetében követett gyakorlata,²⁸¹ döntése számos új probléma felmerüléséhez vezet. A Bíróság felismerve ezt, az alább bemutatásra kerülő *Akrich ügy kapcsán már visszakozni* látszott a „visszatartó hatás doktrínájának” ismételt alkalmazásától, letérve ezzel a „liberalizmus” felé vezető útról. Mielőtt azonban az *Akrich* ügygel kapcsolatos kérdésekre rátérnék, röviden felvázolom a Bíróság *Singh* doktrínát elsőként hivatkozó, *Carpenter* ügyben hozott határozatának tényállását, amelyet a jogirodalom a Bíróság egyik legliberálisabb döntéseként aposztrofál.

3.3. Liberális szemlélet - A mozgás elemének elhalványulása

3.3.1. A *Carpenter* ügy- „a legliberálisabb megközelítés ”

A közösségi jog felhívhatósága *tényleges tagállami mozgás* nélkül a 2002-es *Carpenter* esetben került elsőként a Bíróság által deklarálásra. A *Carpenter* ügyben, a Fülöp-szigetektől származó *Carpenter* asszony sikeresen hívta fel a közösségi jogot a brit kiutasító határozattal szemben. A tényállás szerint, a brit hatóságok kiutasító döntésüket azzal indokolták, hogy *Carpenter* asszony túllépte a turista vízumával megengedett tartózkodási időt, így megsértette az Egyesült Királyság bevándorlásra vonatkozó törvényeit azzal, hogy nem hagyta el a nemzeti területet a látogatóként való tartózkodásra feljogosító engedélye lejártát követően. *Carpenter* asszony érvelését, arra a sokak által megkérdőjelezett két lépcsős gondolati láncra fűzte fel, hogy a kiutasítása sérelmes lenne a családi életére, ami viszont gátolná *Carpenter* urat a több tagállam területén végzett szolgáltatásnyújtási tevékenységében. Ezt azzal indokolta, hogy amíg férje több tagállamra kiterjedően hirdetési felületek értékesítésével foglalkozik, vagyis határon átívelő jellegű szolgáltatásokat nyújt, addig ő neveli otthon *Carpenter* úr gyermekeit. Az Európai Bíróság, úgy tűnik meggyőzőnek találta *Carpenter* asszony érvelését, mivel döntését a fenti nyomvonalon hozta meg. Az eset kapcsán így kimondta, hogy a

²⁸¹ Részlegesen nemzetközi tényállás akkor áll fenn, ha egy tagállami állampolgár saját államával szemben hivatkozik a közösségi jogra, úgy azonban, hogy egy másik tagállamban dolgozik, illetve dolgozott korábban, azaz már élt a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezések biztosította előnyökkel.

Carpenter úr által végzett *szolgáltatás* az EK Sz. 49. cikkének hatálya alá tartozik²⁸² mindkét formájában, vagyis abban az esetben is, ha az a szolgáltatásnyújtás céljából ténylegesen a másik tagállamba utazik, illetve akkor is, ha a szolgáltatásnyújtás egy határon átívelő jelleget ölt, azaz a dolgozó férj nem hagyja el ténylegesen a honossága szerinti tagállam területét.²⁸³ Carpenter úr ugyanis a Bíróság szerint, nem tudná hatékonyan gyakorolni a közösségi jogból fakadó jogosultságokat, ha felesége nem nyerhetne tartózkodást a *származási ország területén*. Miután a Bíróság megállapította a 49. cikkel fennálló kapcsolatot, a továbbiakban a hatósági határozat emberi jogokkal való összhangját vizsgálta, amelyre bővebben kitérek a későbbiek során.

A Bíróság a Carpenter esetben tehát, a *Singh szabályra* hivatkozva, szintén félretette a tisztán tagállami szabály alkalmazását, azáltal, hogy kimondta, az uniós polgár, aki saját államában tartózkodik, de más államban szolgáltatásnyújtási tevékenységet végez, igenis hivatkozhat a szerződésben biztosított jogokra, mivel a feleségétől való különlet hátrányosan hatna a családi életére és így az általa gyakorolni kívánt szabadság feltételeire. Az uniós polgárt ugyanis *elriaszthatják* a szabadság gyakorlásától a származási ország által a felesége belépése és tartózkodása vonatkozásában állított akadályok.²⁸⁴ Ahogy Asztalos Zsófia fogalmaz, a Bíróság ebben az ügyben megtalálta az ügy „humánus” megoldásához szükséges külföldi elemet, és ehhez elegendő volt marginális, csekély értékű és jelentőségű szolgáltatás nyújtása is.²⁸⁵

A Bíróság Carpenter ügyben hozott döntése azonban tisztán jogi szempontokat figyelembe véve, erősen bírálható.²⁸⁶ A döntést ellenzők úgy látják, hogy a Carpenter

²⁸² Lásd Carpenter ítélet 37. pontja.

²⁸³ Lásd uo. 29. pont

²⁸⁴ Lásd uo. 39. pont. „Ugyanis ez a szabadság nem tudna teljes mértékben érvényre jutni, ha Carpentert eltántorítanák a gyakorlásától olyan akadályokkal, amelyet a származása szerinti ország gördít házastársa beutazása és ott-tartózkodása elé (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Singh-ügyben hozott ítélet 23. pontját)”.

²⁸⁵ Dr. Asztalos Zsófia Doktori Értekezése, 111.o.

²⁸⁶ ACIERNO, S.: The Carpenter Judgment: Fundamental Rights and the Limits of the Community Legal Order, 398. o.; REICH, N. és HARBACEVICA, S.: Citizenship and Family on Trial: A Fairly Optimistic Overview of Recent Court Practice with regard to Free Movement of Persons, 628 o.; WOODS, L.: Free Movement of Goods and Services within the European Community, 224. o.; TRYFONIDOU: Family Reunification Rights of (Migrant) Union Citizens: Towards a More Liberal Approach, 638.o.; TRYFONIDOU, A.: ‘Jia or “Carpenter II”: The edge of reason’, 914–915.; TRYFONIDOU, A.: Mary

asszony számára biztosított tartózkodási jog egyáltalán nem képezte előfeltételét a határon átnyúló gazdasági tevékenység kifejtésének. Hogyan is szabhatta volna gátját a Carpenter úr által alapvetően az Egyesült Királyság területén végzett szolgáltatásnyújtási tevékenységnek, -még ha a szolgáltatástigénybevevő személyek külföldi honossággal is bírtak- a brit hatóság részéről kiadott Carpenter asszony tartózkodását elutasító határozata?²⁸⁷ Ha el is fogadjuk a Bíróság fenti érvelését, nem kétséges, hogy a döntés a közösségi jog alkalmazásának határait igen tágra szabta meg, félredobva ezzel a jogbiztonság követelményét és nehéz helyzetbe hozva önmagát.

A Bíróság a Carpenter ügyben tehát, egyértelműen a *liberális szemlélet* álláspontjára helyezkedett, amely értelmében az uniós jog által nyújtott családdegyesítési jogosítványok olyan esetekben is érvényesíthetők, amelyekben azok *nem szükségesek a migráns polgár által gyakorolt vagy gyakorolni kívánandó gazdasági szabadsághoz*, sőt nem is feltétlenül állnak kapcsolatban azzal.

3.3.2. A Chen eset

Amíg a Carpenter ügyben hozott döntés a tagállamok közötti mozgási elem megkövetelhetőségének kérdése tekintetében még viszonylag homályos, kiforratlan volt, a kínai származású uniós polgár, ill. a kínai állampolgárságú édesanyja brit területeken való tartózkodási jogával kapcsolatos Zu és Chen²⁸⁸ügyben hozott döntés már egyértelműen rámutat arra, hogy az uniós jog felhívhatósága szempontjából *a tagállamközi mozgás nem lényegi feltétel*.²⁸⁹ Az uniós rendelkezések tehát akkor is felhívhatóak, ha a kérdéses uniós polgár korábban sosem hagyta el a tartózkodása szerinti országot, ugyanakkor egy másik tagállam állampolgárságával (is) rendelkezik.

Carpenter v. Secretary of State for the Home Department: The beginning of new era in the European Union?, 81-86.o.

²⁸⁷ Carpenter úrnak nem kellett szembenéznie a dilemmával, hogy vagy lemond a fenti tevékenységéről és a felesége továbbra is az Egyesült Királyság területén tartózkodhat, vagy nem mond le arról, és ezzel elveszíti a tartózkodási jogát.

²⁸⁸ A Bíróság C-200/02 sz. Zu és Chen ügyben 2004. október 19-én született ítélete (EBHT 2004., I-9925.o.)

²⁸⁹ TRYFONIDOU, A.: Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department: Further Cracks in the “Great Wall” of the European Union?, 540–541.o.

A Chen eset tényállása szerint, a kínai állampolgársággal bíró Chen házaspár egy olyan kínai székhelyű vállalatnál dolgozott, mely lehetővé tette számukra, hogy hosszabb-rövidebb időre látogatásokat tegyenek az Európai Unió tagállamaiba, köztük az Egyesült Királyságba. Tekintettel arra, hogy a házaspárnak már korábban született egy gyermeke Kínában, az úgynevezett ‘egy- gyermekes’ kínai politika nem tette lehetővé számukra, hogy újabb gyermeket vállaljanak. Chen asszony mindezek ellenére áldott állapotba került és 2000 májusában az Egyesült Királyság területén életet adott a kis Catherine-nek. A kislány születési helyének megválasztása az ekkor hatályban lévő ír állampolgársági szabályok sajátosságainak fényében tudatos döntés eredménye volt. E sajátosságokra a házaspár ügyvédje hívta fel a figyelmüket, megteremtve ezzel a feltételeit a kislány és édesanyja jövőbeni brit területeken való tartózkodásának. Az ír állampolgársági törvény rendelkezései szerint, ugyanis mindazok megszerezhették az ír állampolgárságot, akik Írország szigetén születtek. A kínai kislány tehát pusztán azon az alapon, hogy Belfastban született ír állampolgárságot és ezzel együtt ír útlevelet nyert.²⁹⁰ Nem sokkal a kislány születését követően Chen asszony úgy döntött, hogy Cardiffba, Wales területére költöznek és ott telepednek le, azonban a brit idegenrendészeti hatóságok a tartózkodási kérelmüket elutasították azon az alapon, hogy a fenti esetben nem lehet helye az uniós jogok gyakorlásának, különös tekintettel a kislány életkorára. Mind az édesanya, mind a kislány megfelelő egészségbiztosítással, továbbá a megélhetésükhöz szükséges anyagi forrásokkal rendelkeztek. A kislány ugyanakkor az ír állampolgárság megszerzésével egyidejűleg elvesztette a kínai állampolgárságát, így Kína területére csak meghatározott időre szóló vízum birtokában léphetett be.

Az elutasító határozattal szembeni jogorvoslati kérelmet elbíráló hatóság előzetes döntéshozatalért fordult az Európai Bírósághoz. Az ügy kapcsán elsőként az a kérdés merült fel, hogy elfogadható-e a brit illetve az ír kormány azon kifogása, amely szerint az ügy egy tisztán belföldi tényállásra vonatkozik? A Bíróság az egy évvel korábban hozott

²⁹⁰ Korábban az Egyesült Királyság állampolgárságra vonatkozó szabályozásában is a ‘ius soli’, vagyis a területen születés elve érvényesült, azonban ezeket a szabályokat Catherine születésének időpontjára már hatályon kívül helyezték, így az brit állampolgárságot nem szerezhette.

Garcia Avello döntésre²⁹¹ hivatkozva mondta ki, hogy „*valamely tagállam állampolgárságával bíró személy helyzete, aki a fogadó állam területén született és még nem élt a szabad mozgás adta jogokkal, pusztán ezen az alapon nem minősíthető tisztán tagállami helyzetnek, és ez alapján nem fosztható meg a fogadó államban a közösségi jognak a szabad mozgás és tartózkodás jogából fakadó előnyeitől.*”²⁹²

A kis Catherine tehát, aki az Egyesült Királyság területén született és születése óta ott is tartózkodott, az ír állampolgárság megszerzésének tényénél fogva hívhatta fel az uniós jogot a brit bíróságok előtt. A Bíróság fenti deklarációja azonban nem mondja ki egyértelműen, hogy mely esetekben beszélhetünk egy tisztán tagállami helyzetről. Az ítélet csak annyit mond, hogy a tagállamközi mozgás hiánya önmagában nem jelenthet egy tisztán belföldi helyzetet. A Garcia Avello esetben a Bíróság valamivel tisztábban fogalmazott, hiszen rögzítette, hogy nemzetközi elemnek minősül és ez alapján felhívható az uniós jog, ha egy migráns munkavállaló gyermeke, aki sohasem élt a szabad mozgás jogával, egyszerre két tagállam polgára, melyek közül egyiknek egyben a lakosa. Vajon miért fogalmazott a Bíróság a Chen ügyben ilyen hézagosan, pontatlanul? Hofstötter úgy véli, hogy a Bíróság számára – tekintettel arra, hogy az az érvelésében sűrűn visszautal korábbi esetekre – a Chen ügy kiváló ugródeszkát jelenthet majd ahhoz, hogy a jövőben teljesen „megfeledkezzen” a nemzetközi elem követelményéről.²⁹³

²⁹¹ A Bíróság a Chen ügyet megelőzően elsőként a Garcia Avello ügy kapcsán hozott döntésében deklarálta, hogy a közösségi joggal való kapcsolat fennáll az olyan személyek vonatkozásában is, akik valamely tagállam állampolgárságával rendelkeznek és egy másik tagállam területén laknak. Nem szükséges tehát a tagállamközi mozgás eleme a közösségi jog felhívhatóságához. A spanyol, ill. belga vegyesházasságból született kettős állampolgársággal bíró, Belgiumban élő gyermekek anyakönyvzésével kapcsolatos ügyben, ugyanis a Bíróság kimondta, hogy pusztán azon az alapon, hogy a gyermekek spanyol állampolgársággal is rendelkeznek, élvezhetik a közösségi jogból fakadó előnyöket. A Bíróság szükségesnek tartotta megállapítani továbbá, hogy ezen az sem változtat, hogy a gyermekek egyidejűleg a lakóhelyük szerinti tagállam állampolgárai is, illetve, hogy születésüktől fogva ebben a tagállamban élnek, végül pedig az a tény, hogy e tagállami hatóságok ezen okból kifolyólag kizárólag ez utóbbi állampolgárságot ismerik el. A Bíróság C-148/02 sz. Garcia Avello ügyben 2003. október 2-án hozott ítélete. (EBHT 2003., I-11613.o.) 27. pont; GYENEY, L: Aki a bölcsőt ringatja, avagy az uniós polgárságú gyermeket nevelő harmadik állambeli személy státusza a közösségi jogfejlődés fényében, 119-120.o.

²⁹² Lásd Chen ítélet 19. pont

²⁹³ HOFSTÖTTER, B.: A cascade of rights, or who shall care for little Catherine? Some reflections on the Chen case, 552.o. Hofstötter állítása úgy tűnik helytállónak bizonyult, hiszen a Bíróság nem sokkal ezt követően a 2005 júliusában született Egon Schempp v. Finanzamt München ítéletében valóban visszautalt a Chen ügyre. A Bíróság ezen ügy kapcsán megállapította, hogy a közösségi jogrendből fakadó jog egy családtag általi gyakorlása, kihatással lehet az érintett jogi helyzetére és ennyiben a nemzetközi elem feltétele teljesülni látszik. Lényegében megismételte a Chen ügyben deklaráltakat: „valamely tagállam

Ami pedig, a harmadik országbeli polgárságú édesanya tartózkodási jogát illeti, a Bíróság mindenekelőtt leszögezte, hogy Chen asszony nem hivatkozhat a 90/364/EGK számú rendeletben foglaltakra, vagyis arra, hogy függő felmenőként lányával együtt letelepedhessen az Egyesült Királyság területén. Döntésében mindezt azzal indokolta, hogy a függőség valójában anyagi függőséget jelent, vagyis csak az eltartottnak minősülő rokonok tartoznak az irányelv hatálya alá.²⁹⁴ A tényállásból kitűnik, hogy Chen asszony nem szorult lányától anyagi segítségre, sőt épp ellenkezőleg ő biztosította lánya megélhetését, és ezzel annak jogszerű tartózkodását az Egyesült Királyság területén. A Bíróság rögzítette ugyanakkor, hogy a kislány tartózkodási joga származékos úton az édesanyára is kiterjeszthető. Álláspontja szerint, ugyanis a gyermeket nevelő anya, jogszerű tartózkodásának megtagadása megfosztja a gyermeket is, az őt egyébként megillető uniós jogosítványok hatékony gyakorlásától. Egy ilyen kicsi gyermek számára, kizárólag akkor bírhat teljes értékkel a tartózkodás joga, ha az őt ténylegesen nevelő személy (primary carer) elkíséri, és vele marad az ott tartózkodása egész időtartama alatt.

A Bíróság nem először alkalmazta a fenti érvrendszert. A Baumbast és R. egyesített ügyben²⁹⁵ már csírájában kidolgozta a fenti jogi koncepciót. A Baumbast ügy tényállása szerint, egy német állampolgárságú úr és kolumbiai felesége az Egyesült Királyságban telepedtek le. A család öt évre szólóan nyert jogszerű tartózkodást a tagállam területén. Az egyik lányuk csak kolumbiai, a másik lány német és kolumbiai állampolgársággal is rendelkezett. Időközben a férj cége csődbe ment, az Egyesült Királyságban nem sikerült elhelyezkednie, így Kínába utazott, ahol egy német cégnek dolgozott. A család határozatlan idejű tartózkodási engedély iránti kérelmét a brit hatóságok a fenti okokra

állampolgárságával bíró személy, így Schempp úr helyzete, aki nem élt a szabad mozgás adta jogokkal pusztán ezen az alapon nem minősíthető tisztán tagállami helyzetnek”. A Bíróság C-403/03 sz. Schempp ügyben 2005. július 12-én hozott ítélete (EBHT 2005., I-6421.o.) 25. pontja.; A Schempp ügyről bővebben lásd: GYENEY, L. ibid. 121. o.

²⁹⁴ Chen ítélet 43. pontja

²⁹⁵ A Bíróság C-413/99 sz. Baumbast and R. V. Secretary of State for Employment ügyben született ítélete (EBHT 2000., I-6279.o.) A hasonló tényállású R. ügyben egy amerikai állampolgár francia férjével szintén az Egyesült Királyságban telepedett le, két gyermekük született a házasságból, mindkettő francia illetve amerikai kettős állampolgársággal rendelkezett. Időközben elváltak és a tagállami bíróság a gyermekeket az amerikai állampolgárságú édesanyánál helyezte el. Az előző esethez hasonlóan ők is kérvényezték a határozatlan idejű tartózkodást.

hivatkozva elutasították, hiszen Baumbast úr már *nem minősült közösségi munkavállalónak*, továbbá nem felelt meg a tartózkodás jogáról szóló 90/364/EGK irányelv²⁹⁶ feltételrendszerének sem, amely előírta, hogy az érintett személynek teljes körű egészségbiztosítással kell rendelkeznie a fogadó államban.²⁹⁷ A család többi tagja továbbra is az Egyesült Királyságban maradt, ahol a gyermekek iskolába jártak ám szociális segélyért a brit hatóságokhoz sohasem folyamodtak.

A Bíróság az 1612/86 EGK számú rendelet 12. cikke²⁹⁸ értelmében lényegében úgy határozott, hogy egy uniós polgár gyermekei, akik a migráns munkavállaló szülővel együtt telepedtek le a fogadó ország területén, az iskolai tanulmányaik folytatása céljából továbbra is jogosultak a fogadó állam területén tartózkodni. Kimondta továbbá azt a nagyon fontos tételt, hogy a rendeletet úgy kell értelmezni, mint amely állampolgárságtól függetlenül feljogosítja a *gyermeket ténylegesen nevelő szülőt*, hogy a fenti jogok gyakorlását elősegítendő gyermekével együtt a fogadó ország területén maradjon, tekintet nélkül arra a tényre, hogy már elvált illetve, hogy a migráns munkavállaló szülőtárs beszüntette a tevékenységét az érintett országban. A Bíróság megerősítette tehát, hogy a hivatkozott 12. cikkely magában foglalja a fogadó országban elkezdett tanulmányok befejezését is ill., hogy „a tartózkodás megtagadása egy olyan szülő esetében, aki a fogadó államban iskolai tanulmányokat folytató gyermeket ténylegesen neveli, sérti a gyermek jogait.

A Bíróság, láthatjuk, mind a Chen, mind pedig a Baumbast v. R. esetben ugyanarra a megfontolásra alapozta a döntését. A gyermek tartózkodási joga nem gyakorolható hatékonyan, ha az nem jár együtt az őt ténylegesen gondozó személy származékos

²⁹⁶ A Tanács 90/364/EK irányelve (1990. június 28.) a tartózkodási jogról, HL L 180., 1990.7.13., 26—27. o.

²⁹⁷ Baumbast úr ezzel szemben csak német egészségbiztosítással rendelkezett, ha a család egészségügyi ellátásra szorult, azt Németországban vették igénybe

²⁹⁸ Az 1612/86/EGK sz. rendelet 12. cikke előírja, hogy egy másik tagállamban foglalkoztatott állampolgár gyermekei, ha a gyermekek a fogadó állam területén lagnak felvételt nyernek az általános oktatási intézménybe az állam saját állampolgáraival azonos feltételekkel. A rendelet továbbá úgy rendelkezik, hogy a tagállamok támogatnak minden erőfeszítést, mely lehetővé teszi, hogy ezek a gyermekek a képzéseken a lehető legjobb feltételek mellett vegyenek részt. A Tanács 1612/68/EGK rendelete (1968. október 15.) a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról, HL L 257., 1968.10.19., 2—12. o

tartózkodási jogosultságával. Nem véletlenül említettem szülő helyett ‘gondozó személyt’. Míg a Baumbast esetben a Bíróság felváltva a szülő, illetve a személy kifejezésekkel operál, addig a Chen esetben következetesen ragaszkodik a „személy” kategóriához. A fentiekből következik, hogy a származékos jog gyakorlója más rokon – a Carpenter eset fényében – nevelőszülő is lehet. A két eset összehasonlítása azonban egy, az előbbinél sokkal fontosabb dologra világít rá. Amíg a Baumbast and R. esetben a ténylegesen gondozást ellátó személy tartózkodási joga a munkaerő szabad mozgását elősegítő másodlagos jogforrásokból vezethető le, addig a Chen esetben ez a jogosultság közvetlenül az *EKSz. uniós polgárságra* vonatkozó rendelkezéseiből származtatható. A gyermeket „ténylegesen nevelő személy” jogi koncepciója tehát a Chen ügynek köszönhetően már túlmutat a másodlagos jogalkotáson.

A két eset indoklásának összevetése, ugyanakkor még egy lényeges különbséget tár elénk. A Baumbast és R. esetben a Bíróság fontosnak tartotta megemlíteni, hogy a releváns rendeletet az EJEE 8. cikke szerinti családi élet tiszteletben tartásának követelményével összhangban kell értelmezni. A bírói indoklás szerint, ugyanis itt egy olyan alapvető jogról van szó, amelyet az ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jog is elismer.²⁹⁹ Tizzano Főtanácsnok a Chen ügyben szintén hivatkozik az említett Egyezmény releváns cikkére, és külön kiemeli véleményében, hogy a Bíróság különös fontosságot tulajdonít annak. Ennek az utolsó félmondatnak a fényében még érthetlenebb, hogy maga a Bíróság *miért nem tesz említést az emberi jogokról* döntése indoklásában, különösen, hogy az utaló nemzeti fórum kifejezetten kérte az EUB-t a fenti kérdésben való állásfoglalásra. Mivel a strasbourgi ítélkezési gyakorlat szerint, a családi élethez való jog megsértéséről nem beszélhetünk abban az esetben, ha a család számára máshol biztosított az együttélés lehetősége, Hofstötter számára különösen meglepő a Bíróság „hanyagsága” egy olyan esetben, amikor a kislány csak is vízum birtokában lépheti át Kína határát. A Bíróság kérdéses ítéletének indoklásában vélhetően az uniós *joggal való minél szorosabb kapcsolat* “felfedezésére” koncentrált, különös tekintettel az

²⁹⁹ Lásd Baumbast ítélet 72. pontja

ügy során az uniós joggal való kapcsolóként szolgáló nemzetközi tényállási elem nem túl meggyőző voltára.³⁰⁰

Láthatjuk tehát, hogy a Bíróság a Chen eset kapcsán is a *liberális* szemléletet követte, egyfelől azért, hogy kiiktatta a mozgási elem jelenlétének szigorú értelemben vett követelményét az uniós jog felhívása kapcsán, másfelől, hogy átütő erejű döntésével, kiterjesztette a gyermeket ‘ténylegesen nevelő személy’ jogi koncepcióját közvetlenül az elsődleges jog által szabályozott uniós polgárságból fakadó jogok gyakorlására is. A Bíróság érvelése során ‘elszakadt a jog szigorú betűjétől’ és a már jól bevált *teleologikus értelmezési* módszert választotta. Az eset egyértelműen arról tanúskodik, hogy a Bíróság érdemi tartalommal tölti meg az uniós polgárság „szivacsos” intézményét és már nem csupán „gazdasági tényezőt” lát a tagállamok polgáraiban. Ugyanakkor sajnálatos, hogy a Bíróság egy kifejezetten emberi jogi vonatkozásokkal bíró tényállás kapcsán, döntésének indoklásában még csak említést sem tesz az *EJEE 8. cikke szerinti jogokról*, az utaló bíróság kifejezett kérése ellenére sem. A Bíróság tehát egy kifejezetten *sui generis közösségi/uniós* alapokon álló megoldással élt az uniós polgárságú kislány és kínai édesanyja Unió területén való tartózkodási jogosultsága elbírálása során, előbbi uniós jogból fakadó jogosítványainak minél hatékonyabb kiaknázása végett.

3.4. Visszavonulás vagy töréspont a liberális szemlélet felé vezető úton? Az Akrich döntés: a tagállami bevándorlási szabályok megszegése

Ahogy azt a Carpenter ügy kapcsán láthattuk, a tagállami bevándorlási szabályoknak egy harmadik országbeli családtag által történő megszegése, *mindössze egy faktor* volt, amit a Bíróság egy esetleges kiutasítás jogszerűségének elbírálása kapcsán mérlegelt (azaz marginális jelentőséggel bírt). Arra a kérdésre vonatkozóan, hogy milyen közösségi jogi következménnyel jár, ha egy harmadik országbeli családtag *szegi meg a fogadó tagállam bevándorlási szabályait* a Carpenter ügygel nagyjából egy időben született MRAX döntésben³⁰¹ találhatunk választ. A Bíróság ebben az esetben lényegében az uniós

³⁰⁰ Lásd HOFSTÖTTER *ibid.* 555. o.

³⁰¹ A Bíróság C- 459/99 sz. a *MRAX*-ügyben 2002. július 25-én hozott *ítélete* (EBHT 2002., I-6591. o.)

polgárok belépésére és tartózkodására vonatkozó elveket³⁰²ültette át a harmadik országbeli családtagokra is.

A MRAX ügy kapcsán lefolytatott előzetes döntéshozatali eljárás, többek között annak a kérdésnek a megválaszolására irányult, hogy a tagállamok megtagadhatják-e a beutazást az uniós polgár harmadik országbeli házastársa számára pusztán azon az alapon, hogy a kérelmező nincs a szükséges *vízum* birtokában. A Bíróság e tekintetben rögzítette, hogy mivel a közösségi jogalkotó elismerte a tagállami állampolgárok családi élete védelmének fontosságát annak érdekében, hogy a Szerződés által biztosított alapvető szabadságok gyakorlásának akadályait megszüntesse e kérdésre a válasz egyértelműen nemleges. A Bíróság tehát deklarálta, hogy a tagállamok nem tagadhatják meg az uniós polgárok harmadik állambeli házastársainak belépését, amennyiben azok igazolni tudják az uniós polgárral fennálló *családi köteleket* és a *személyazonosságukat*, kizárólag azon az alapon, hogy nem rendelkeznek személyazonosító igazolvánnyal, útlevelemmel vagy adott esetben érvényes vízummal. A döntés szerint, a tagállamoknak a visszairányítást megelőzően minden ésszerű lehetőséget biztosítani kell azok számára a szükséges dokumentumok beszerzéséhez. *Aránytalan* lenne ugyanis visszairányítani azokat a személyeket, akik a fenti feltételeknek eleget tesznek, és nem áll fenn olyan körülmény, amely alátámasztaná, hogy a közösségi jog rendelkezései szerint veszélyt jelentenének a közrendre, a közbiztonságra vagy a közegészségre. A jogsértés ez esetben tehát majdnem, hogy irrelevánsnak minősült, egyéb az ügy szempontjából kardinális jelentőséggel bíró tényezőkhöz képest.

Láthatjuk, hogy a bevándorlási szabályok megsértése az uniós polgárok harmadik országbeli hozzátartozói esetében a fenti ügyekben irrelevánsnak vagy legalábbis

³⁰² A bírósági joggyakorlatban már igen korán elismerést nyert az a nézet, miszerint az uniós polgárok tartózkodási joga közvetlenül a szerződéses rendelkezéseken, ill. a közösségi jogon alapul, így abban az esetben is megilletik a szabad mozgásból fakadó jogosultságok, ha a tagállamba való belépésük, ill. tartózkodásuk során megsértik az adott állam bevándorlási szabályait, így nem tesznek eleget különféle bejelentési kötelezettségeknek, vagy nem rendelkeznek érvényes tartózkodási engedéllyel. A tagállamok természetesen, különféle szankciókkal sújthatják a bevándorlási szabályokat megsértő személyeket. Ez azonban nem lehet aránytalan, és nem vonhatja maga után az érintett személy kiutasítását. A Bíróság C-363/89 sz. Roux ügyben 1991. február 5-én született ítélete (EBHT 1991., I-273o.) 28. pont. Lásd továbbá 2004/38/EK irányelv 5(5), 8(2), 9(3), 25, 26 cikkei.

marginálisnak minősültek. A Carpenter és a MRAX döntést követően azonban alig telt el egy év, amikor is megszületett a Bíróság egyik legellentmondásosabb és talán legtöbbet támadott ítélete.

A Bíróság Akrich ügyben hozott döntése ugyanis hallgatólagosan átírja a korábbi esetjogot, amely értelmében a bevándorló családtag tartózkodásának illegalitása irrelevánsnak (MRAX), vagy legalábbis *marginálisnak* (Carpenter) minősült a szabad mozgáshoz kapcsolódó család egyesítési jogosítványok gyakorlása szempontjából. Az Akrich ítéletben a Bíróság ezzel szemben *elsődleges jelentőséget* tulajdonít a harmadik országbeli családtag Unió területére való illegális belépésének és így, illegális státuszának.

Tryfonodou a Morson és Janjan ügyek mellett, a *mérsékelt szemlélet másik legékezebb példájaként aposztrofálja a Bíróság Akrich ügyben hozott döntését.*³⁰³ A Kommentátorok nem csak hogy, meglepő, de kifejezetten *hibás döntésnek* tartják azt. Spaventa szerint, az Akrich ügyben hozott határozat nem nélkülözi a súlyos következtetlenségeket és a „hermeneutikus buktatókat.”³⁰⁴ Peers pedig, egyenesen úgy fogalmaz, hogy a Bíróság történetében született legrosszabb döntéssel állunk szemben.³⁰⁵

Mielőtt rátérnék az ügy részletes ismertetésére, talán érdemes megemlíteni, hogy a döntés, amely középpontjában egy közösségi, migráns munkavállaló, ill. harmadik országbeli családtagja áll, 2003-ban, azaz egy *politikai szempontból igen érzékeny* időszakban került elfogadásra. Mint tudjuk, a 2004-es csatlakozási kör legvitatottabb kérdését, a szabad mozgás jogának gyakorlása és azon belül is a *munkaerő szabad áramlásának* kérdése jelentette. Így, ha jogi szempontból talán meglepőnek is tűnik a Bíróság döntése, politikai szempontból, minden bizonnyal indokolható. Az azonban bizonyos, hogy az Akrich ítélet megszületését követően, a tagállamok bevándorlási

³⁰³ Lásd fent C-109/01 Secretary of State for Home Department v. Hacene Akrich (EBHT 2003., I-0960) GUILD, E.: EU free movement of persons, 32. o.

³⁰⁴ SPAVENTA, E. : Case C-109/01, Secretary of State for the Home Department v. H. Akrich, judgment of the Full Court of 23 September 2003, [2003] ECR I-9607., 225.o.

³⁰⁵ PEERS, S. : Free Movement, Immigration Control and Constitutional Conflict, 178.o.

törvényeiket igyekeztek korábban soha nem látott szorgalommal a Bíróság döntéséhez igazítani.³⁰⁶

Az Akrich ügy egy brit hölgyről és annak marokkói állampolgárságú férjéről, Akrich úrról szólt, aki házasságkötését megelőzően többször kiutasításra került az Egyesült Királyság területéről, majd hamis francia személyi igazolvánnyal oda vissza is tért. Ekkor vette feleségül a brit állampolgárságú Akrich asszonyt, akivel Írországba utaztak, és a Singh ügy kapcsán deklarált elvben bízva, utóbbi közösségi munkavállalói státuszt is szerzett ott. Fél éves írországi tartózkodásukat követően hazatértek az Egyesült Királyságba, ahol a férj az 1612/68/ EGK számú rendelet 10. cikkére hivatkozva tartózkodási engedélyért folyamodott. A brit hatóságok azonban elutasították azt azzal az indoklással, hogy felesége csak ideiglenesen és kizárólag a tagállami bevándorlási szabályok kijátszása céljából utazott Írországba, így mivel nem „ténylegesen” gyakorolta az EK Sz 39. cikkében rögzített jogokat, a közösségi jog által biztosított előnyökből nem részesülhet. Az ügy az Európai Bíróság elé került abban a kérdésben való állásfoglalás céljából, hogy *egy tagállam figyelembe veheti-e egy a közösségi jogot a tagállami szabályok kijátszása végett gyakorló személy szándékát*, és amennyiben igen, akkor megtagadhatja-e a nem tagállami házastárs beutazási jogát.

Az eset kapcsán továbbá felmerült az a nagyon fontos kérdés, hogy a Közösség területén *illegálisan tartózkodó* harmadik országbeli polgár, aki egyben egy uniós polgár házastársa, hivatkozhat-e a közösségi jogra annak érdekében, hogy rendezze jogi helyzetét, és legális tartózkodást nyerjen? A kérdés a *bevándorlási politika szempontjából hatalmas jelentőséggel bír*, hiszen ez kihatással lehet a letelepedés céljából kötött érdekházasságok számára és ezzel párhuzamosan a visszaélésekkel szembeni reakcióként a tagállamok területén jogtalanul tartózkodó külföldieket kiutasító határozatok gyakoriságára. A jogalkotók a fent említett 1612/68/EGK rendelet megszövegezésekor még aligha gondolták, hogy a jogszabályra egy a házasságkötésének időpontjában az

³⁰⁶CURRIE, S.: Accelerated justice or a step too far? Residence rights of non-EU family members and the court's ruling in Metock, 325. o.

Unió területén illegálisan tartózkodó személy hivatkozik majd a „közösségi jogainak érvényesítése” céljából.

3.4.1. Az Akrich ügyben hozott főtanácsnoki vélemény ismertetése

A főtanácsnok azt a kérdést tekintette döntő jelentőségűnek az ügy elbírálása során, hogy a közösségi jog, illetve annak a Bíróság által a Singh ügy kapcsán elfogadott értelmezése azoknak a harmadik állampolgárságú házastársaknak is biztosít-e jogokat, akik illegálisan tartózkodnak az Unió területén, vagyis korábban nem estek át a külföldiek bevándorlása esetére előírt *egyedi elbírálási eljáráson*. A nagy vihart kavart főtanácsnoki vélemény szerint, a Singh ügy kapcsán kifejtetteket nem lehet úgy értelmezni, mint, ami lehetőséget nyújt az Unió területére való belépésre anélkül, hogy az adott személy alávetné magát egy a tagállami bevándorlási politika által megkövetelt *előzetes értékelési eljárásnak*. Ezért az 1612/68 rendelet³⁰⁷ 10. cikk alkalmazása azon esetekben igenis korlátozható, amelyekben a harmadik állambeli házastárs a bevándorlási szabályoknak megfelelően korábban nem nyert beutazási jogot az Európai Unió területére.³⁰⁸

A Főtanácsnok úgy találta, hogy az EK Sz. szabad munkavállalásra vonatkozó 39. cikkelyének felhívhatósága szempontjából teljességgel *közömbös*, hogy a munkavállaló milyen célból utazik a másik tagállam területére. Véleménye szerint, Akrich asszony kétséget kizáróan a közösségi jog értelmében vett munkavállalónak minősül, Akrich úr pedig, mint a közösségi munkavállaló családtagja az 1612/68 rendelet 10. cikkének hatálya alá tartozik, ugyanakkor az Egyesült Királyság előtt nyitott a lehetőség, hogy *tagállami érdekre* (overriding interest) hivatkozva a *nemzeti bevándorlási jogon alapuló előzetes egyéni vizsgálatot* követően, megtagadja a beutazást a férj számára. A tagállamok fenti kompetenciája a *nemzeti bevándorláspolitikai érvényesíthetőségének érdekén* alapul.³⁰⁹

³⁰⁷ A Tanács 1612/68/EGK rendelete (1968. október 15.) a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról, HL L 257., 1968.10.19., 2—12. o

³⁰⁸ Ezekben az esetekben nézete szerint, így az EJEE családi élet védelmét biztosító 8. cikke sem bír relevanciával.

³⁰⁹ Lásd GEELHOED főtanácsnoki véleményének 186. pontja

3.4.2. A Bíróság Akrich ügyben hozott határozatának ismertetése

Bíróság a főtanácsnoki véleményétől eltérő érvelés során hozta meg a döntését, mivel úgy találta, hogy a 1612/68/EGK rendelet 10. cikke csak azokra a házastársakra vonatkozik, akik egyszer már jogszerűen beléptek az Unió területére, mielőtt abba a tagállamba költöztek, ahol az uniós polgár munkát vállalt. A Bíróság a hagyományos „diszkriminációs” érvelésre támaszkodva jutott a fenti következtetésre. E szerint, a 10. cikk a *család különélését megakadályozandó rendelkezéseket* a migráns munkavállaló házastársa számára. Amennyiben a házastárs *nem jogszerűen* tartózkodik a származási ország területén, abban az esetben a pár nem jogosult az ottani együttélésre. Ebből következően, ha a harmadik országbeli polgár nem követheti az uniós polgár házastársát egy másik tagállamba, ez nem ütközik semmiféle akadályba, tekintve, hogy „*a nem létező jogokat nehéz elveszíteni*”.

A Bíróság ugyanakkor a főtanácsnoki állásponttal egybehangzóan megállapította, hogy a közösségi joggal való visszaélésre vonatkozó joggyakorlata fényében a másik tagállamba költözés indoka a szerződéses jogokból fakadó előnyök élvezése vonatkozásában közömbös. Kizárólag akkor beszélhetnénk *visszaélésről*, amennyiben a közösségi előnyök kiaknázása érdekében érdekházasság állna fent a felek között. A Bíróság az ügyet megvizsgálta az emberi jogi szempontok érvényesülése vonatkozásában is, amely talán a leghomályosabb részét képezi az ítéletnek. A Bíróság ennek kapcsán kifejtette, hogy noha a házastárs nem élvezheti a rendelet kínálta előnyöket, mivel nem nyert jogszerű tartózkodást valamelyik tagállam területén, mégis a tagállamnak, amelynek területére a házaspár be kíván lépni, tekintettel kell lennie az *EJEE 8. cikke szerinti családi élet tiszteletben tartásának* követelményére.

3.4.3. A döntés bírálata a Bíróság korábbi joggyakorlata fényében

A jogirodalom, mint azt fent már említettem számos ponton bírálja a döntést, így elsősorban, hogy a határozat különösebb magyarázat nélkül *felülírja a Bíróság* korábbi

joggyakorlatát, továbbá, hogy annak hatálya teljes mértékben homályos, a jogi indoklás számos ponton inkonzisztens, végül pedig, az emberi jogokra való hivatkozást illetően a döntés több mint zavaros.³¹⁰ Spaventa szerint, mindenekelőtt érthetetlen, hogy a Bíróság miért mulasztja el azt érvelésében összekapcsolni, két új keletű és tárgyában releváns bírósági határozattal, a fent már részben bemutatott, MRAX és a Carpenter esetekkel.³¹¹

3.4.3.1. A döntés MRAX ügygel való kapcsolata

A MRAX döntés³¹² első része, ahogy azt már láthattuk az uniós polgárok harmadik országbeli házastársának beutazásával kapcsolatos kérdésekre adott választ. Az Akrich ügy szempontjából még nagyobb relevanciával bír a bírósági döntés második része, amely azt a kérdést taglalja, hogy egy tagállam *jogszerűen visszautasíthatja-e a tartózkodási engedély kiadását* és kiutasíthatja-e a személyek szabad áramlásának hatálya alatt álló közösségi polgár házastársát pusztán azon az alapon, hogy az érintett házastárs illegálisan lépett az érintett tagállam, így a Közösség területére. Másképp fogalmazva, a közösségi jog segítségével a bevándorló *legalizálhatja-e a tartózkodását* pusztán azon az alapon, hogy házasságot kötött egy a személyek szabad mozgásának hatálya alatt álló közösségi polgárral.

A Bíróság MRAX ügy kapcsán adott válaszában, még ha általánosabban is fogalmazott, úgy tűnik, elfogadta a fenti lehetőséget. A Bíróság szerint a „tagállam nem jogosult a tartózkodási engedély kiadásának megtagadására, illetve a kiutasító határozat kibocsátására egy olyan harmadik országbeli polgárral szemben, aki képes igazolni a személyazonosságát és egy tagállami polgárral fennálló házasságát azon az alapon, hogy az érintett tagállam területére illegálisan utazott be”.³¹³ Az Akrich döntést megelőzően tehát, az a feltevés élt a közösségi joggyakorlatban, hogy a harmadik országbeli polgárok *házasságkötését megelőző jogi státusza* közömbös a házaspár közösségi jogainak

³¹⁰PEERS, S.: Family Reunion and Community Law, 152-153.o.

³¹¹SPAVENTA ibid. 231.o.

³¹²A Bíróság C- 459/99 sz. a MRAX-ügyben 2002. július 25-én hozott ítélete (EBHT 2002., I-6591. o.)

³¹³Lásd MRAX ítélet 80. pontja

gyakorlása szempontjából.³¹⁴ Az Akrich döntésben ezzel szemben, a Bíróság kizárta a rendelet hatálya alól azokat a házastársakat, akik a házasság előtt *jogszerűtlenül tartózkodtak* a tagállam területén, anélkül, hogy akár csak utalt volna is a MRAX ügyben hozott döntésre.³¹⁵

A MRAX és az Akrich ügyben született ellentétes tartalmú döntések alapján, tehát tisztázatlanná vált azon harmadik országbeli polgárok helyzete, akik csak ezt követően kívántak az Unió területére lépni. A MRAX ügyben, ahogy azt fent láthattuk, a Bíróság kifejezetten elismerte az 1612/68/EGK rendelet alkalmazhatóságát, amely kizárja a nemzeti bevándorlási szabályok által megkövetelt egyéni eljárás alkalmazását. Az Akrich döntésben, ezzel szemben a Bíróság úgy határozott, hogy a közösségi jogok annak függvényében nyerhetnek alkalmazást, ha a házastárs előzetesen már jogszerűen az Unió területén tartózkodott, bevezetve ezzel az „*előzetes jogszerű tartózkodás követelményét*”.

3.4.3.2. Az előzetes jogszerű tartózkodás követelményének értelmezési problematikája

Az előzetes jogszerű tartózkodás követelményének Akrich ügyben történő rögzítése során, a Bíróság sajnos nem tisztázta, hogy az Akrich döntésben rögzítettek vajon *felülírják-e* a MRAX döntés első részében foglaltakat is,³¹⁶ kizárva ezzel azokat a házastársakat is a rendelet hatálya alól, akik még csak ezt követően kívánnak az Unió területére lépni.

A kérdés tehát az, úgy kell-e értelmeznünk a szabályt, mint amely csak azokat zárja ki, akik nem jogszerűen, azaz *illegálisan* tartózkodnak az Unió területén vagy azokat is, akik

³¹⁴A Bíróság joggyakorlatában sokáig úgy tűnt, a család egyesítési szabályok alkalmazása szempontjából nem releváns a családi kapcsolat létrejöttének időpontja, azaz, hogy az a közösségi polgár másik tagállamba történő költözését megelőzően vagy azt követően jött-e létre. PEERS, S. : ibid. 176. o.

³¹⁵A két döntés tehát, még köszönő viszonyban sincs egymással, így könnyen élhetünk azzal a feltételezéssel, hogy a Bíróság anélkül, hogy utalt volna arra, felülírta a korábbi döntésében foglaltakat. Ez persze nem az első eset lenne, amikor a Bíróság 180 fokos fordulatot vesz joggyakorlatában tekintve, hogy a Bíróság nincs kötve korábbi határozataihoz.

³¹⁶E tekintetben problematikusnak minősül, a Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott határozat is, amely döntésében a Bíróság úgy találta, hogy a tagállamok nem tagadhatják meg a belépést azon harmadik országbeli családtagok számára, akik egyszer már igazolták személyazonosságukat és családi kapcsolatukat. A Bíróság C-157/03 sz. Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2005. április 14-én hozott ítélete EBHT 2005., I-2911o.)

még nincsenek jogszerűen jelen. A fenti problematika nem pusztán játék a szavakkal, hanem olyan kérdés, amely érdemi választ kíván, és a tagállamok, ill. a Közösség közti *hatáskör megosztási dilemmát vet fel.*³¹⁷

Spaventa ügy találta, hogy ha az ítélet szövegét félretesszük, az első eset tűnik a járható útnak. Nem pusztán azért, mert a szabadságok gyakorlása tekintetében a közösségi bírósági joggyakorlat vonatkozásában irányadó cél szerinti, ill. megengedő értelmezés ezt kívánja, hanem mert ez egyeztethető össze a kérdéses *rendelet szövegével*. Utóbbi ugyanis nem rögzíti többletfeltételként a házastárs számára, az Unió területén való előzetes tartózkodás követelményét. Peers, Spaventa-hoz hasonló következtetésre jut, mivel nézete szerint amennyiben a rendelet bármiféle többletfeltételt kívánna alkalmazni az előzetes jogszerű tartózkodás vonatkozásában, arra kifejezetten utalna, ahogy azt a *lakhatási követelmények* esetében is tette. Peers sajnálatosnak tartja továbbá, hogy a Bíróság az Akrich ügyben hozott döntésében, a megszokottól eltérő módon közelíti meg az uniós polgárok szabad mozgásának kérdéskörét. A Bíróság általános gyakorlata értelmében, ugyanis a szerződésben, ill. a másodlagos jogalkotásban *kifejezetten megengedett korlátozások* ismerhetőek csak el az alapvető szabadságok korlátaiként. Mindezek alapján, a Bíróság által az ügy kapcsán az “elrettentő hatás doktrínájával” kapcsolatosan kifejtettek,³¹⁸ “célt tévesztenek”, azaz nem lényegesek a kérdés megválaszolása szempontjából, mivel az pusztán a rendelet szövegének értelmezése alapján is megválaszolható.³¹⁹

A jogirodalom képviselői ugyanakkor sajnálatosnak tartják, hogy a Bíróság nem fejt ki pontosan, mit ért az előzetes jogszerű tartózkodás koncepciója alatt. Így Spaventa arra a

³¹⁷ SPAVENTA *ibid.* 225 o.; PEERS *ibid.* 179.o.; COSTELLO, C.: Metock: Free Movement and “Normal Family Life” in the Union, 589.o., BIERBACH, J.: Case notes: European Citizens' Third-Country Family Members and Community Law, 359.o.

³¹⁸ Szükséges ugyanakkor megjegyezni, hogy az “elrettentő hatás doktrínájára” való hivatkozás Peers szerint, csak az Akrich esetben tűnik problematikusnak, mivel a Singh, a Carpenter vagy a később tárgyalandó Eind esetben a közösségi jog szöveg szerinti értelmezése e tekintetben nem szolgál segítségül.

³¹⁹ PEERS: *ibid.* 181.o. ; A fenti kérdésekben azonos álláspontra helyezkedik D. Martin is. MARTIN, D.: Comments on Jia v. Migrationsverket (Case C-1/05 of 9 January 2007), Hartmann v. Freistaat Bayern (Case C-212/05 of 18 July 2007), Geven v. Land Nordrhein-Westfalen (Case C-213/05 of 18 July 2007) and Hendrix v. Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (Case C-287/05 of 11 September 2007), 460 o.; D Martin: Comments on Förster (Case C-158/07 of 18 November 2008), Metock (Case C-127/08 of 25 July 2008) and Huber (Case C-524/06 of 16 December 2008), 103.o.

kérdésre keresi a választ, mennyiben lett volna más a helyzet, ha Akrich egyenesen Marokkóból csatlakozott volna Írországból tartózkodó feleségéhez? Ez esetben a házaspár vajon élhetett volna-e a rendeletben biztosított jogokkal, vagy Akrich úrnak alá kellett volna-e vetnie magát egy szigorú nemzeti bevándorlási vizsgálatnak. Peers azt firtatja, mi lett volna, ha a házaspár egy harmadik tagállamba kívánt volna továbbutazni.³²⁰ White és Shuibne pedig arra a kérdésre kíván választ kapni, hogy a brit kormány az Akrich család több éves írországi tartózkodását követően is megtagadhatná a belépést a házastárs vonatkozásában?³²¹ Mielőtt rátérnénk a fenti kérdések megválaszolására érdemes megvizsgálni az Akrich ügy Carpenterrel üggyel való viszonyát, amelyet szintén felülírni látszott az előbbi ügy kapcsán hozott határozat.

3.4.3.3. A döntés Carpenter üggyel való viszonya

Spaventa szerint, amennyiben a MRAX és az Akrich ügyek kapcsolata zavaros, akkor ez a megállapítás a Carpenter ügy vonatkozásában még inkább helytálló. Amint azt már fent láthattuk, a Fülöp-szigetéről származó Carpenter asszony az Akrich eset megszületését megelőzően sikeresen hívta fel az uniós jogot a brit kiutasító határozattal szemben, annak ellenére, hogy az *jogszerűtlenül tartózkodott az érintett tagállam területén*, tekintve, hogy túllépte a turista vízum által megengedett tartózkodási időt. Az Európai Bíróság döntéshozatala során ez azonban marginális faktornak bizonyult.³²²

A Bíróság gyökeresen ellentétes döntésére a két ügy vonatkozásában persze részben választ adhatnak a Carpenter eset speciális körülményei.³²³ Carpenter asszony azon túl, hogy a vízum lejártát követően is az adott tagállam területén maradt, nem követett el semmilyen illegális cselekményt.³²⁴ Ezzel szemben Akrich úr bevándorlási előélete “igen

³²⁰ PEERS: *ibid.* 180.o.

³²¹ WHITE, R.C.A.: *Conflicting Competences: Free Movement Rules and Immigration Laws*, 391-393.o.

³²² Amint azt fent már említettem, a MRAX döntéssel közel egy időben született Carpenter ítéletben, az érintett családtag, azaz Carpenter asszony illegális tartózkodása, így vízumának lejártát csak egy faktor volt, amit az Európai Bíróság figyelembe vett a kiutasító határozat közösségi joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozó döntése során.

³²³ SPAVENTA *ibid.* 235.o.

³²⁴ “ Bár az alapügyben P. Carpenter házastársa megsértette az Egyesült Királyság bevándorlásra vonatkozó törvényeit azzal, hogy nem hagyta el a nemzeti területet a látogatóként való tartózkodásra feljogosító

viharosnak mondható”.³²⁵ Akrich úr, házasságkötését megelőzően ugyanis az Egyesült Királyság területén már számos bűncselekményt követett el, mi több illegálisan lépett be annak területére. Spaventa szerint, ilyen speciális körülménynek minősül továbbá, hogy a Carpenter esetben gyermekek sorsáról is döntenie kellett a bíróságnak. Az érintett személy tényleges körülményeinek figyelmen kívül hagyásával született kiutasító határozat kérdéssé tette volna a családi élet származási országban való továbbfolytatását. Végül, ha nem is döntő, de úgy tűnik kellő súlyú érvnek bizonyult - legalábbis a Főtanácsnoki véleményben -, hogy a kérdés az Akrich ügyben nem egy kiutasító jellegű határozat volt, mivel a pár Írországban továbbra is együtt élhetett volna. Spaventa, a két eset *speciális körülményein* túlmenően, a Bíróság Carpenter és Akrich ügyben hozott merőben eltérő döntéseinek, ugyanakkor egy igen sajátos magyarázatát kínálja, méghozzá az *uniós polgárság* intézményének bevezetésével összefüggésben. Meglátásom szerint, a Spaventa által felvetett koncepció, amely fókuszában kifejezetten az uniós polgárság intézménye áll, ha nem is szolgál teljes magyarázattal a Bíróság ellentmondásokkal teli ítélkezési tevékenységére az Akrich ügy és az azt megelőző joggyakorlat vonatkozásában, úgy tűnik, megállja a helyét a Bíróság azóta született döntéseinek tükrében. Spaventa fenti nézete egyébiránt megerősítést nyert Olivier és Reestman, Jia ügy kapcsán illetve Currie, Metock ügy kapcsán kifejett kommentárjában. Hasonló állásponton képvisel továbbá Bierbach is, az Eind ügy analízise során. Mi is tehát a fenti koncepció lényege?

Spaventa nézete szerint, a Bíróság fenti döntéseinek értelmezését illetően két forgatókönyv létezik. Az *első scenárió* szerint, úgy tűnik, hogy az Akrich döntés *felülírja* a Carpenter ügyben foglaltakat. Ez alapján a Bíróság visszalép egy lépést és elismeri a tagállamok kizárólagos kompetenciáját az Unió területén kívülről érkező bevándorlók beáramlásának szabályozása vonatkozásában. Ez a megoldás, azonban

engedélye lejártát követően, magatartása az Egyesült Királyságba 1994-ben történő megérkezésétől kezdődően semmilyen egyéb olyan kifogásra nem adott okot, amely alapján attól kellene tartani, hogy a jövőben veszélyeztetni fogja a közrendet és a közbiztonságot”.Lásd: Carpenter ítélet 44.pont Emellett természetesen megállapítást nyert, hogy a Carpenter házaspár házassága, amelyet 1996-ban az Egyesült Királyságban kötöttek, valódi házasság, és hogy Carpenter asszony ott jelenleg is tényleges családi életet folytat, különösen, amikor a házastársa első házasságából származó gyermekeivel foglalkozik.

³²⁵ PEERS: ibid.179.o.

problematikus abból a szempontból, hogy ez esetben a Bíróság *nem adhat utasítást* a tagállami bíróság számára az emberi jogok kellő figyelembevételére ítélkezési tevékenysége során. Amennyiben tehát egy tényállás *kívül esik az uniós jog hatókörén*, akkor az uniós jog általában nem nyerhet alkalmazást.

A *második scenárió* szerint, lehetséges, hogy az Akrich ügy egyáltalán *nem is érinti* a Carpenter ügyben foglaltakat. Amennyiben egy harmadik állambeli polgár jogszerűtlenül tartózkodik az Unió területén, a másodlagos jog fenti szabálya, azaz az 1612/68/EGK rendelet valóban nem nyerhet alkalmazást. Spaventa szerint, ugyanakkor az uniós polgár számára annak megtagadása, hogy házastársát magával vihesse, gátolja *a szabad mozgáshoz való jogát*, függetlenül a családtag korábbi bevándorlási státuszától. A szabad mozgás akadályozásának, pedig értelemszerűen igazolást kell nyernie a tagállam részéről, valamilyen közérdekű kényszerítő követelmény, így például a *tömeges bevándorlás feletti kontroll követelménye* formájában. Természetesen ebben az esetben az uniós jog általános elvei is alkalmazandóak, így a tagállami aktusnak tekintettel kell lennie az *alapvető emberi jogi követelmények*, ill. az arányosság elvének érvényesülésére.

Így tehát, amennyiben a *családtag az 1612/68/EGK rendelet*, azaz a másodlagos jog hatálya alá esik, széleskörű jogok biztosítottak számára, amelyek csak a szerződésben és a másodlagos jogforrásokban foglaltak szűk értelmezése alapján kerülhetnek korlátozásra. Amennyiben a fenti szabályok még sem nyerhetnek alkalmazást, tekintettel, hogy a családtag nem tartozik a másodlagos jog hatálya alá,³²⁶ az uniós polgárok hatékony joggyakorlásának ez esetben is gátját képezhetik a *bevándorlási szabályok* a szabad mozgás területén. Spaventa szerint, nem ez lenne az első eset, amikor is a Bíróság döntését az uniós polgárságra, mint a tagállami polgárok alapvető jogállását meghatározó intézményre, és nem a másodlagos jog szigorú értelemben vett szabályaira alapítja.³²⁷ A fenti nézet helytállónak tűnik, ha a jogfejlődés új irányára tekintünk, amelyben egyre

³²⁶ Spaventa szerint, abban az esetben is ez a helyzet, ha azért nem tartozik az érintett személy a másodlagos jog hatálya alá, mert a saját tagállamában tartózkodik, azaz nem valósul meg a mozgás eleme a tényállás során.

³²⁷ SPAVENTA *ibid.* 237. o.

nagyobb szerephez jut az „uniós polgár” jogállása és az ezzel kapcsolatos *szolidaritási* elem, szemben a *másodlagos szabályok szigorú értelmezésével*.³²⁸

Amennyiben mégis a Carpenter és az Akrich eset speciális körülményei bizonyultak döntő jelentőségűnek a tekintetben, hogy a Bíróság eltérő utat választott a két ügyben hozott határozata során, akkor igen nehéznek bizonyul egy általános szabály megfogalmazása az Unió területén “jogszerűtlenül tartózkodó” családtagok bebocsátása és tartózkodása vonatkozásában.

A Carpenter és MRAX határozatokat követően, a Bíróságnak tehát egy olyan döntése született, amely az uniós polgárok harmadik országbeli családtagjainak Unióba való belépésére, ill. a tartózkodására vonatkozó korábban kialakult gyakorlatát félretette, a nélkül azonban, hogy utalt volna korábbi döntéseire, jelentősen veszélyeztetve ezzel a harmadik országbeli polgárok jogbiztonságát.

A fentiek fényében érthető meg igazán az a Jia ügyet megelőző nagyfokú várakozás, amely annak reményében telt, hogy a Bíróság az ügy során választ kínál majd az Akrich eset kapcsán felmerült és nyitva hagyott kérdésekre.

3.5. Az Akrich ügyet követő joggyakorlat

3.5.1. A Jia ügy-a „kétértelmű döntés”

A Bíróság - a jogirodalom képviselőinek legnagyobb sajnálatára³²⁹- a Jia döntés során azonban *elmulasztotta* az Unió területére való első belépés problematikájának érdemi

³²⁸A Bíróság fenti Baumbast and R ügyben hozott ítélete, A Bíróság C- 385/99 sz. Müller Fauré, ügyben 2003. május 13-án született ítélete (EBHT 2003., I-4509.o.) A Bíróság C-184/99 sz. Grzelczyk 2001. november 19-én született ítélete (EBHT 2001., I- 6193.o.) A Bíróság C-224/98 sz. D'Hoop, ügyben 2002. július 11-én született ítélete (EBHT 2002., I-6191.o.); C-209/03 sz. *Dany Bidar* ügyben 2005. március 15-én (EBHT 2005., I-2119.o.)

³²⁹COSTELLO ibid. 594.o., ELSMORE, M. and STARUP, P.: Case C-1/05, Yunying Jia v. Migrationsverket, 787. o.; PEERS ibid. 182-183. o.

megválaszolását. Ahogy Starup és Welsmore fogalmaz a Jia ügy kapcsán, „azok számára, akik a döntéstől iránymutatást és fogalmi tisztaságot vártak, csalódniuk kellett”.³³⁰

Az ügy egy kínai állampolgárságú hölgy, bizonyos Yujing Jia vonatkozásában merült fel, akinek német állampolgárságú menyee, családjával Svédországban telepedett le önálló vállalkozói tevékenység folytatása céljából. Jia asszony a letelepedésüket követő nyolc évvel Svédországba utazott, hogy meglátogassa családját, így részére a svéd hatóságok 90 napos turistavízumot állítottak ki. Turistavízumának lejártát megelőzően a hölgy állandó tartózkodási engedélyért folyamodott, arra hivatkozással, hogy uniós polgár családtagja. A bevándorlási hivatal kérelmét visszautasította azon az alapon, hogy nem bizonyította megfelelően anyagi függőségét. Az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatali eljárásában, többek között arra a kérdésre kívánt választ adni,³³¹ miszerint az uniós *jog* a fent hivatkozott Akrich-ítélet fényében vajon arra kötelezi-e a tagállamokat, hogy a tartózkodási engedély kiadását egy harmadik állam állampolgárságával rendelkező számára, aki a szabad mozgás jogával élő uniós polgár családtagja, egy másik tagállamban való *előzetes jogszerű tartózkodás* feltételéhez kössék.

3.5.1.1. A főtanácsnoki vélemény ismertetése

A Főtanácsnok véleményében igyekezett az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás kontextusába helyezni a kérdést. Nézete szerint, a személyek Közösségen belüli szabad mozgása, mint a belső piac egyik sarokköve, teljes egészében közösségi hatáskör, amíg a bevándorlás szabályozása az Unió külső határain, amennyiben a Szerződés IV. címe szerinti jogszabályok összehangolása nem történt meg, továbbra is a tagállamok hatáskörébe tartozik.³³² Ez utóbbi esetkörbe tartozik az uniós polgárok

³³⁰ ELSMORE- STARUP ibid. 787.o.

³³¹ A Bíróság ugyanis részben átfogalmazta a nemzeti bíróság által utalt kérdést, amely szerint az uniós polgárok harmadik állam polgárságával rendelkező családtagjainak állandó tartózkodási joga a Közösségen belüli jogszerű tartózkodásától függvénye-e? ELSMORE- STARUP ibid 791.o.

³³² A Főtanácsnok Jia ügyben hozott véleményének 64. pontja

harmadik országbeli családtagjai Unió területére való első belépésének kérdésköre is.³³³ A Főtanácsnok hangsúlyozta továbbá, hogy a szerződés 39. ill. 43. cikkének végrehajtására szolgáló másodlagos jogi aktusok kidolgozásakor, a jogalkotó, elsősorban nem a családdegyesítési jogosítványok érvényesítését, hanem a gazdasági szabadságok végrehajtása előtti akadályok eltörlését tűzte célul.³³⁴ A Főtanácsnok az *Akrich ügy során* alkalmazott bírósági érvelést alapul véve arra a következtetésre jutott, hogy amennyiben a családtag *nem tartózkodott jogszerűen* a származási országban a szabad mozgás jogának gyakorlásakor, logikusan nem beszélhetünk a *jog elvesztéséről, amely a mozgás szabadságának korlátozását jelentené*. Továbbá, amennyiben a fenti helyzetben lévő családtagok automatikus belépési jogot kapnának a fogadó államba, az megkülönböztető bánásmóddhoz vezetne azon családtagok vonatkozásában, akiknek uniós polgárságú hozzátartozói még nem éltek a szabad mozgás jogával.³³⁵ A fentiek alapján arra a következtetésre jut, hogy az *Akrich* féle megközelítés alkalmazandó a családdegyesítési ügyek vonatkozásában általában, azaz nem pusztán az *Akrich* típusú ügyek esetén. Geelhoed főtanácsnok szerint, szükséges végül annak meghatározása, hogy „*mi minősül valamely tagállamban való „jogszerű tartózkodásnak*”. A Főtanácsnok úgy véli, közösségi harmonizáció hiányában, a tagállamok hatáskörébe tartozik a fentiek meghatározása. Mindazonáltal, habár nem közösségi jogi fogalom, meg kell határozni a „jogszerű tartózkodás” fogalmának bizonyos lényegi jellemzőit.³³⁶ Geelhoed Főtanácsnok indítványa értelmében így jogszerű tartózkodásról abban az esetben beszélhetünk, ha a „*Közösség területén belüli jogszerű tartózkodás magában foglalja, hogy az érintett harmadik ország állampolgárát hosszabb időre – legalább egy évre – szóló tartózkodás*

³³³ A Bíróságnak az *Akrich*-ügyben tett megállapítása, miszerint az 1612/68 rendelet „csak a Közösségen belüli szabad mozgásra vonatkozik”, és „hallgat az uniós polgárok harmadik országok állampolgárságával rendelkező házastársainak a Közösségbe való belépésre vonatkozó jogairól”, a főtanácsnoki vélemény szerint, teljes mértékben megfelel a Közösség és a tagállamok közötti ilyen hatáskörmegosztásnak.” Lásd uo. 65. pont.

³³⁴ Lásd uo. 72. pont.

³³⁵ Lásd uo. 74. pont. A főtanácsnoki vélemény szerint, a *Jia* ügy esetkörébe tartozó ügyekben alapvetően két megközelítési mód merül fel. A *MRAX* féle megközelítés, amely esetén, a családi kapcsolat fennállása alapján a harmadik ország állampolgára tartózkodási jogát közvetlenül a közösségi jogból származtatja, így a nemzeti bevándorlási hatóságok nem fogják azt egyéni mérlegelés alá vonni. Az *Akrich* féle megközelítés értelmében pedig, a tagállamok igenis jogosultak ilyen előzetes eljárás lefolytatására a tagállamok területén való előzetes jogszerű tartózkodás hiányában. A főtanácsnok szerint a *MRAX* megközelítés a harmadik országbeli polgárok egy kiváltságos csoportjának kialakulásához vezet, attól függően, hogy az uniós polgárságú hozzátartozó vajon élt-e a szabad mozgás jogával.

³³⁶ Lásd uo. 76. pont

céljából valamely tagállam területére beengedték, oly módon, hogy kilátása van az állandó tartózkodási jog megszerzésére. Ha a tagállam területére történő beutazási engedély rövid időre, vagy meghatározott célra korlátozott – ami a turistavízum esetében fennáll – az nem keletkeztet jogszerű tartózkodást.”³³⁷ A főtanácsnoki véleményhez az alább tárgyalandó a harmadik országbeliek családgyesítéséről szóló 2003/86/EK irányelvben³³⁸ a családgyesítő tartózkodását illetően rögzített feltétel szolgált útmutatóul, azzal a különbséggel, hogy ott a jogszabály a megalapozott kilátás követelményét írja elő. Nézetem szerint, a főtanácsnoki vélemény kissé szigorú a jogszerű tartózkodás fenti feltételét illetően, különösen a harmadik országbeli családgyesítő pozíciójának tükrében.

3.5.1.2. Az ítélet, a jogirodalom kritikájának fényében

A Bíróság ítéletében, mindenekelőtt igyekezett az ügyet az Akrich üggyől *élesen elhatárolni*. A főtanácsnoki véleménnyel szemben az ítélet kissé *szükszavúan* csak annyit mond, hogy a közösségi jog az Akrich ügyben hozott határozat fényében nem követeli meg az előzetes jogszerű tartózkodás tesztjének alkalmazását.

„A közösségi jog a fentebb hivatkozott Akrich-ügyben hozott ítélet fényében nem kötelezi arra a tagállamokat, hogy a tartózkodási engedély kiadását harmadik állam állampolgárságával rendelkező számára, aki a szabad mozgás jogával élő közösségi polgár családtagja, ahhoz a feltételhez kössék, hogy ez a családtag előzőleg jogszerűen tartózkodott valamely másik tagállamban.”³³⁹

A Bíróság ítéletét a következő érvelésre alapozta:

„Az alapügyben nem állítják, hogy a kérdéses családtag jogszerűtlenül tartózkodott volna valamely tagállam területén, sem pedig azt, hogy rosszhiszeműen meg akarta volna kerülni a nemzeti bevándorlási jogszabályokat. Ellenkezőleg, kérelme benyújtásakor

³³⁷ Lásd uo. 99. pont

³³⁸ A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családgyesítési jogról, *HL L 251.*, 2003.10.3., 12–18. o.

³³⁹ Lásd Jia ítélet 33. pont

*Y. Jia jogszerűen tartózkodott Svédországban, és olyan helyzetben, mint amely az alapügyben szerepel, a svéd jog lehetővé teszi hosszú időre szóló tartózkodási jog biztosítását az érdekelt számára, ha az anyagi függőség megléte, amelyre hivatkoztak, megfelelően bizonyított. Ebből következik, hogy a fentebb hivatkozott Akrich-ügyben hozott ítéletben megfogalmazott, másik tagállamban való korábbi jogszerű tartózkodás feltétele nem vihető át a jelen ügyre, ezért ilyen helyzetben nem alkalmazható”*³⁴⁰

Az ítélet keveset mond tehát, azt is *kétértelműen* teszi. Ezért nem meglepő, hogy a jogirodalom képviselői igen *eltérő következtetésekre* jutottak a döntés értelmezésekor, különösen, ami a Jia ügynek a Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlattal való összhangját, ill. a hatásköri kérdéseket illeti. Tryfonodou szerint, a Bíróság „rövidre fogott ítéletében” lényegében a MRAX ügyben foglaltakat követi, mivel önmagában az a tény, hogy Jia asszony egy uniós polgár családtagja, elégséges kapcsolatot minősült az ügy közösségi hatálya alá vonásához.

Véleménye szerint, az ügy szempontjából nem elhanyagolható az a körülmény, hogy a harmadik országbeli családtag a migráns polgár fogadó tagállam területére érkezését követő nyolcadik évben kívánt csak tartózkodási jogot nyerni az érintett tagállam területén, amely így nyilvánvalóan nem hozható összefüggésbe a gazdasági szabadság gyakorlásának hatékony voltával. Meglehetősen furcsa lenne ugyanis azt feltételezni, hogy a már jó ideje a fogadó tagállam területén tartózkodó migráns polgár tevékenységére elrettentő hatással lenne az, ha anyósa nem csatlakozhatna hozzá közvetlenül a lakóhelye szerinti harmadik országból.

Ennek ellenére, a Bíróság úgy találta, hogy Jia asszony a közösségi jog értelmében igenis jogosult a családtagi jogok gyakorlására. A *családtagi minőség* igazolása mellett, tehát nem bizonyult szükségesnek annak felmutatása, hogy a tartózkodás elutasítása akadályozná az uniós polgárságú családtag vállalkozási szabadságának gyakorlását.³⁴¹ Tryfonodou egy másik, nemrég született tanulmányában szintén arra

³⁴⁰ Lásd uo. 31-32. pontok

³⁴¹ TRYFONODOU, A.: Jia or 'Carpenter II': The edge of reason, European Law Review, 912.o.

kíván rámutatni, hogy a Jia ügyben a Carpenter döntéshez hasonló „liberális döntés” született a testület részéről. A két ügy, véleménye szerint, mindössze annyiban tér el egymástól, hogy az előbbi esetben nem a migráns személy honossága szerinti államban kívánt tartózkodást nyerni a harmadik országbeli családtag.³⁴² Tryfonodou a Jia ügyben hozott döntést, tehát egyértelműen a „liberális irányvonalba” illeszti be, amely alapján a családegyesítési jogosítványok gyakorlásához elegendő a családi kötelék felmutatása valamely tagállamközi tényállási elemmel párosulva.

Olivier és Reestman a Bíróság Jia ügyben hozott ítéletének egy jóval árnyaltabb értelmezését adják. Ők Tryfonodouhoz hasonlóan, abból a feltevésből indulnak ki, miszerint a migráns polgárok családegyesítési jogosítványai gyakorolhatóságát illetően a közösségi jog az irányadó.³⁴³ A közösségi jog azonban visszaül a tagállami jogokra, ezzel széles manőverezési lehetőséget biztosítva számukra.³⁴⁴

A Bíróság ítélete értelmében, a *közösségi jog valóban nem kötelezi* a tagállamokat az előzetes jogszerű tartózkodás követelményének alkalmazására. Arról azonban semmit nem mond a határozat, hogy maguk a tagállamok ne szabhatnák ezt feltételül.³⁴⁵ Ez az értelmezés, nézetem szerint, különösen a főtanácsnoki vélemény és a korábbi joggyakorlat fényében egy igen komplikált helyzetet teremt, amit csak tovább bonyolít a tagállamok által alkalmazandó kölcsönös elismerés elve.³⁴⁶ Olivier és Reestman szerint, ugyanis, a Jia, az Akrich és a Singh ügyek alapján nem kétséges, hogy amennyiben egy harmadik országbeli családtag már jogszerűen tartózkodik az Unió területén, utóbbi jogosult bármely tagállamba elkísérni tagállami polgársággal bíró családtagját. A

³⁴² TRYFONODOU, A.: Family Reunification Rights of (Migrant) Union Citizens: Towards a More Liberal Approach, 639.o.

³⁴³ OLIVIER, B. és REESTMAN J. H.: Case note: Yunying Jia v Migrationsverket – Court of Justice of the European Communities, 470. o.

Ezen feltevésüket elsősorban arra a nézetem szerint, kevésbé meggyőző érvre alapozzák, miszerint ellenkező esetben az ügy nem került volna az Európai Bíróság elé.

³⁴⁴ Lásd uo. 471.

³⁴⁵ Ellenkező esetben ugyanis a Bíróság utalt volna erre.

³⁴⁶ A Bíróság a fenti koncepció fényében a Jia ügyben deklaráltakkal, lényegében elhatárolja magát az mind az Akrich ügyben foglaltaktól, mind pedig, a korábban hasonló tárgyban született MRAX, ill. a Közösség kontra Spanyolország ügyben született döntésektől.

származási országnak ebben az esetben el kell tehát fogadnia, ha a fogadó ország engedélyezte a családegyesítést (kölcönös elismerés).³⁴⁷

Ez lényegében megegyezik a Starup és Elsmore szerzőpáros által kifejtettekkel. Utóbbiak, az ítélet értelmezésével kapcsolatosan felállított lehetséges forgatókönyvek közül azt a verziót tartják valószínűnek, miszerint a tagállamok szabadon dönthetnek a harmadik országbeli családtagok Unió területére való első belépéséről, ugyanakkor a kölcönös elismerés elve alapján kötelesek elfogadni a más tagállam által már elismert jogszerű tartózkodást.³⁴⁸ A fenti koncepció fő fogyatéka ugyanakkor, hogy az komoly visszaélésekre vezethet. Az érintett uniós polgár olyan tagállamba igyekszik költözni, amelynek enyhék a családegyesítési szabályai, majd a bevándorlási szempontból kevésbé barátságos államban letelepedni. A kérdés ez esetben továbbra is az, hogy milyen tartamú tartózkodás követelhető meg a „barátságos” tagállamban a visszaélések elkerülése végett? Starup és Elsmore szerint, a fenti időtartam egységes, közösségi szintű meghatározásának hiánya komoly problémákhoz vezethet a jogalkalmazást illetően.³⁴⁹

Costello a Jia ügy kapcsán igen röviden foglal állást, amelyben lényegében megegyezik a jogirodalom körében uralkodó fenti nézettel, miszerint az ítélet értelmében ugyan a közösségi jog alapján nem követelhető meg az előzetes jogszerű tartózkodás feltétele, de ez semmiképpen sem zárja ki, annak nemzeti jog által történő megkövetelését. Costello sajnálatosnak tartja ugyanakkor, hogy az a lényegi kérdés, miszerint a tagállamok csak az ún. „Akrich típusú ügyek” esetén, vagy általában is előírhatnak ilyen feltételeket, válasz nélkül maradt.³⁵⁰

Peers, szintén bírálja a Bíróságot, amiért az az eset kapcsán nyitva hagyta a harmadik országbeli családtagok belépésére, ill. tartózkodására vonatkozó kompetencia

³⁴⁷ Álláspontjuk szerint, az Akrich ügy, a fentiek fényében, csak egy egyszerű kivételnek minősül a Bíróság ítélkezési gyakorlatában.

³⁴⁸ A fenti álláspontra, az Akrich ítéletben hangsúlyozottak alapján jut, miszerint a 1612/68-as rendelet hallgat a belépésről. STARUP és ELSMORE ibid. 793-798.o.

³⁴⁹ Lásd uo. 794. o.

³⁵⁰ COSTELLO ibid.627.o.

kérdéskört.³⁵¹ Kommentárjában rögzíti továbbá, hogy, ha a főtanácsnoki véleményben szereplő álláspont nem is olvasható ki egyértelműen az ítéletből, az abban foglaltak igenis utalhatnak az „állandó tartózkodás megszerzésének lehetősége”, mint a harmadik országbeli családtaggal szemben támasztott feltétel tagállamok általi megkövetelhetőségére. Peers fenti nézetét a következő gondolatmenetre alapozza. A testület, ahogy láthattuk, a két ügy eltérő tényállása között fennálló különbség alapján érvelt amellett, hogy az ügyre nem alkalmazható az Akrich ítéletben megfogalmazott, előzetes jogszerű tartózkodásra vonatkozó követelményrendszer. A Jia ügyben nem merült fel ugyanis, hogy a *kérdéses családtag illegálisan* tartózkodott volna valamely tagállam területén, sem pedig, hogy rosszhiszeműen meg akarta volna kerülni a nemzeti bevándorlási jogszabályokat. Peers szerint, első látásra úgy tűnik tehát, hogy a Bíróság az *Akrich ügy szűk olvasata* alapján hozta meg ítéletét, amely értelmében annak *hatálya* csak azon esetekre terjed ki, amelyben a harmadik országbeli családtag kifejezetten „*illegálisan*” és nem pusztán „nem jogszerűen” tartózkodott az érintett tagállam területén.³⁵² A határozat azon megfogalmazása ugyanakkor, amely szerint Jia „jogszerűen” tartózkodott Svédországban, mégis arra enged következtetni, hogy a jogszerű tartózkodás egy *kumulatív (többlet)feltétel* az illegális tartózkodás hiányának negatív követelménye mellett.³⁵³ Sőt, mivel a Bíróság úgy tűnik, relevanciát tulajdonít annak a ténynek, hogy a tagállam a hosszú távú tartózkodást is lehetővé teszi a családtagok számára a feltételek teljesítése esetén, Peers szerint, ez arra utal, hogy az a jogszerű tartózkodás feltételén túlmenően, az *állandó tartózkodás megszerzésének kilátását* is megköveteli a harmadik országbeli családtag esetében.

Starup és Elsmore szerint, ugyanakkor továbbá kritika illeti a döntést amiatt, hogy a Jia esetet a Bíróság épp a *visszaélési elemmel* határolja el az Akrich ügytől. Ez különösen azért furcsa, mert éppen ezzel a faktorial nem foglalkozott a Bíróság az Akrich ügy

³⁵¹ PEERS *ibid.* 183 o., COSTELLO *uo.* 626-627.o.

³⁵² Ahogy azt fent már említettem, az Akrich döntésnek két olvasata van. A tágabb olvasat szerint a közösségi jog akkor nyerhet csak alkalmazást, ha a harmadik országbeli családtag már átesett a bevándorláspolitikai rostán és ennek alapján jogszerű tartózkodást nyert az Unió területén. A szűkebb olvasat értelmében ez nem szükséges a közösségi jog alkalmazásához, mivel az csak a kifejezetten illegálisan tartózkodó harmadik országbeli polgárok vonatkozásában nem nyerhet alkalmazást.

³⁵³ Lásd PEERS *uo.* 183.o.

eldöntése során. Az Akrich ítélet legtisztább eleme az, hogy a közösség jogot kiaknázni kívánó személyek szándéka irreleváns.³⁵⁴

Olivier és Reestman a fentieket azzal magyarázza, hogy a Bíróság a Jia ügyben felülírta az Akrich ügy kapcsán képviselt álláspontját, miszerint csak is az érdekházasság alapozza meg a közösségi joggal való visszaélést és minden egyéb megfontolás, amely a közösségi polgárt a szabad mozgás jogának gyakorlására vezeti irreleváns. Nézetük szerint, ugyanis egy Akrich típusú tényállás, azaz az Unió területén megvalósuló illegális tartózkodás, amely bűncselekmény elkövetése miatti kiutasítással párosul, a közösségi joggal való *visszaélés* kategóriája alá eshet egyaránt. Ugyanakkor hangsúlyozzák, hogy egy ilyen típusú visszaélés az érdekházasságtól eltérő jogi következményekre vezethet. Ez magyarázatot adhat az EJEE 8. cikkének Bíróság általi hivatkozására. Amíg ugyanis érdekházasság esetén nem beszélhetünk valós családi életről, így az érintettek nem is formálhatnak jogot a nemzetközi jog által elismert védelemre, addig egy Akrich ügy típusú tényállás esetén már igen.³⁵⁵ Ugyan az ítélet nem tisztázza, hogy a 8. cikk adott ügyre való alkalmazhatósága az uniós jogi vagy tagállami alapokon áll, Olivier és Reestman, Spaventa álláspontjára hivatkozva úgy véli, az előbbi eset forog fenn, azaz, még ha a másodlagos jog nem is hívható fel az adott tényállás kapcsán, az ennek ellenére az uniós jog hatálya alá vonható.

A Szerzők, mint láthatjuk, különböző következtetésekre jutnak a kérdéses ítélet értelmezése során, abban azonban mindnyájan egyetértenek, hogy a Bíróság kijelentése, miszerint a közösségi jog a fentebb hivatkozott Akrich ügyben hozott ítélet fényében nem kötelezi a tagállamokat az előzetes jogszerű tartózkodás követelményének alkalmazására, „nem szolgál jelentős segítséggel” a jövőben felmerülő hasonló tényállások elbírálása vonatkozásában. A Bíróság sajnálatos módon elmulasztott egy a főtanácsnoki véleményhez hasonlatos szisztematikus állásfoglalást, amely választ adhatott volna a harmadik országbeli családtagok Unió területére való első belépésének problematikájára.

³⁵⁴A Jia ügy kapcsán pedig, épp ellenkezőleg, úgy tűnik, hogy a Bíróság igenis lényegesnek tartja a visszaélésszerű magatartás jelenlétét a tényállásban. Lásd STARUP és ELSMORE ibid 797.o.

³⁵⁵Lásd OLIVIER és REESTMAN ibid 475.o.

3.5.2. „Egyenes út” a liberális koncepció felé?

A következőkben bemutatandó Eind, Metock és Sahin ügyek egyértelműen jelzik a Bíróság *mérsékelt szemlélettől* való eltávolodását. Még ha, a Carpenter ügy kapcsán a Bíróság merész döntését egyesek – ahogy azt fent láthattuk- az eset különleges körülményeivel is indokolták, előbbi már semmiképpen sem szolgálhat magyarázatként a fenti esetekben. A Bíróság ugyanis egymást követő döntéseiben, teljesen eltérő tényállások alapján határozott úgy, hogy, amennyiben az ügy tényállása egy a belső piaci szabadság valamelyikét gyakorló uniós polgárra, ill. annak valamely másodlagos közösségi jogi aktus hatálya alá tartozó családtagjára vonatkozik, abban az esetben a közösségi joggal való kapcsolat megállapításra kerül, és ez alapján a családdegyesítési jogosítványok, minden további (tagállami) feltétel előírása nélkül „*automatikusan*” gyakorolhatók.

3.5.2.1. Az Eind ügy³⁵⁶

3.5.2.1.1. Az Eind ügyben hozott főtanácsnoki vélemény és a Bíróság döntése

A fentiek alapján, elsőként a 2007 decemberében hozott *Eind-ítéletre érdemes bővebben kitérni*. A holland állampolgárságú Runaldo Eind az Egyesült Királyságban vállalt munkát. A hozzá közvetlenül Suriname-ből érkező lánya, mint migráns munkavállaló családtagja részére, a brit hatóságok 2001 és 2006 közötti időszakra érvényes tartózkodási engedélyt állítottak ki. Röviddel ezt követően apa és lánya Hollandiába utaztak, ahol Eind úr betegségére hivatkozva, szociális segélyben részesült. Eind lánya számára, a holland hatóságok azonban megtagadták a tartózkodási engedély kiadását, tekintve, hogy az a nemzeti szabályok értelmében nem nyerhetett határozott időre szóló tartózkodási engedélyt,³⁵⁷ sőt *közösségi polgár családtagjaként sem volt jogosult a tartózkodásra*, mivel a külföldiekről szóló törvény értelmében Eind úr már nem minősült

³⁵⁶ A Bíróság C-291/05. sz. Eind ügyben 2007. december 11-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-719. o.).

³⁵⁷ Mivel nem rendelkezett olyan érvényes ideiglenes tartózkodási engedéllyel, amelynek kiállítását a származási országban vagy az állandó tartózkodás helyének országában a holland konzuli képviseleten személyesen kellett volna kérvényeznie

a holland törvény értelmében *közösségi polgárnak*.³⁵⁸ Utóbbi, a hatóság azzal indokolta, hogy Eind úr Hollandiába visszatértekor nem *végzett valós és tényleges gazdasági tevékenységet*, ill. a közösségi jogi értelemben vett *gazdaságilag inaktív személynek sem minősült*, ugyanis rászorult az adott tagállam szociális támogatására. A tényállás, bár *hasonló a Singh esetéhez*, mégis eltér attól, egyfelől annyiban, hogy Eind úr hazájába visszatérve, gazdaságilag inaktív személlyé vált, másfelől, hogy lánya közvetlenül egy harmadik országból csatlakozott hozzá. Az eset, így kiváló lehetőséget nyújtott a Bíróság számára, hogy választ adjon az Akrich ügy kapcsán tisztázatlanul maradt kérdésekre.

Az első, válaszra váró kérdés az ügy kapcsán lényegében az volt, hogy a brit hatóságok által Eind kisasszony számára kiállított engedély feljogosítja-e birtokosát a Hollandiába való belépésre és tartózkodásra. Mengozzi főtanácsnok véleménye szerint, amellyel a Bíróság is egyetértett, az 1612/68 rendelet 10. cikke³⁵⁹ alapján *kiadott tartózkodási engedély hatálya egyértelműen az azt kiállító tagállam területére korlátozódik*.³⁶⁰ Így önmagában a brit hatóságok által kiadott érvényes tartózkodási engedély nem alapozza meg a családtag Hollandiában való jogszerű tartózkodását. D Martin ügy véli, a Bíróság a fenti megállapításra kissé nyakatekert érveléssel jut. A Bíróság ítéletében ugyanis úgy fogalmaz, hogy „*A 1612/68 rendelet 10. cikke szerinti családdegyesítési jog, a migráns munkavállalók családtagjai számára nem biztosít a szabad mozgáshoz való saját jogot, mivel ez a rendelkezés inkább annak a migráns munkavállalónak kedvez, akinek a családjába a harmadik állam állampolgára tartozik*”.³⁶¹ Valóban érthetetlen, hogy az

³⁵⁸A holland külföldiekről szóló törvény értelmében közösségi polgárnak minősülnek az Európai Unió tagállamainak azon állampolgárai, akik az EKSz. alapján jogosultak egy másik tagállam területére beutazni és ott tartózkodni, ill. az említett személyek harmadik országbeli családtagjai. Ez a terminus könnyen félreérthető, mivel a közösségi szóhasználat szerint, ez csak a Közösség valamely tagállamának polgárára alkalmazandó.

³⁵⁹A Tanács 1612/68/EGK rendelete (1968. október 15.) a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról, HL L 257., 1968.10.19., 2—12. o

³⁶⁰Lásd Eind ügyben hozott főtanácsnoki vélemény 35. pontja. Lád Eind ítélet 24-25. pontjai. Ezen túlmenően, mint ahogy azt a Bíróság már korábban is hangsúlyozta, a tagállami állampolgár házastársa részére szóló engedély kiadását nem jogot keletkeztető, hanem olyan jogi aktusnak kell tekinteni, amellyel a tagállam – a közösségi jog rendelkezései alapján- az adott személy egyéni helyzetét, így tartózkodásra való jogosultságát határozza meg.

³⁶¹ Lásd Eind ítélet 23. pontja

ítélet miatt beszél saját jogról, amikor Eind lánya kifejezetten csatlakozni kívánt közösségi polgár hozzátartozójához.³⁶²

A Bíróság határozatában, ezt követően rátért a Singh doktrína jelen ügyre történő alkalmazhatóságára, amely kérdésben lényegében a főtanácsnoki álláspontot követte. A kérdés lényegében az volt, hogy vajon a munkavállaló harmadik országbeli családtagja a munkavállaló származási országába való visszatérése esetén is rendelkezik-e a közösségi jog alapján tartózkodási joggal, még ha előbbi ott már *semmilyen gazdasági tevékenységet nem fejt ki*. A jogirodalom egyes képviselőinek álláspontja szerint, ugyanis a Singh doktrína Bíróság általi elfogadásában egyaránt szerepet játszhatott az a tény, hogy a közösségi polgár munkavállalási célzattal ment Németországba ill., hogy Angliába való visszatértekor egyéni vállalkozóként folytatta tevékenységét, azaz gazdasági tevékenységet folytatott mindkét tagállamban.³⁶³

A Főtanácsnok e tekintetben úgy véli, a Singh ügy kapcsán fennálló, előzetesen ismertetett tényállás nem jelenti azt, hogy „*a Bíróság a közösségi jogban ahhoz a feltételhez kötötte volna az állampolgárság szerinti tagállamba való belépés és ott-tartózkodás jogát, hogy előtte egy másik tagállamban kereső tevékenységet kelljen folytatni, és az előbbi államba való visszatérés esetén – akár munkavégzőként, akár önálló vállalkozóként – gazdasági tevékenységet kelljen folytatni*”.³⁶⁴ Továbbá nézete szerint, a tagállami kormányok azon álláspontja sem fogadható el, amely szerint, az arra való kilátás, hogy a közösségi polgár a származási tagállamába való visszatéréskor nem folytathatja a fogadó tagállamban esetlegesen kialakított közös családi életet, nem tartja őt vissza attól, hogy ez utóbbi tagállamba költözzön munkavégzés céljából. Egyszerűbben fogalmazva, a kérdéses visszatartó hatás, legalábbis a Főtanácsnok szerint,

³⁶² Ennek kapcsán az is meglepő, hogy egy a jogi érvelés szempontjából kevésbé releváns esetre hivatkozik, amelynek középpontjában egy olyan uniós polgárságú személy házastársának származási országban való tartózkodási és munkavállalási joga áll, aki maga egy másik tagállam területén tartózkodott. A Bíróság C-10/05 sz. Mattern and Cikotic ügyben 2006. március 30-án hozott ítélete (EBHT 2006., I-3145. o) D Martin ügy véli, hogy a Raulin esetre való hivatkozás e tekintetben helytállóbb lett volna. A Bíróság C-357/89 sz. Raulin ügyben 1992. február 26-án hozott ítélete (EBHT 1992. I-1027.o.)

Lásd MARTIN, D. ibid. 375.o.

³⁶³ PEERS ibid. 184.o.

³⁶⁴ Lásd Eind vélemény 97. pontja

ugyanis azon *egyszerű kilátás* folytán is bekövetkezhet, hogy egy tagállam állampolgára, aki egy másik tagállamban szeretne munkát vállalni, a származási államába való visszatérése után nem folytathatja az esetleg már a fogadó államban házasság, leszármazás vagy, mint az alapügyben, *családegyesítés következtében megkezdett közös családi életet* a közeli hozzátartozóival.³⁶⁵

A Bíróság ítéletében lényegében elfogadta a főtanácsnok *Singh doktrínával* kapcsolatosan kifejtett álláspontját, azaz, hogy a családegyesítési akadályok sérthetik a tagállamok állampolgárainak a közösségi jogból eredő szabad mozgáshoz való jogát még abban az esetben is, ha a családtag a fogadó államban csatlakozott édesapjához. Az ítélet egyértelműen rögzíti, Eind lányát megilleti a jog, hogy édesapjával Hollandiában letelepedjen, még ha utóbbi gazdaságilag inaktív polgárnak minősül is hazájába történő visszatértekor. E jogot nem kérdőjelezheti meg továbbá azon tény sem, hogy a fogadó tagállamban való tartózkodását megelőzően, Eind állampolgársága szerinti tagállamban, azaz Hollandiában, annak nemzeti joga szerint az érintett családtag rendelkezett-e tartózkodási joggal.³⁶⁶ Ilyen jog megkövetelése a Bíróság szerint, sem kifejezetten, sem hallgatólagosan nem következik a kérdéses közösségi jogi rendelkezésekből. Ugyanakkor hangsúlyozza, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében, a mozgásra és tartózkodásra vonatkozó másodlagos közösségi szabályozást *nem lehet megszorító módon értelmezni (Diatta és Baumbast ügyek)*³⁶⁷ ill. az ilyen követelmény ellentétes lenne a közösségi jogalkotó céljával, aki elismerte a tagállami állampolgárok családi élet védelme biztosításának fontosságát annak érdekében, hogy a szerződés által biztosított alapvető szabadságok gyakorlásának akadályait megszüntesse (Carpenter, MRAX ügyek).³⁶⁸

Az eset kapcsán felmerült továbbá a kérdéses családtag uniós polgárok szabad mozgására vonatkozó, EKSz. 18. (1) cikke szerinti (jelenleg EUMSz 21. cikk) jogának a konkrét

³⁶⁵ Lásd *uo.* 104-105. pontok

³⁶⁶ Lásd Eind ítélet 35-37. pontok

³⁶⁷ A Bíróság C- 267/83 sz. Diatta ügyben 1985. február 13-án hozott ítélete (EBHT 1985., 567.o.) és a C-413/99 Baumbast & R v. SSHD ügyekben 2002. szeptember 17-én hozott ítélete (EBHT., I-7091o.)

³⁶⁸ Lásd *uo.* 43-44. pontok

tényállásra vonatkozó alkalmazhatósága.³⁶⁹ A kérdés lényegében az volt, hogy milyen jelentősége van a fent hivatkozott jog elismerése tekintetében annak, hogy olyan uniós polgár családtagjáról van szó, aki élt az EK Sz 18. (1) cikke alapján őt megillető szabad mozgás és tartózkodás jogával, majd visszatért az állampolgársága szerinti tagállamba. Másképpen fogalmazva, szükséges-e a fenti jog közösségi munkavállaló általi, közösségi jog alapján történő aktiválása, vagy az közvetlenül, a szerződés 18.(1) cikkében foglalt jogok gyakorlása útján is elnyerhető? A Főtanácsnok álláspontja szerint, a fenti jogot- a közösségi jog jelenlegi állapotában- nem lehet kizárólag az uniós polgár jogállás alapján megítélni.³⁷⁰ Mengozzi Főtanácsnok úgy véli, e tekintetben nem elégséges önmagában az EK 18. cikk (1) bekezdésének a közvetlen hatályáról beszélni, hanem e rendelkezés és a Szerződés vagy a másodlagos jog valamennyi azon rendelkezésének *együttes olvasatáról*, amelyek a kérdéses jog fennállásának feltételeit meghatározzák. A Főtanácsnok ezt a következőképpen fogalmazza meg: *„a jogelmélet azon állítása, amely szerint a személyek szabad mozgása tekintetében az európai polgár olyan paradoxon, amely sokat mond, de nem jelent több jogot annál, mint ami már amúgy is létezik”, egy másik tagállamban való tartózkodási jog elismerésének feltételeire vonatkozik.*³⁷¹

Itt fontos hangsúlyozni, hogy a Bíróság bár alapvonalaiban egyetértett a főtanácsnok fenti álláspontjával, az uniós polgári jogállást, attól eltérően, nem pusztán a gazdasági szabadságok közvetítőjeként, hanem *alapvető jogállásként* kívánta meghatározni.³⁷² A következőkben ennek a kérdésnek a vizsgálatára térünk rá.

³⁶⁹ Felmerült egyúttal 90/364/EK irányelv rendelkezéseire való hivatkozás lehetősége is. Mengozzi Főtanácsnok ugyan lehetségesnek tartja a 90/364/EK irányelv rendelkezéseire való hivatkozást, de csak abban az esetben, ha Eind úr nem tudná a Singh ügy kapcsán elfogadott doktrína alapján segítségül hívni a közösségi jogot. Mengozzi szerint ugyanis a 90/364/EK IE elvben nem zárja ki, hogy az e cikk szerinti „elegendő anyagi fedezet” rendelkezésre állásának vizsgálata keretében, valamely tagállam által nyújtott szociális segítyt figyelembe vegyék. Ez nézete szerint, azonban csak abban az esetben lehetséges, ha az említett segítyt Eind úr állampolgárságára és nem hollandiai lakóhelyére tekintettel kapja meg. A Bíróság egyértelműen félretette Mengozzi főügyész fenti javaslatát, tekintettel, hogy Eind holland állampolgár, így a Holland Királyság területén való tartózkodási joga nem tagadható meg, és nem tehető feltételektől függővé. Mivel a Bíróság a Singh doktrínára alapozta döntését, ezért a Főtanácsnok fenti javaslatának komolyabb mérlegelése nem is merült fel a határozathozatal során.

³⁷⁰ Lásd Eind vélemény 125. pont

³⁷¹ Lásd uo. 119. pont

³⁷² Lásd uo. 125. pont; Lásd Eind ügyben hozott ítélet 28. pont

3.5.2.1.2. A Singh doktrína Bíróság általi újrafogalmazása az uniós polgárság, mint alapvető jogállás fényében

A Bíróság ítéletét nem csak, hogy a Singh doktrínára alapozta, de Peers szerint, *túl is lépett azon*. Az ítélet értelmében, mint azt láthattuk, nem követelhető meg, hogy a családtag a szabad mozgást megelőzően *már jogszerűen tartózkodjon* az uniós polgár állampolgársága szerinti államban. Sőt, mivel az uniós polgárságú családtagoknak mind a „nemzetközi”, mind pedig, a közösségi jogból fakadó feltétlen joga van a hazájába való visszatéréshez, így a családtagok „gazdaságilag inaktív” jogállása mellékesnek mondható a tekintetben, hogy lánya jogosult-e őt hazájába elkísérni vagy sem”.³⁷³

A Bíróság ítéletében deklarálta, hogy az állampolgárság szerinti országba való visszatérés joga, ahogy azt már egy korábbi döntésében is rögzítette, nem pusztán a nemzetközi,³⁷⁴ hanem kifejezetten közösségi jogi alapon is biztosított. *„A migráns munkavállalónak – miután valamely másik tagállamban munkaviszonyban állt – az állampolgársága szerinti tagállamba való visszatéréshez és ott-tartózkodáshoz való jogát a közösségi jog annyiban biztosítja, amennyiben ez a munkavállalóknak az EKSz 39. cikkéből, valamint az annak végrehajtására hozott rendelkezésekből – mint például az 1612/68 rendeletből – eredő szabad mozgáshoz való joga hatékony érvényesüléséhez szükséges. Ezt az értelmezést erősíti meg az uniós polgári jogállás bevezetése, amelynek a rendeltetése, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen.”*³⁷⁵

Láthatjuk, tehát, hogy a Bíróság ítéletének indoklásában *újrafogalmazta a Singh doktrínát*, méghozzá úgy, hogy egyben belecsempészte az uniós polgárság *új koncepcióját*, mint nélkülözhetetlen alkotóelemet. Bierbach ezt igen öröndetesnek találja, mivel nézete szerint, a személyek szabad áramlásával és a tartózkodásával

³⁷³ PEERS *ibid.* 184.o., Lásd Eind ítélet 31. ill. 38. pontok

³⁷⁴ A Bíróság C-41/74 sz. Yvonne van Duyn v. Home Office ügyben 1974. december 4-én hozott ítéletének (EBHT 1974 p. 1337) 22. pontja

³⁷⁵ Lásd Eind ítélet 32. pont

kapcsolatos kérdések vonatkozásában az uniós polgárság kulcsfontosságú elemként való hangsúlyozása jelentősen növeli a jogbiztonságot,³⁷⁶ tekintettel, hogy nem az adott tevékenység, hanem maga a „személy” áll a közösségi jogértelmezés látószögében. Ez pedig, ahogy Bierbach fogalmaz, sokkal *egyértelműbb kapcsolódási felületet* biztosít számos más, kifejezetten a személyhez tapadó, így az EJEE 8. cikkében foglalt, a magánélet és családi élet védelmét biztosító joggal, ill. az EJEE 4. sz. jegyzőkönyvének 3. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal, amely kimondja, hogy „*Senkit sem lehet megfosztani azon jogától, hogy annak az államnak a területére belépjen, melynek honosa*”. A fentieket megerősítendő, a Bíróság ítéletében, a Carpenter és MRAX ügyeket hivatkozva, kifejezetten hangsúlyozta *az uniós polgárság koncepciójával összefüggő emberi jogi vonatkozásokat*.³⁷⁷ Ugyanakkor nem tekinthetünk el attól a tényről, hogy a konkrét ügyben a Bíróság ítéletének indokolásában a személyek szabad mozgása körében a másodlagos közösségi jogban foglaltak kiterjesztő értelmezése, mint hivatkozási alap *elsőbbiséget* élvez a családi élet tiszteletben tartásának alapvető jogi hivatkozásával szemben. Erre a kérdésre még az alábbiakban részletesen kitérek.

Bierbach-hal ellentétben, D Martin ugyanakkor több ponton is bírálja az Eind ügyben született ítéletet. Véleménye szerint, ugyanis, arra a kérdésre, hogy a munkavállalónak az állampolgársága szerinti tagállamba való visszatérése esetén a munkavállaló harmadik országbeli családtagja rendelkezik-e ott a közösségi jog alapján tartózkodási joggal, anélkül hogy a munkavállaló valóságos és tényleges gazdasági tevékenységet folytatna, a válasz egyértelműen nemleges. Bár az előbbi megállapítás első benyomásra igazságtalannak tűnhet a laikus szemlélő számára, mégis hangsúlyozni szükséges, hogy a közösségi jog szabad mozgásra vonatkozó, közel negyven éve fennálló elvei igenis ezt diktálják. Előbbiek alapján az érintett holland állampolgár csak is abban az esetben hivatkozhatna a közösségi jogokra, ha munkavállalóként vagy a másodlagos közösségi

³⁷⁶ Bierbach úgy véli, az uniós polgárság intézményének középpontba állítása jelentősen hozzájárul a szabad mozgás gyakorlására vonatkozó esetjog jövőbeni konszolidálásához.

Lásd BIERBACH ibid. 356.o.

³⁷⁷ Lásd Eind ítélet 44. pont. A Bíróság fenti megközelítése természetesen nem tekinthető teljes mértékben autonómnak, mivel a 2004/38/EK irányelv számos közösségi szabályt vált fel az uniós polgárság gyűjtőnényője alatt. Bierbach szerint az analitikai szempontú különbségtétel *rationes materiae* és *rationes personae* között egyre kevésbé lesz hangsúlyos a korábbi forrásokra való bírósági hivatkozások megszűntével. Lásd BIERBACH 357. o.

szabályokban foglalt feltételeket teljesítő uniós polgárként térne vissza hazájába. A Bíróság azon állítása, amely értelmében a honos polgár hazájába való visszatérési joga a közösségi jog alapján egyaránt biztosított igenis vitatható Martin szerint.³⁷⁸

Amit a közösségi jog garantál - és ez a Singh doktrínával megerősítést is nyert - mindössze az, hogy a hazájába visszatérő közösségi munkavállaló legalább olyan bánásmódot élvezzen, mint amit a közösségi jog egy másik tagállam határát átlépő közösségi munkavállaló részére nyújt. Eind úr tekintve, hogy betegsége miatt nem képes a munkaerőpiacon való jelenlétre továbbá, hogy szociális segélyre szorul, a fentiek alapján nem nyerhetne tartózkodást semelyik másik tagállamban. Ebből következően, Eind úr lányát nem illetik meg a közösségi jog alapján tartózkodási jogok.³⁷⁹

Ebből is kitűnik, hogy a Bíróság ítéletében milyen széles értelmezését kínálta a másodlagos jogoknak.

A Bíróság Eind ügyben hozott döntése tehát erősen megosztja a jogirodalom képviselőit. Az azonban bizonyos, hogy a Bíróság ítéletében az uniós polgárságra, mint alapvető jogállásra (Grzelcyk formula) hivatkozik a tagállami polgárok mozgásszabadságának jogosítványát megerősítendő.³⁸⁰ Ez az álláspont összhangban áll a Spaventa által az Akrich ügy kapcsán kifejtett koncepcióval, amelynek középpontjában az uniós polgárok jogainak minél *hatékonyabb* érvényesítése áll.

3. 5.2.1.3. Az Eind ügy és az első belépés problematikája

³⁷⁸ Martin hangsúlyozza, hogy a Bíróság a Van Duyn ügy kapcsán már rögzítette, miszerint a visszatérés joga a nemzetközi jogban lefektetett elv. A fentiekkel kapcsolatosan rögzítendő, hogy a Van Duyn ügy az Eind üggyel teljesen eltérő alapokon áll és az Eind tényállással szemben épp a nemzeti szuverenitásnak enged teret.

³⁷⁹ MARTIN *ibid.* 375-378.o.

³⁸⁰ BIERBACH *ibid.* 362. o.

A Eind ügyben hozott bírósági határozat³⁸¹ - a Jia ügghöz hasonlóan – *sajnos nem ad választ az első belépés problematikájára*, mivel a Bíróság az ügy szempontjából mellékesnek találta, hogy Eind kisasszony a nemzeti jog vagy a közösségi jog alapján nyert jogszerű tartózkodást az Egyesült Királyságban.³⁸² Vermeulen ezt viccesen úgy fogalmazza meg, hogy az Eind ügy nem tesz pontot az első belépéssel kapcsolatos jogi bizonytalanságokra (angolul: no end to the uncertainty about the first admission).³⁸³ Ahogy azt fent láthattuk, a Bíróságnak a Jia ügy kapcsán tett kétértelmű állásfoglalásból, a jogirodalom képviselői túlnyomórészt azt a következtetést vonták le, hogy az inkább *eltávolodni látszik* a MRAX ügyben foglaltaktól, vagy legalábbis egy olyan olvasattól, amely a közösségi polgárok harmadik országbeli családtagjai számára megköveteli a tagállamoktól az Unió területére való első belépés biztosítását.³⁸⁴ Az Eind ügy kapcsán hozott ítélet alapján, ezzel szemben úgy tűnik, a Bíróság még sem tekinti a MRAX döntést tévűtnak, hiszen határozatának indoklásában kifejezetten hivatkozik is arra az alapvető jogok, így különösen a családi élet tiszteletben tartásának fontosságát

³⁸¹ A főtanácsnok véleményében igen hosszasan taglalta az Eind ügy Akrich ügy kapcsán felmerülő vonatkozásait. Nézete szerint, az Akrich ügyben hozott ítéletből levezethető elvek nem tiltják meg a brit hatóságoknak, hogy az 1612/68 rendelet 10. cikke alapján tartózkodási engedélyt állítsanak ki Eind lánya számára. Továbbá a hivatkozott elvek ugyanúgy nem tiltják a holland hatóságoknak, hogy a közösségi jog alapján elismerjék Eind lányának a Hollandiába történő belépéshez és az ott-tartózkodáshoz való jogát. Mengozzi a fenti következtetést az Akrich ügy szűk olvasatát elfogadó értelmezésére alapozta. Nézete szerint, ugyanis a döntő tény a Jia eset kapcsán az volt, hogy az érintett harmadik országbeli polgár korábban nem tartózkodott illegálisan valamely tagállam területén. Ez összecseng az Akrich ügyben foglaltakkal, amelyben épp ellenkezőleg illegális tartózkodás előzte meg a közösségi jog kínálta előnyök kiaknázását. A fenti logikát követve tehát, mivel Eind kisasszony korábban sosem tartózkodott illegálisan valamely tagállam területén, a közösségi jog alapján nem tagadható meg sem az Egyesült Királyság, sem Hollandia területén való tartózkodása.

Az Eind ügyben hozott ítélet alapján, az a holland állampolgár, aki Belgiumban már élt a szabad mozgás jogával, szabadon visszatérhet harmadik országbeli családtagjával Hollandiába, amennyiben utóbbi ezt megelőzően, nem tartózkodott illegálisan annak területén. A „Belga út” központi kérdése, így a harmadik országbeli polgár Belgiumba való, közösségi jog alapján engedélyezett, első jogszerű belépésének kérdése. Mivel a „Belga út” kapcsán felmerülő eljárás jóval gördülékenyebb, mint a holland bevándorlási szabályok alapján lefolytatott eljárás, nem meglepő, hogy a holland polgárok az előbbi utat választják családgyesítés céljából. Nem szabad elfelejtenünk ugyanakkor, hogy a két ország nyelvi, kulturális kapcsolatai nagyban hozzájárulnak a „Belga út” virágzásához. Ezt támasztja alá az Akrich ügyben felmerülő angol- ír relációjú példa is. Ez a kulturális, nyelvi közösség azonban nem mindenhol adott, bár tény, hogy Európa számos pontja ily módon teret adhat a közösségi jogból fakadó előnyök kiaknázására.

³⁸² Lásd Eind ítélet 46. pont, Lásd: BIERBACH 358. o.; Lásd PEERS ibid. 185.o.

³⁸³ Bierbach tanulmányában idézi: VERMEULEN. B.P. : ‘Akrich, Commissie/ Spanje, Jia: Nog steeds geen Eind aan de onduidelijkheid over eerste toelating van derdelanders/gezinsleden van EU-migranten’ [... Still no ‘End’ to the uncertainty about first admission of third-country family members of EU migrants], in Migration Law and Sociology of Law, Collected Essays in honour of Kees Groenendijk (Nijmegen, Wolf Legal Publishers 2008), 495-502 o. Lásd BIERBACH ibid. 358.o.

³⁸⁴ OLIVIER és REESTMAN ibid.471-472 o.

hangsúlyozandó.³⁸⁵ A Costello által kifejtettek is ezt az álláspontot látszanak alátámasztani. A Kommentátor szerint az, hogy a Bíróság nem vizsgálta a lány előzetes angliai tartózkodásának minőségét, helyette inkább azt ismételte, hogy annak hollandiai tartózkodása az EK jog alapján biztosított, arra enged következtetni, hogy a Bíróság *a jogszerű tartózkodás előfeltételét általában nem tartja helyénvalónak.*³⁸⁶

3.6. A 2004/38/EK irányelv hatályba lépését követő joggyakorlat

A Bíróság hektikus ítélkezési gyakorlatából fakadó jogbizonytalanság végigkísérte az uniós polgárok tagállamok területén való szabad mozgásáról és tartózkodásáról szóló 2004/38/EK irányelv szövegezését és tagállami jogokba való átültetését.³⁸⁷ A kérdéses jogszabály éppen ezért, már számos olyan rendelkezést tartalmaz, ami az uniós polgárok és velük egyetemben, a harmadik országbeli családtagok biztonságérzetét fokozza. Így többek között deklarálja utóbbiak Unió területére való első belépésének jogát, biztosítja a családtagok tartózkodási jogának stabilitását, továbbá behatárolja a visszaélés fogalmát.³⁸⁸ Az irányelvben rögzített jogok gyakorolhatóságát, ugyanakkor sajnálatos módon, továbbra is a tagállami határok uniós polgárok általi átlépéséhez köti.³⁸⁹

Annak ellenére, hogy a Bíróság, a fenti Jia és Eind ítéleteiben a jogszerű tartózkodás Akrich ügyben rögzített követelményét³⁹⁰ jelentősen szűkítette, számos tagállam, így Dánia, Írország, Finnország és az Egyesült Királyság is becsempészte azt nemzeti jogi

³⁸⁵ BIERBACH 359 o.

³⁸⁶ COSTELLO 594 o. Az ítélet nyelvezte és hangvétele is ezt sugallja.

³⁸⁷ Az uniós polgárok jogai megerősítéseként értékelte a Bizottság a 2004. április 29-én elfogadott az uniós polgárok és családtagjaik tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodási jogáról szóló 2004/38 irányelvet, amely számos másodlagos jogalkotási eszközt vált fel, ill. módosítja a 1612/68/EGK rendeletet. A szabályozás mellett, hogy átláthatóbbá teszi a korábbi másodlagos szabályozást és egyszerűsíti az uniós polgárok és családtagjaik adminisztratív kötelezettségeit, bevezet néhány újítást (így a huzamos tartózkodási jogot, valamint az eddigi tartózkodási engedély merev rendszerének az eltörlését), továbbá inkorporálja a korábbi luxemburgi és csekegy mértékben ugyan, de a strasbourgi bírósági esetjogot.

³⁸⁸ Lásd hivatkozott IE 5(2)., 13., 35. cikkek

³⁸⁹ A hivatkozott irányelv 3 (1) bekezdése deklarálja, hogy “Ezt az irányelvet kell alkalmazni mindazokra az uniós polgárokra, akik olyan tagállamba költöznek, vagy olyan tagállamban tartózkodnak, amelynek nem állampolgárai, valamint az őket kísérő vagy hozzájuk csatlakozó... családtagjaikra.”

³⁹⁰ Az Akrich ügyben született döntés számos tagállamot sarkallt a családdegyesítés területén fennálló standardok csökkentésére, tekintettel, hogy a szigorúbb nemzeti szabályok kijátszásának veszélye jelentősen redukálódott az előzetes jogszerű tartózkodás követelményének előírásával

szabályozásába, amíg hét másik tagállam közigazgatási iránymutatásaiban rögzítette azt.³⁹¹ Ezt jól illusztrálja az az ír szabályozás, amely a 2008-ban Bíróság elé kerülő Metock ügy életre keltésében játszott szerepet. Az ír szabályozás ugyanis megkövetelte az uniós polgárok nem tagállami polgárságú családtagjaitól, hogy már Írországba való beutazásuk előtt fűzze azokat családi kötelék az uniós polgárhoz, illetve nyerjenek egy másik tagállamban jogszerű tartózkodást.³⁹²

3.6.1. A Metock ügy³⁹³

A Metock ügy úgy tűnik, a korábbi esetekkel ellentétben számos korábban tisztázatlan kérdésre választ ad, amely vélhetően tovább növeli a harmadik országbeli családtagok biztonságérzetét az Unióban.³⁹⁴ A fenti ügyben a Bíróság, ahogy Currie fogalmaz, “lehúzta a tagállamokról az Akrich féle biztonságot adó takarót, eszköztelenné téve azokat az uniós polgárok harmadik országbeli családtagjai tartózkodási kérelmének elutasítását illetően, még azon esetekben is, amikor az érintett korábban esetlegesen jogszerűtlenül tartózkodott volna a tagállam területén.”³⁹⁵ Currie-vel egyetérthetünk annyiban, hogy a Metock döntés valóban jelentősen leszűkítette a tagállami hatóságok mozgásterét a kérdéses tartózkodási kérelmek elutasítását illetően.

A Bíróság 2008. júliusi ítéletének indoklásában, lényegében az Eind ügyben rögzített érvelést ismétli meg, “*bebetonozva ezzel a családdegyesítési jogok terén követett liberális irányvonalat*”.³⁹⁶ Az eset négy harmadik országbeli polgárra vonatkozott, akinek az ír hatóságok elutasították a politikai menedékjog elnyerésére irányuló kérelmét, noha írországi tartózkodásuk alatt, mindannyian valós házasságot kötöttek, az ország területén

³⁹¹ COSTELLO ibid 595 o. A fennálló jogbizonytalanságot tovább súlyosbította az a tény, hogy a fenti ügyek, a 2004/38/EK irányelv implementációs határidejét megelőző tényállásokat foglaltak magukban.

³⁹² A személyek szabad mozgásáról szóló európai közösségi rendeleteket átültető 2006. évi rendelet szerint “E rendelet csak akkor alkalmazható a családtagra, ha az jogszerűen valamely másik tagállamban tartózkodik, és a tagállam területére olyan uniós polgárral együtt kíván beutazni, akinek családtagja, vagy olyan, a tagállam területén jogszerűen tartózkodó uniós polgárhoz kíván csatlakozni, akinek családtagja. A 2006. évi rendelet 3. §-ának (2) bekezdése

³⁹³ A Bíróság C-127/08 sz. Metock and Others v Minister for Justice, Equality and Law Reform ügyben 2008. július 25-én hozott ítélete (az EBHT-ban még nem került közzétételre)

³⁹⁴ A Metock ítélet meghozatalát követően a Bírósághoz hasonló tárgyban érkező kérelmet visszavonták, tekintettel a döntésben foglaltakra. Order of 13 Oct. 2008 in Case C-276/08 Rimoumi and Prick.

³⁹⁵ CURRIE ibid. 312. o.

³⁹⁶ TRYFONODOU ibid. 642. o.

dolgozó, ill. ott jogszerűen tartózkodó, de más tagállami honossággal bíró polgárokkal.³⁹⁷

A házasságkötést követően tartózkodási engedélyért folyamodtak, arra hivatkozással, hogy uniós polgárok házastársai. E kérelmük azonban ismételen elutasításra talált azon az alapon, hogy nem teljesítették az ír szabályozás szerint rögzített “egy másik tagállamban történő előzetes jogszerű tartózkodás követelményét”.³⁹⁸ Ennek következtében, eltiltották őket a kereső tevékenység végzésétől, sőt egyiküket ki is utasították a tagállam területéről, erősen gátolva ezzel családi életük akadálytalan folytatását.³⁹⁹ A nemzeti bíróság ezért előzetes döntéshozatali kérelemmel fordult a Bírósághoz. Az ügyben tíz beavatkozó állam vett részt, az eljárás a Statútum 23a cikke szerinti “gyorsított eljárásban” zajlott. Ez jól jelzi az eset kiemelkedő *politikai fontosságát*.

3.6.1.1. Az előzetes jogszerű tartózkodás követelménye- az Akrich döntés felülvizsgálata

Az utaló fórum első kérdésével arra várt választ a Bíróságtól, hogy a 2004/38 irányelvvel ellentétesnek minősül-e az a tagállami szabályozás, amely megköveteli, hogy a tagállam állampolgársággal nem rendelkező, de ott tartózkodó uniós polgár harmadik országbeli házastársának a fogadó tagállamba érkezését megelőzően, valamely másik tagállamban jogszerűen kell tartózkodnia ahhoz, hogy jogosult legyen az irányelv rendelkezéseire hivatkozni. A Bíróság az előzetes döntéshozatali kérelem első kérdése kapcsán *igenlő* választ adott, azaz úgy határozott, hogy a *2004/38/EK irányelvvel ellentétes* az a tagállami szabályozás, amely az adott esetben előzetes jogszerű tartózkodást követel meg.

E következtetésre a testület kifejezetten az irányelv *szövegének analízisével* jut, megemlítve egyúttal a 2004/38/EK irányelvet megelőzően elfogadott másodlagos jogi aktusokhoz kapcsolódó ítélkezési gyakorlatát.⁴⁰⁰ Nézete szerint, ugyanis az *irányelv semmilyen rendelkezése* nem köti az irányelv alkalmazását olyan feltételhez, hogy e

³⁹⁷ Az Unió területén „csak” jogszerűen tartózkodó polgár, így közvetlenül az EK Sz 18. cikkéből (jelenleg EUM Sz 21. cikke) nyerte jogosultságait.

³⁹⁸ A közös tényállási elem, tehát egyfelől az, hogy a harmadik országbeli polgárok egyike sem tartózkodott jogszerűen valamelyik tagállam területén Írország területére való beutazásuk előtt, továbbá az uniós polgárral történő házasságkötésre is csak a beutazásukat követően került sor.

³⁹⁹ A Bíróság elnökének az ügy gyorsított eljárásban történő lefolytatásáról szóló határozata, 16. cikk.

⁴⁰⁰ Lásd a fent hivatkozott döntéseket: MRAX, Carpenter, Eind, Bizottság kontra Spanyolország ítéletek.

családtagoknak előzetesen más tagállamban kell tartózkodniuk.⁴⁰¹ A Bíróság deklarálja továbbá azt a döntő jelentőségű tételt, miszerint az *Akrich ügyet felül kell vizsgálni* az uniós polgárok jogainak érvényesítése érdekében. Az 1612/68 rendelet 10. cikkében foglalt jogokban való részesülés, nézete szerint, ugyanis nem függhet a házastárs más tagállamban való előzetes jogszerű tartózkodásától. Ezt alátámasztandó, a MRAX döntését hivatkozza.⁴⁰² Még inkább ugyanezt az értelmezést kell alkalmaznia 2004/38/EK irányelv esetében, amely az 1612/68 irányelvet módosította, és a személyek szabad mozgására vonatkozó korábbi irányelveket hatályon kívül helyezte, különös tekintettel annak 3. preambulumban bekezdésében foglaltakra, miszerint az irányelv célja „valamennyi uniós polgár szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának [...] megerősítése”.⁴⁰³

A Bíróság a szöveg szerinti értelmezésen túl, tehát a *cél szerinti értelmezés eszközével* operál.⁴⁰⁴ Ennek megfelelően deklarálja, hogy az irányelv *rendelkezéseit kiterjesztő* módon kell értelmezni, továbbá, hogy „*az uniós polgárok számára ez az irányelv nem biztosíthat kevesebb jogot, mint azok a másodlagos jogi aktusok, amelyeket az irányelv módosít, vagy hatályon kívül helyez*”.⁴⁰⁵ A fenti elv Metock ítéletben való rögzítése különösen azért fontos, mert az minimumstandardként szolgál majd a Bíróság 2004/38/EK irányelvvel kapcsolatos jövőbeli joggyakorlatát illetően, annak egy esetlegesen megszorító értelmezése során.⁴⁰⁶

⁴⁰¹ Lásd Metock ítélet 49-50. pontjai. Ennek kapcsán a Bíróság az irányelv hat cikkét is megvizsgálta, hogy alátámassza érvelését.

⁴⁰² Lásd ítélet 56. pontja

⁴⁰³ Lásd Metock ítélet 59. pontja

⁴⁰⁴ Ebben kifejezetten segítségül hívja a 2004/38/EK IE preambulumát, amely deklarálja, hogy annak célja különösen „valamennyi uniós polgár szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának [...] megerősítése”

⁴⁰⁵ Lásd ítélet 59. pontja

⁴⁰⁶ Lásd PEERS ibid. 187o., COSTELLO ibid. 601-602 o., CURRIE 320. o. A megszorító értelmezésre a Förster ügy kapcsán a közelmúltban már láthattunk példát. A Bíróság a Förster ügyben tovább vizsgálta a Bidar ügyben lefektetett, tanulmányi támogatásokra vonatkozó feltételrendszert. A tényállás szerint Förster kisasszony az ügy kapcsán arra hivatkozott, hogy több mint három éves hollandiai tartózkodás után már kellő mértékben beilleszkedett a holland társadalomba ahhoz, hogy a közösségi jog alapján tanulónak kérje a tanulmányi támogatás folyósítását. A Bidar ügyben hozott ítéletet követően a holland hatóság azonban egy olyan iránymutatást fogadott el, amely szerint az Európai Unió egy más tagállamából érkező tanulónak legalább öt évet kell megszakítás nélkül Hollandiában tartózkodnia ahhoz, hogy tanulmányi támogatásban részesülhessen. Bár a Bíróság a Bidar ügyben hozott ítéletével összhangban úgy találta, hogy a valamely tagállam állampolgárságával rendelkező diák a megélhetési ösztöndíj megszerzése érdekében hivatkozhat az EK 12. cikk első bekezdésére, ha bizonyos fokig integrálódott a társadalomba, ugyanakkor az EK 12. cikk első bekezdésével nem találta ellentétesnek ill. túlzottnak, ha a másik tagállam

Costello szerint meglepő, hogy a Bíróság, anélkül, hogy arra bármiféle magyarázattal szolgálna, ítéletében kifejezetten rögzíti, mely korábbi döntésétől kíván eltérni, szemben az azt megelőző gyakorlatával, ahol egyszerűen csak másképpen döntött.⁴⁰⁷ Currie szerint, itt pusztán arról van szó, hogy a Bíróság mintegy nyomatékosítani kívánja ezáltal, hogy az Akrich döntés egy hibás döntés volt az egyébként konzisztens joggyakorlatában. Demonstrálni igyekszik továbbá, hogy az Akrich ügyet megelőző joggyakorlat ezzel helyreáll. Ezt látszik megerősíteni az is, hogy a Bíróság az Akrich ügygel korábban hallgatólagosan felülírt MRAX ügyet, mind az előbbi ügy felülvizsgálatának szükségességére vonatkozó kijelentését megelőzően, mind azt követően meghivatkozta ítéletében.⁴⁰⁸

A kérdés persze mindenekelőtt az, hogy a Bíróság vajon a 2004/38/EK irányelv, mint fő hivatkozási forrás megszületése nélkül is felülírta volna-e az Akrich ügyben született döntését. A Jia eset kapcsán hozott határozat ugyanis arról tanúskodik, hogy az Akrich ügy nem egy egyszerű hiba volt a gépezetben. A Bíróság a kérdéses esetben nem tudta egyértelműen és kifejezetten felülírni korábbi határozatát, komoly fejtörést okozva ezzel a jogalkalmazóknak, ill. a jogtudomány képviselőinek. Mindebből arra következtethetünk, hogy a 2004/38/EK irányelv megszületése igenis szerepet játszott abban, hogy a Bíróság irányt váltott ítélezési gyakorlatában, ahogy Currie fogalmaz, “kiszabadulva ezzel az Akrich ügy béklyójából”.⁴⁰⁹ Ezzel kapcsolatosan rögtön felmerül a kérdés, hogy az irányelv esetleges módosítása megsemmisítheti-e a fent elért eredményeket a szabad mozgás biztosítása terén, tekintve, hogy a Bíróság a Metock ügyben hozott határozatában elsősorban az irányelv szövegére támaszkodott. A válasz egyértelműen nemleges, mivel az uniós polgárok szabad tartózkodását gátló nemzeti rendelkezések egyaránt megkérdőjelezhetőek a Szerződés szabad mozgás jogát biztosító cikkelyei alapján. Az irányelv célja csupán az, hogy megkönnyítse a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás alapvető és egyéni jogának a gyakorlását, amelyet

állampolgáraival szemben öt éven át tartó előzetes tartózkodásra vonatkozó feltételt alkalmaznak. A Bíróság C- 158/07 sz. Förster ügyben 2008. november 18-án született ítélete (EBHT 2008., I-8507.o.)

⁴⁰⁷ Lásd Costello uo.

⁴⁰⁸ CURRIE ibid. 321. o.

⁴⁰⁹ Lásd uo.

közvetlenül a Szerződés ruház az uniós polgárokra. A szabad mozgás és tartózkodás szerződésben foglalt alapvető elve tehát az, ami a bírósági döntés fő vázát adja.

Az Akrich ügyben hozott döntés felülvizsgálata szükségességének rögzítését követően az ítélet rátér a *hatásköri kérdések* elemzésére. Geelhoed Főtanácsnok Akrich és a Jia ügyekben képviselt, a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörelosztás visszautasítására vonatkozó nagy vihart kavaráó véleménye, a Bíróság által a Metock ügyben végre tisztázásra került. Az ítélet értelmében az EK szerződés szabad mozgásra vonatkozó rendelkezései biztosítják a Közösség számára a hatáskört, az uniós polgárok szabad mozgásának megvalósítása érdekében szükséges intézkedések elfogadásához. Utóbbiaknak joguk van a szokásos családi életvitel folytatásához, miközben a Szerződésből folyó alapvető szabadságot, így a szabad mozgáshoz való jogukat gyakorolják. Ha az uniós polgárok számára nem engedélyezett a *családi életnek* a szokásos körülmények között történő fenntartása, a számukra a Szerződés által biztosított alapvető szabadságok gyakorlása jelentős mértékben akadályozott.⁴¹⁰

„Következésképpen a közösségi jogalkotó a számára a Szerződésnek az említett cikkei által biztosított hatáskör keretei között szabályozhatja az uniós polgárok családtagjainak a tagállamokba való beutazására, valamint a tagállamok területén való tartózkodására vonatkozó feltételeket abban az esetben, ha azon lehetőségnek a hiánya, hogy az uniós polgárt 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.”⁴¹¹

Costello úgy véli, azáltal hogy a Bíróság az „akadályozottság” és a „visszatartó hatás” fogalmát nagyjából szinonimaként kezeli, a szabad mozgás korlátozásának egy igen *kiterjesztő értelmezését* adja, összhangban annak legújabb ítélkezési gyakorlatával.⁴¹² Így a tagállami szabályok viszonylag tág köre vonható majd bírósági felülvizsgálat alá.

⁴¹⁰ Lásd Metock ítélet 62. pontja

⁴¹¹ Lásd uo. 63. pont

⁴¹² A Bíróság fent már idézett D’Hoop ügyben hozott fent hivatkozott ítélete, a Bíróság C-76/05 sz. Schwarz ügyben 2007. szeptember 11-én hozott ítélete (EBHT 2007., I-6849. o.); C-318/05 sz. Commission v. Germany 2007-ben született ítélete (EBHT 2007., I-6957.o.); C-11/06 sz. Rhiannon Morgan v Bezirksregierung Köln and C-12/06 sz. Iris Bucher v Landrat des Kreises Düren ügyben 2007.

A tagállamok a harmadik országbeli családtagok belépése és tartózkodása vonatkozásában immáron nem jogosultak újabb korlátozások bevezetésére, a közösségi jogalkotó rendelkezik hatáskörrel, hogy:

„[...] szabályozza az uniós polgárok harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjainak abba a tagállamba való beutazását, illetve abban a tagállamban való tartózkodását, amelyben az uniós polgár a szabad mozgáshoz való jogát gyakorolta, beleértve azt az esetet is, ha a családtagok nem tartózkodtak előzetesen jogszerűen valamely más tagállamban”.⁴¹³

A tagállamok kizárólagos hatáskörének elismerése a fenti területen ugyanis azzal járna, hogy az uniós polgárok szabad mozgáshoz való joga azokban a tagállamokban, amelyekben nem rendelkeznek állampolgársággal, tagállamonként változna a nemzeti bevándorlási jogszabályok függvényében.

„Ez a következmény ellentétes lenne az EK 3. cikk (1) bekezdésének c) pontjában megfogalmazott, olyan belső piac kialakítására irányuló céllal, amelyet a személyek tagállamok közötti szabad mozgását gátló akadályok eltörlése jellemez. A belső piac létrehozása magában foglalja azt, hogy az uniós polgárnak az olyan tagállamokba való beutazására, illetve az olyan tagállamokban való tartózkodására vonatkozó feltételek, amelynek nem állampolgára, minden tagállamban azonosak legyenek. Következésképpen az uniós polgárok szabad mozgását úgy kell értelmezni, hogy az jogot biztosít bármely tagállam és különösen az uniós polgár állampolgársága szerinti tagállam területének avégett való elhagyására, hogy az uniós polgár az állampolgársága szerinti tagállamon kívül bármely más tagállamban azonos feltételek mellett letelepedhessék.”⁴¹⁴

október 23-án született ítélete (EBHT 2007.I-09161.o.); C- 499/06 sz. Halina Nerkowska 2008. május 22-én született ítélete (EBHT 2008., I-03993.o.); C-33/07 sz. Jipa ügyben 2008. július 10-én született ítélete (EBHT 2008., I-5157. o); C-353/06 sz. Grunkin Paul ügyben 2008. október 14-én hozott határozata (EBHT 2008., I- 7639.o.)

⁴¹³Lásd Metock ítélet 65. pont

⁴¹⁴Lásd uo. 68. pont. Costello ugyanakkor a fent szereplő azonos feltétel fogalmát a belépés és a tartózkodás vonatkozásában egyértelműen a maximum harmonizáció jeleként/követelményeként értelmezi.

A Bíróság úgy látja, hogy a fentiek hiánya egy paradox helyzethez vezetne, amelyben a harmadik országbeli családgyesítők kedvezőbb pozícióba kerülnének, mint uniós polgárságú társaik. Costello meglepőnek találja, hogy a Bíróság a fordított diszkriminációból fakadó hátrányokkal érvel,⁴¹⁵ tekintettel, hogy maga az irányelv rendelkezik oly módon, hogy ezzel jelentősen leszűkíti az uniós jogokból részesedő polgárok körét. A tagállami kormányok ezt fel is vetik védekezésükben, hiszen a 2004/38/EK irányelv említett értelmezése, fordított értelemben vezet indokolatlan hátrányos megkülönböztetéshez azokkal szemben, akik korábban nem gyakorolták a szabad mozgáshoz való jogukat. A Bíróság e tekintetben, nemrég hozott döntésére hivatkozva megerősítette,⁴¹⁶ hogy a közösségi jog, csak a tagállamközi helyzetekre vonatkozik, így a fent említett eltérő bánásmód nem tartozik a közösségi jog hatálya alá.⁴¹⁷ Ami a fordított diszkriminációra vonatkozó tagállami kritikát illeti, Peers szerint, nagyon is helyes, hogy a Bíróság emlékeztette a tagállamokat, nem kívánhatják, hogy „a kecske is jól lakjon, és a káposzta is megmaradjon”.⁴¹⁸ Míg a tagállamok nemzeti hatásköreik fenntartásához görcsösen ragaszkodva siránkoznak a fordított diszkrimináció okozta problémák miatt, addig a „családgyesítési irányelv”⁴¹⁹ rendelkezéseinek, tagállami határokat át nem lépő uniós polgárokra való kiterjesztésével, könnyedén kiküszöbölhették az ebből fakadó hátrányokat. Még sem fogadták el a Bizottság erre irányuló javaslatát. A fordított diszkrimináció problematikájára az alábbiakban még részletesebben kitérek.

A Bíróság ítéletében egy másik tagállami felvetésre is reagál. A tagállamok érvelésükben ugyanis arra hivatkoztak, hogy egy olyan helyzetben, amelyet a jelentős mértékű bevándorlás miatt jelentkező nyomás jellemez, szükséges a Közösség külső határainál történő népességvándorlás ellenőrzése, amely egyben feltételezi a Közösség területére

⁴¹⁵ Lásd *uo. Metock* ítélet 69. pont. A Bíróság szerint az ellentmondásos eredményre vezetne, hogy a tagállamok a családgyesítési jogról szóló 2003/86/EK tanácsi irányelv értelmében kötelesek lennének a területükön jogszerűen lakó harmadik országbeli polgár házastársának a beutazását és tartózkodását engedélyezni akkor is, ha e házastárs nem tartózkodott előzetesen jogszerűen valamely más tagállamban, amíg az uniós polgár családtagja esetében ezt megtagadhatnák.

⁴¹⁶ A Bíróság C-212/06 sz. *Government of the French Community and Walloon Government* ügyben hozott ítélete (EBHT 2008., I-1683.o.)

⁴¹⁷ Lásd *Metock* ítélet 76-78. pontjai

⁴¹⁸ PEERS *ibid.* 192. o.

⁴¹⁹ Lásd fent hivatkozott 2003/86/EK IE

első ízben történő belépés valamennyi körülményének az egyedi vizsgálatát. A 2004/38/EK irányelv fenti értelmezése, márpedig aláásná a tagállamoknak a bevándorlás külső határaikon történő ellenőrzésére vonatkozó hatáskörét. A Bíróság indokolatlannak találta a fenti aggályokat. Leszögezte, hogy a fenti jogok *csak a szabad mozgás jogával élő uniós polgárok családtagjait* illetik meg, ráadásul a tagállamok az irányelvben rögzített *közérdekű követelmények* alapján egyedi mérlegelést követően, továbbra is korlátozhatják a személyek szabad áramlását. Végül soron pedig, a kérdéses irányelv *35. cikke értelmében*, joggal való visszaélés vagy csalás, mint például érdekházasság fennforgása esetén a tagállamok megtagadhatják, megszüntethetik, vagy visszavonhatják az irányelv által juttatott bármely jogot, természetesen csak is az arányosság elvének, ill. más eljárási biztosítékoknak megfelelően.⁴²⁰

Végül, a Bíróság ítéletében „emlékeztetni kíván” arra, hogy minden tagállam részese az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt Európai Egyezménynek, amely a 8. cikkében előírja a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot.⁴²¹

Peers szerint, a tagállamok által az emberi jogok tiszteletben tartásának általános kötelezettségére való utalás célja, - az Akrich döntésben foglaltakhoz hasonlóan- kissé homályos. Ugyanakkor attól eltérően, a Metock esetben a közösségi jog hatálya alá tartozó személyekre irányul.⁴²²

3.6.1.2. A családtaggá válás időpontjának kérdése a 2004/38/EK irányelv rendelkezéseinek felhívhatóságát szempontjából

Rátérve a Metock ügyben előterjesztett előzetes döntéshozatali kérelem második kérdésére, a Bíróság deklarálta, hogy a szabad mozgás jogával élő uniós polgár harmadik országbeli házastársa, aki a 2004/38/EK irányelv értelmében „az uniós polgárt kíséri, vagy hozzá csatlakozik”, hivatkozhat ezen irányelv kedvezményes rendelkezéseire a

⁴²⁰ Lásd Metock ítélet 73-75. pontjai

⁴²¹ Lásd uo. 79. pontja

⁴²² PEERS ibid. 191. o.

házasságkötés helyétől és idejétől, illetve a házastársnak a fogadó tagállamba való érkezése körülményeitől függetlenül.⁴²³

A Bíróság fenti válaszát a következőkre alapozta. Egyfelől, az irányelv szövegéből nem következik, az uniós polgárnak a fogadó tagállamba való beutazását megelőző családalapítási követelménye, az abban foglalt jogok érvényesíthetősége céljából. Ellenkezőleg, a közösségi jogalkotó annak előírásával, hogy az uniós polgár családtagjai az uniós polgárhoz csatlakozhatnak a fogadó tagállamban, éppen azt a lehetőséget ismerte el, hogy az uniós polgár csak azt követően alapít családot, hogy a szabad mozgáshoz való jogát gyakorolta.⁴²⁴ A fenti értelmezés, a Bíróság szerint megfelel a 2004/38/EK irányelv célkitűzésének is, amely az uniós polgárnak az állampolgársága szerinti tagállamon kívüli más tagállamban való tartózkodáshoz való alapvető joga gyakorlásának a megkönnyítésében áll.

„Amennyiben ugyanis az uniós polgár azt követően alapít családot, hogy a fogadó tagállamban letelepedett, az arra vonatkozó engedély megtagadása, hogy az uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjai e polgárhoz az említett tagállamban csatlakozhassanak, visszatarthatja e polgárt attól, hogy továbbra is e tagállamban tartózkodjék, és arra ösztönözheti, hogy elhagyja a tagállamot annak érdekében, hogy valamely más tagállamban vagy harmadik országban alakítsa ki a családi életét.”⁴²⁵

Érdekes, hogy a Bíróság az Eind ügy kapcsán korábban kifejtettekkel összhangban, a Metock ügyben is részben az “elrettentő hatás” doktrínájára támaszkodik, akkor is, amikor az irányelv szöveg szerinti értelmezése ezt nem kívánná meg.⁴²⁶ A Bíróság ennek kapcsán hangsúlyozza, hogy az uniós polgárt nem csak egy másik tagállamba való tartózkodástól riaszthatja el az irányelv esetlegesen eltérő értelmezése, hanem kifejezetten arra ösztönözheti, hogy egy harmadik országba költözzön családjával. Peers szerint, a Bíróság

⁴²³ Lásd Metock ítélet 99.pontja

⁴²⁴ Lásd uo. 87-88. pontjai

⁴²⁵ Lásd uo. 89. pont

⁴²⁶ PEERS ibid. 191.o.

a fenti kijelentéssel, tulajdonképpen a *strasbourgi család egyesítési joggyakorlatra vonatkozó bírálata*nak ad hangot, még ha ezt finoman teszi is.⁴²⁷

A Bíróság a fentiekkel kapcsolatosan megvizsgálta továbbá, hogy a harmadik országbeli polgár, aki azelőtt lépett a tagállam területére, hogy családtaggá vált volna vajon az uniós polgárt kísérő, avagy inkább csatlakozó családtagnak tekinthető. A Bíróság szerint, mivel „*irreleváns az uniós polgár beutazásának időpontja*”, ítéletében egy fikcióval él. Kimondja, hogy a kérdéses családtagot, az uniós polgárhoz „csatlakozó, ill. azt kísérő családtagnak” kell tekinteni akkor is, ha a fogadó tagállamba azelőtt utazott volna be, hogy az uniós polgár családtagjává vált volna. Ezt azzal indokolja, hogy amennyiben a fogadó tagállam megtagadja utóbbtól a tartózkodás jogát, ez az említett uniós polgárt mindkét esetben *visszatárhathatja* attól, hogy e tagállamban tartózkodjék.⁴²⁸ Peers szerint, a fenti kifejezést illetően, a Bíróság szöveg szerinti értelmezése kissé tágnak mondható, ugyanakkor az eset körülményeire figyelemmel igazolhatónak tűnik. Egy szűkebb értelmezés esetén ugyanis az érintetteknek vélhetően nem okozna gondot, hogy a közösségi jog felhívása céljából egy másik tagállamba utazzanak, majd visszatérjenek eredeti tartózkodásuk szerinti országba.⁴²⁹

Végül a Bíróság határozatában rögzítette, hogy attól az időponttól, hogy a harmadik országbeli polgár egy a szabad mozgás jogát gyakorló uniós polgár családtagjává válik, a 2004/38/EK irányelv alapján megilleti a fogadó államba való beutazás és az ott-tartózkodás joga, amely csak az irányelv 27. és 35. cikkének betartása mellett, azaz közérdekű alapon, ill. a joggal való visszaélés esetében kerülhet korlátozásra.⁴³⁰

Nem elhanyagolható kérdés e tekintetben, hogy a *Metock* ügyben foglaltak a *családtagok* mely körére vonatkoznak. Mivel a *Metock* ügy alapvetően a 2004/38/EK irányelvre épül, a Bíróság kifejezetten hangsúlyozza is, hogy döntése kizárólag az irányelv 2. cikkének 2.

⁴²⁷ Lásd *uo.* 191.

⁴²⁸ Lásd *Metock* ítélet 92-93. pontjai

⁴²⁹ PEERS *ibid.* 191.o.

⁴³⁰ Lásd *Metock* ítélet 95. pont.

pontja értelmében vett, azaz az uniós polgár közvetlen családtagjaira vonatkozik.⁴³¹ Costello érvelése szerint, ugyanakkor a 2004/38/EK irányelv céljának figyelembevétele, így a szabad mozgás és tartózkodás jogának minél szélesebb körben történő érvényesítése, megkívánná, hogy a Metock ügy kapcsán elfogadott elvet *kiterjesszék* a tágabb értelemben vett családtagokra is.⁴³² Ugyanakkor, úgy tűnik a tagállami bírósági gyakorlat nem a fenti nézetet igazolja. A brit bíróságok általi szűk értelmezést támasztja alá a KG and AK esetben⁴³³ hozott döntés is, amely egy sri lankai kérelmező esetében merült fel, aki német nénékéjénél szeretett volna tartózkodást nyerni az Egyesült Királyság területén. A függőség ugyan bizonyított volt, azonban a brit bíróság elutasította a Metock ügyben foglaltak alkalmazását az érintett személy vonatkozásában, tekintettel, hogy az korábban nem lakott Németországban a fent említett rokonával, pontosabban, ahogy a brit rendelet azt megkövetelné, nem élt korábban az EGT területén.

Vajon a jogszerű tartózkodás előzetes tartózkodás követelményének kiiktatása az atipikus családokra, így a homoszexuális párokra is kiterjed-e? A Metock ügy nem bizonyul problematikusnak e tekintetben, mivel alapvetően tradicionális heteroszexuális alapú házassági kapcsolatok képezték az ügy tárgyát. Ahogy azt már fent láthattuk a 2004/38/EK irányelv ugyanakkor kiterjeszti a szabad mozgás és tartózkodás előnyeit a formális kapcsolatban élő homoszexuális párokra is.⁴³⁴ Így feltételezhetjük, hogy Metock ügyben foglaltak elviekben azokra a homoszexuális párokra is kiterjednek, akik a fogadó tagállam jogszabályai szerint, a házassággal egyenértékűnek regisztrált élettársi kapcsolatban, avagy házasságban élnek. A Metock ügy kapcsán a Bíróság ugyanis külön kiemeli, hogy a házasság intézménye önmagában kiváltja a közösségi jog által biztosított előnyöket, függetlenül a házasságkötés helyétől és idejétől, így feltehetően az is irreleváns ebből a szempontból, hogy a házasság azonos vagy különböző nemű személyek között kötött. ⁴³⁵

⁴³¹ Lásd uo. 73. pont

⁴³² Lásd COSTELLO ibid. 614. o. Ezt az érvelést erősíti továbbá az irányelv tartózkodási kártya kiállítására vonatkozó 10. cikkelyének nyelvezete is, amely nem tesz különbséget a két típusú családtag között.

⁴³³ KG (Sri Lanka) v Secretary of State for the Home Department; AK (Sri Lanka) v Same [2008] EWCA Civ 13; [2008] WLR (D) 11

⁴³⁴ Lásd hivatkozott irányelv 2.2. pont

⁴³⁵ COSTELLO ibid. 616.o.

3.6.2. A Sahin ügy

A Sahin ügy⁴³⁶ tényállása nagyon hasonló a Metock ügy tényállásához. Sahin úr török állampolgár, aki 2003-ban érkezett Ausztriába. Ott menedékjog iránti kérelmet nyújtott be, majd 2006-ban házasságot kötött egy német állampolgárságú hölgyel. Sahin úr, ezt követően, mint uniós polgár hozzátartozója, huzamos tartózkodási kártya kiállítása iránti kérelmet nyújtott be az osztrák hatóságokhoz, amely azonban elutasításra került. Az elutasító határozat szerint, Sahin úr német állampolgárságú házastársa ugyanis olyan időpontban élt a szabad mozgáshoz való jogával, amikor a felperes már Ausztriában tartózkodott, miáltal a 2004/38/EK irányelvben lefektetett *kísérés vagy csatlakozás követelménye* nem teljesülhetett. Az előzetes döntéshozatalra terjesztett kérdés arra irányult, hogy az említett irányelv releváns rendelkezéseit úgy kell-e értelmezni, mint amelyek olyan családtagokra is vonatkoznak, akik az uniós polgártól függetlenül érkeztek a fogadó tagállamba, és csak ott szereztek hozzátartozói jogállást vagy alapítottak az uniós polgárral családot. A Bíróság határozatában lényegében *megismételte* a Metock ügy kapcsán kifejtetteket és deklarálta, hogy a 2004/38-as irányelv kérdéses rendelkezései kiterjednek a fent említett családtagokra is.⁴³⁷

3.6.3. A szabad mozgás és a családi élet védelmének összefüggései a Metock ügy kapcsán

Láthatjuk, hogy a Bíróság fenti ítéletében igen nagy hangsúlyt fektet a családi élet védelmére, amikor is deklarálja: „Márpedig a fogadó tagállam részéről annak megtagadása, hogy az uniós polgár családtagjai számára a beutazás és a tartózkodás jogát biztosítsa, *visszatarthatja* az uniós polgárt attól, hogy e tagállamba beutazzék, vagy ott tartózkodjék, még akkor is, ha a családtagjai nem tartózkodnak jogszerűen valamely más tagállam területén”.⁴³⁸ Ez a megfontolás a Bíróság részéről, mint azt fent láthattuk nem

⁴³⁶A Bíróság C-551/07 sz. 2008. március 8-án Sahin ügyben hozott ítélete (az EBHT-ban még nem tették közzé)

⁴³⁷Lásd Sahin ítélet 33. pont

⁴³⁸Lásd Metock ítélet 64. pont

újkeletű. A Singh és a Carpenter eset indoklásában már jóval korábban deklarációra, került, hogy a család szétszakadása kihatással lehet a tagállami polgárok gazdasági jogosítványainak gyakorlására. A Metock és a Sahin döntés azonban ennél jóval továbbmegy, mivel a „családi élet felbomlásának” tétele ugyanolyan nyomatékkal szolgál indoklásként, abban az esetben is, ha a *családi élet csak azt követően* jött létre, hogy az uniós polgár élt a szabad mozgás jogával, függetlenül tehát attól, hogy a harmadik országbeli polgár mikor és hogyan lépett az Unió területére.

Láthatjuk ugyanakkor, hogy a Metock ügyben a Bíróság egyszerűen csak az Eind ítéletben foglaltakat követte, ahol is a fenti tétel már elviekben lefektetésre került. „*E visszatartó hatás ugyanezen polgár számára bekövetkezhet azon egyszerű kilátás folytán is, hogy a származási tagállamba való visszatérése után nem folytathatja az esetleg már a fogadó államban házasság vagy családdegyesítés következtében megkezdett közös családi életet a közeli hozzátartozóival*”.⁴³⁹A „visszatartó hatás” tág, azaz a jövőbeni fenyegetettséget is rögzítő koncepciójával, a Bíróság egyfelől elismerte a családi élet, ahogy Currie fogalmaz „*cseppfolyós jellegét*”,⁴⁴⁰másfelől igen tágan értelmezte az uniós polgárok szabad mozgásának szerződésből fakadó jogosítványait.⁴⁴¹

Ha felidézzük a Spaventa által az Akrich ügy kommentárjában kifejtetteket, - vagyis, hogy egy *uniós polgár szabad mozgáshoz való joga* igenis sérülhet azáltal, ha nem viheti magával a házastársát, még az esetben is, ha illegális tartózkodása miatt egyébként nem vonható a másodlagos jog hatálya alá-, láthatjuk, hogy az Akrich és a Metock ítéletek lényegüket illetően nem térnek el drámai módon egymástól.⁴⁴² Azt követően ugyanis, hogy a Bíróság az Akrich ügyre vonatkozó határozatában rögzítette az előzetes jogszerű tartózkodás feltételét, deklaráta a *családi élet tagállamok általi tiszteletben tartásának* 8. cikk szerinti követelményét, ahogy ezt a Metock ügy kapcsán is megtette. Amennyiben tehát a fentieket elfogadjuk, a két ügy között a különbség mindössze annyi, hogy az

⁴³⁹ Lásd Eind ítélet 36. pont

⁴⁴⁰ Továbbá azt, hogy a jogi szabályozásnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy rugalmasan kövesse a családi életben bekövetkezett – és a jelen korban egyre gyakrabban bekövetkező-változásokat. Lásd CURRIE 324. o.

⁴⁴¹ CURRIE ibid. 324. o.

⁴⁴² Lásd *uo.*; SPAVENTA ibid. 235-237. o.

Akrich esetben, főszabály szerint, előzetes illegális tartózkodás esetén a tartózkodás joga nem áll fenn, ez azonban *alapjogi megfontolásokra hivatkozva megcáfolható*, míg a Metock ügyben a vélelem a tartózkodás jogos volta mellett szól, ami viszont a joggal való visszaélésről rendelkező 35. cikkben foglaltak alapján utasítható vissza. A két eset eltérő megítélése a továbbiakban az eset speciális körülményeiből fakad. Ugyanakkor mindkét eset központi magvát, az uniós polgárság koncepciója és az őket megillető szabad mozgás joga adja. Ennek fényében hivatkozhatók a családi élet védelmének EJEE 8. cikkében foglalt jogosítványai.

A fentiekből tehát az következik, hogy a Bíróság a határokat átlépő uniós polgárok harmadik országbeli családtagjainak belépésével és tartózkodásával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatában *elszakadni* látszik a mérsékelt irányvonaltól, amely elsősorban gazdasági szempontokon alapuló családegyesítést tett lehetővé a közösségi polgárok számára. Az új, liberális irányvonal akkor is biztosítani igyekszik az uniós polgárok családegyesítési jogosítványait, ha az általuk gyakorolt gazdasági tevékenységgel az nem áll szoros összefüggésben. A Bíróságnak az a törekvése, hogy minél szélesebb körben biztosítsa a családegyesítési jogokat, az uniós polgárok szerződésben biztosított szabad mozgása követelményének biztosítása részeként, elsősorban azon távolabbi célkitűzésnek tudható be, amely értelmében az Unió a szoros értelemben vett gazdasági megfontolásokon túl kíván lépni és ennek keretében tartalommal kívánja megőlni az uniós polgári státuszt.⁴⁴³ A Bíróság tehát eme új célkitűzés megvalósítása fényében teszi meg első, bátorlalan lépéseit az uniós polgárok családegyesítési jogosítványai biztosítása vonatkozásában. Egy olyan státuszt kíván biztosítani az uniós polgárok részére, amely különböző jogok forrása.⁴⁴⁴ A Bíróság a fenti célkitűzés elérése érdekében hivatkozik tehát, az egyetemes emberi jogokra és ezen belül kifejezetten a családegyesítés jogára.⁴⁴⁵ A Bíróság úgy tűnik, megfogadja Jacobs főtanácsnok Konstantidinis ügy kapcsán kiadott főtanácsnoki véleményben foglalt javaslatát, amely értelmében *minden tagállami*

⁴⁴³ TRYFONODOU *ibid.* 646 o.

⁴⁴⁴ Lásd *uo.*, 55–60. o. A fent hivatkozott Martínez Sala, Grzelczyk, Trojani, Bidar esetek jól illusztrálják, hogy a Bíróság mai joggyakorlata a szerződésből milyen a szerződés eredeti gazdasági céljaival még csak köszönő viszonyban sem álló, az uniós polgárokat megillető jogokat vezet le.

⁴⁴⁵ Lásd Metock ítélet 56. pontja; Eind ítélet 44. pontja; Carpenter ítélet 38. pontja; MRAX ítélet 53. pontja

határokat átlépő uniós polgár számára biztosítani kell az alapvető jogok védelmét a közösségi jog keretein belül, függetlenül attól, hogy ez hogyan valósul meg (A Carpenter ügyben rövid idejű határátlépéssel, amíg az Eind ügyben migráns polgár hazájába visszatérésevel).⁴⁴⁶Ez a fejlemény persze Tryfonodou szerint egyáltalán nem meglepő, mivel az uniós intézmények aktusait egyre jobban áthatja az emberi jogok iránti elkötelezettség a közösségi jog formálása és alkalmazása során.⁴⁴⁷

A mérsékelt szemlélettől való elszakadás azonban, mint láthatjuk nem zökkenőmentes.⁴⁴⁸ Ezt tükrözi az Akrich eset, amely kapcsán a Bíróság még a szabad munkavállalás gazdasági szabadságának gyakorlása céljából lefektetett rendelet nyomvonalán, sőt annak egy kifejezetten megszorító értelmezésével kívánta meghozni döntését. Ebben persze szerepet játszottak a politika diktálta különleges körülmények is.

A Bíróság következetesen ragaszkodik továbbá a gazdasági szabadságok gyakorlása céljából még a 90-es évek elején kidolgozott „visszatartó hatás doktrínájának” formális alkalmazásához,⁴⁴⁹ még abban az esetben is, amikor az uniós polgárok szabad mozgását biztosító 2004/38/EK irányelv szöveg szerinti értelmezése ezt nem kívánná meg. Bíztható ugyanakkor, hogy az Eind ügy kapcsán a bíróság becsempészte a *Singh doktrínába az uniós polgárság alapvető jogállásának tételét*, elszakadva egyben a másodlagos jog betű szerinti olvasatától. A Bíróság, így egyfelől a liberalizmus útjára lépett azáltal, hogy az uniós polgárok családgyesítési jogait abban az esetben is garantálja, ha nincs szükségszerű kapcsolat a szabad mozgás és a fenti jogosítványok gyakorlása között.

⁴⁴⁶A Bíróság C-168/91 sz. Konstantinidis v Stadt Altensteig, Standesamt, and Landratsamt Calw, Ordnungsamt ügyben hozott ítélete (EBHT 1993., I-1191o.) 46. pont

⁴⁴⁷ A családgyesítésről szóló 2003/86/EK irányelv preambuluma 2. pontja; Az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgásáról és tartózkodásáról szóló 2004/38 preambuluma 31. pontja.

⁴⁴⁸ Ezt jól jelzik a fent hivatkozott Akrich és a Jia ügyek.

⁴⁴⁹ Az Eind ügyben Mengozzi Főügyész a Bírósághoz hasonlóan az „elrettentő hatás” tételére alapozta érvelését, ugyanakkor alternatív érveket is felsorakoztatott a tényállásnak az EK jog hatálya alá vonása céljából (közösségi munkavállaló, mint álláskereső családtagja, ill. a 18. cikkely/90/364/EK IE hatálya alá tartozó migráns uniós polgár családtagja). Ez is jelzi, hogy a közösségi joggal való kapcsolat fennállása a fenti esetben nem teljesen egyértelmű. Tryfonodou szerint, Mengozzi Főügyész titkon abban reménykedett, hogy a Bíróság a mérsékelt álláspontot követi és tényleges összefüggést követel majd a családgyesítési jogosítványok és a határokon átívelő gazdasági tevékenység gyakorlása között, így a munkaerő szabad mozgására vonatkozó rendelkezések, ill. az elrettentő hatása tétele nem lesz mérvadó az Eind ügy megválaszolása során.

Mégis, láthatóan nehezen szakad el a kifejezetten a gazdasági szempontok által vezérelt integrációs alapoktól, továbbra is fenntartva azzal legalább a formális kapcsolatot a Singh doktrína alkalmazásán keresztül, még ha utóbbi az Eind ügyben átfogalmazásra is került az uniós polgárság új jogállásának fényében.

4. A liberális szemlélet jogi buktatói

4.1. A fordított diszkrimináció problematikája egy új aspektusból

Az uniós polgárok számára a közösségi jog és így a Bíróság joggyakorlata által korábban nem vagy csak csekély mértékben biztosított családtagok jogok, valóban számos előnnyel kecsegtetnek, ugyanakkor gyorsan megmutatkoztak annak hátulütői is, így, mint azt feljebb láthattuk, a fordított diszkrimináció problémájának súlyosbodása. A liberális szemlélet ugyanis csak látszólag jelent gyógyírt arra. Az uniós jog felhívhatóságának egyre szélesebb körben történő biztosítása, valóban *csökkenti a fordított diszkrimináció áldozatainak számát*, azonban nem feledkezhetünk meg arról, hogy továbbra is lesznek olyan uniós polgárok, akik esetében nem mutatható ki a közösségi joggal való „megfelelő kapcsolat”, így különböző megfontolásokból ugyan, de nem esnek majd az uniós jog hatálya alá.

Az eltérő bánásmód,⁴⁵⁰ pedig igen sérelmes lehet azok számára, akik *nem élvezik az uniós jog egyre fokozódó védelmét*. Tekintettel továbbá a tisztán tagállami tényállás megítélése tekintetében az elmúlt években bekövetkezett ítélkezési fejleményekre⁴⁵¹ igen nehéz lenne *igazságosan* meghúzni a határvonalat a védelemben részesülő, ill. nem részesülő tagállamközi tényállások között. Különösen igaz ez az univerzális emberi jogok esetére, amelyek természetüknél fogva egyetemes karakterrel bírnak, megkövetelve az általános

⁴⁵⁰ A közösségi jog egyre szélesebb területeket ölel fel: foglalkoztatási ill. munkafeltételek C-332/90, Steen v. Deutsche Bundespost 1992. január 28-án született ítélete (EBHT 1992., I-341.o.); egy szakma gyakorlására vonatkozó követelményrendszer C-29/94, C-30/94, C-31/94, C-32/94, C-33/94, C-34/94 and C-35/94, Criminal Proceedings against Aubertin and Others (EBHT 1995., I-301.o.); C-299/95, Kremzow v Republic Österreich ügyben 1997. május 29-én született ítélete (EBHT 1997., I-2629.o) családtagjogok, C-297/88. és C-197/89 sz. Dzodzi v Belgian State 1990. október 18-án hozott ítélete (EBHT1990., I-3763.o)

⁴⁵¹ A fent már hivatkozott Chen, Avello és Schempp ügyek.

alkalmazást, az objektív igazolhatóság esetkörét leszámítva. Eeckhout ezt a következőképpen fogalmazza meg: „amennyiben az emberi jogok a mozgó európai polgárokat illetik meg, ez rögtön felvet egy további kérdést mégpedig, hogy megengedhető-e a megkülönböztetés a határokat átlépő, ill. a még otthon maradt polgárok között”.⁴⁵²

A gazdasági szabadságok közös piaci célok fényében történő gyakorlása egy objektív *mércét és kapaszkodót* jelentett a bíróság számára a *közösségi és ezáltal, az emberi jogi védelem kiterjesztése* szempontjából. Ez az objektív mérce azonban a liberális szemlélettel elveszni látszik, anélkül, hogy új, „szerződéses alapokon álló és ésszerű mérce” lépne annak helyébe.⁴⁵³ Márpedig az uniós polgárság intézményének megerősítése és tartalommal megtöltése objektív és érvényes igazolást követel bizonyos uniós polgárok közösségi jog által nyújtott emberi jogi védelmi köréből történő kizárása tekintetében. A fentiek alapján, ugyanis a fordított diszkrimináció olyan jogszerű igazolást nem nyert eltérő bánásmódot jelent,⁴⁵⁴ amely ellentétes az uniós polgárok közötti egyenlőség közösségi jogelvével.⁴⁵⁵

Peers ezzel szemben hangsúlyozza, hogy a fordított diszkrimináció, mintegy *természetes* velejárója a személyek szabad mozgása tekintetében érvényesülő osztott hatáskör gyakorlásának. Ez pedig, csak abban az esetben lenne felszámolható, ha a Közösség jóval nagyobb, vagy jóval kisebb hatáskörrel rendelkezne a fenti területen. A Metock ügy és általában a liberális irányvonal valóban különbségtételt (újra)generál a tagállami határokat átlépő, ill. az otthon maradt uniós polgárok között a családdegyesítés vonatkozásban, ez a megkülönböztetés azonban az Akrich ügy esetében is fennállt, csak éppen *az uniós polgár családtaggal, ill. a harmadik országbeli családtaggal* rendelkező migráns tagállami polgárok között. Peers szerint, a két út közül a Bíróság helyesen azt választotta, amely elsőrendű fontossággal bír, azaz a „*mozgás szabadságának*” útját. A

⁴⁵² EECKHOUT, P.: The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question, 972. o.

⁴⁵³ CANNIZZARO, E.: Producing “Reverse Discrimination” through the Exercise of EC Competences, 41–42.o.

⁴⁵⁴ Lásd Jia vélemény 75. pont; Lásd TRYFONODOU, A. 60–64 o.; SHUBHNE, N.: The European Union and Fundamental Rights: Well in Spirit but Considerably Rumpled in Body?, 192.o.

⁴⁵⁵ JACOBS, F.G.: Citizenship of the European Union—A Legal Analysis, 598. o.

Metock ügy vonatkozásában felmerülő kritika tehát alaptalan, mivel a Bíróság kérdéses döntése nélkül is fennállna az *uniós polgárok közötti különbségtétel*, egészen addig, amíg nem kerül elfogadásra egy általános hatályú, egységes család egyesítési szabályrendszer.

A fentieket röviden összegezve, a fordított diszkrimináció problémájára a mérsékelt irányvonal ugyan nem tud megfelelő választ adni, azonban a liberális szemlélet válasza sem kielégítő, hiszen lényegében újragenerál egy korábban már más formában fennálló problémát.

4.2. Az Alapjogi Charta megszorító értelmezéséből fakadó problémák a Bíróság releváns joggyakorlatának fényében

A liberális irányvonalból fakadó másik dilemma, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével, így az Alapjogi Charta⁴⁵⁶ kötelező erőre emelkedésével válik aktuálissá. Tryfonodou szerint, ugyanis a Charta vélhetően *szűkebb alkalmazási* területet ölel fel, mint ami a fenti elvből következne az emberi jogok, mint az uniós jog általános jogelveinek bírósági védelme körében. A Bíróság ítélkezési gyakorlatában, ugyanis arra szorítja az uniós intézményeket, ill. a tagállamokat, hogy azok tartsák tiszteletben a tagállami polgárokat megillető emberi jogokat, akkor is, amikor az uniós jog érdekében járnak el (acting as agents),⁴⁵⁷ illetve amikor *éppen el kívánnak térni annak alkalmazásától*,⁴⁵⁸ feltéve, ha az eset, tényállása alapján az uniós jog hatálya alá vonható.⁴⁵⁹ Ugyanakkor a Charta alkalmazása leszűkítheti az esetkört, amelyben a tagállamok kötelesek biztosítani a fenti emberi jogi garanciákat. A Charta 51(1) cikke ugyanis úgy rendelkezik, hogy „E Charta rendelkezései az Unió intézményeire és testületeire vonatkoznak – kellő tekintettel a szubszidiaritás elvére –, valamint a tagállamokra, azon esetekben, amikor az *Unió jogát alkalmazzák*”.⁴⁶⁰ Tekintettel, hogy a

⁴⁵⁶ Az Európai Unió Alapjogi Chartája [2007] HL C303/1

⁴⁵⁷ A Bíróság C-5/88 sz. Wachauf v. Germany 1989. július 13-án hozott ítélete (EBHT 1989., 2609.o.)

⁴⁵⁸ C-260/89 sz. ERT AE v Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas 1991. június 18-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-2925.o.); A Bíróság C-368/95 sz. Vereinigte Familienpress Zeitungsverlags- und Vertriebs GmbH v Heinrich Bauer Verlag 1997. június 26-án született ítélete (EBHT 1997., I-3689.o.)

⁴⁵⁹ Lásd Kremzow ítélet 67. pontja

⁴⁶⁰ Lásd fent hivatkozott Alapjogi Charta 51. cikk (1) bek.

Bíróság esetjoga nem tisztázza, mit jelent az „uniós jog alkalmazása” ezért nem teljesen egyértelmű, hogy a Charta a jövőben megerősíti-e a Bíróság jelenleg fennálló joggyakorlatát, azaz olyan esetekben is alkalmazandó-e, amelyekben a tagállamok el kívánják térni az uniós jog rendelkezéseitől.⁴⁶¹ Sajnos, a Charta értelmező magyarázata sem segít a fenti kérdés megválaszolásában, tekintve, hogy egy a Bíróság joggyakorlatában korábban nem ismert fogalommal operál, még ha az elviekben alkalmas a Charta alkalmazási körének kiterjesztésére.⁴⁶²

Amennyiben mégis a Charta megszorító értelmezése nyerne alkalmazást, a Bíróság aligha lesz képes a fenti liberális szemlélet érvényesítésére ítélkezési tevékenysége során. Hiszen ebben az esetben csak azok az uniós polgárok hivatkozhatnak majd a Chartára, akik fel tudnak mutatni bármilyen az uniós joggal fennálló kapcsolatot, ill. esetükben valamely tagállam uniós szabályt hajt végre, vagy egy rendelet, vagy egy irányelvet átültető nemzeti szabály alkalmazása során. A fenti családegyesítési esetek jól példázzák a Charta megszorító alkalmazása kapcsán esetlegesen felmerülő nehézségeket. A Singh, Akrich ill. az Eind ügyekben nyilvánvaló, hogy nem beszélhetünk az uniós jog végrehajtásáról, legalábbis a fenti értelemben, tekintve, hogy az előbbi ügyek felmerülésekor hatályos másodlagos közösségi jogalkotás csak olyan esetekre vonatkozott, amelyben a közösségi polgárt a családtagjai a fogadó államba és nem a honosságuk szerinti országba kísérik. A 2004/38/EK irányelv elfogadása óta (ahogy azt a Metock ügy kapcsán láthattuk) persze némileg változott a helyzet, de a jogalkotási hézag továbbra is fennáll, például a Carpenter üggyhez hasonló esetekben, *ahol is nem teljesül az irányelv 3. cikk (1) bekezdése által előírt másik tagállamba költözés feltétele*.⁴⁶³ Mivel jelenleg nem létezik olyan másodlagos uniós jogi eszköz, mely azon uniós polgárokra

⁴⁶¹ Ugyanakkor lehet, hogy a Charta szövegezői annak egy jóval megszorítóbb értelmezését vizionálták, így az kizárólag a „Wachauf típusú” esetekben nyerhet alkalmazást.

⁴⁶² As regards the Member States, it follows unambiguously from the case law of the Court of Justice that the requirement to respect fundamental rights defined in a Union context is only binding on the Member States when they act in the context of Community law (judgment of 13 July 1989, Case 5/88 Wachauf [1989] ECR 2609; judgment of 18 June 1991, ERT [1991] ECR I-2925). Az emberi jogok tiszteletben tartásának követelménye csak akkor kötelezi a tagállamokat, amikor „azok a közösségi joggal összefüggésben járnak el”. Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights of the European Union, CONVENT 49, Charte 4473/00, 46.o.

⁴⁶³ Lásd 2004/38/EK irányelv 3. cikk (1) bekezdés: Ezt az irányelvet kell alkalmazni mindazokra az uniós polgárokra, akik olyan tagállamba költöznek, vagy olyan tagállamban tartózkodnak, amelynek nem állampolgárai, valamint az őket kísérő vagy hozzájuk csatlakozó, a 2. cikk 2. pontjában meghatározott családtagjaikra.

vonatkozik, akik a családegyesítési jogukat a Carpenter ügyben foglaltak szerint, a saját államukkal szemben kívánják érvényesíteni, *a Charta, a megszorító értelmezés alapján nem nyerhetne alkalmazást.* Ez pedig, egy újabb nehezen indokolható megkülönböztetéshez vezetne azon uniós polgárok között, akik valamely másodlagos jogi aktus hatálya alá tartoznak, ill. azok között, akik nem esnek ebbe a körbe.

A Charta megszorító alkalmazása további „nem kívánatos” diszkriminációhoz vezethet, ez esetben a családjukat egyesíteni kívánó uniós polgárok (akik saját honosságuk és tartózkodási helyük szerinti állammal szemben kívánják érvényesíteni fenti jogukat) és a harmadik országbeli polgárok között. A 2003/86/EK irányelv ugyanis lehetővé teszi a harmadik országbeli polgárok számára, hogy családjuk az állandó tartózkodási helyük szerinti tagállamban nyerhessen tartózkodást, így a fenti irányelv nemzeti jogba átültetése kapcsán felmerülő esetekben, a Charta segítségül hívható lesz az emberi jogok érvényesítése céljából. Mivel tehát a harmadik országbeli polgárok tagállamközi mozgás nélkül is hivatkozhatnak az uniós jog által biztosított családegyesítési jogosítványaikra, ez könnyen anomáliákhoz vezethet, különösen, az egyre szigorodó tagállami bevándorlási szabályok fényében.⁴⁶⁴

Tryfonodou szerint, a fenti problematika, nem pusztán elméleti jellegű, tekintve, hogy a Charta *különös védelmet kíván biztosítani a család intézményének.* Ezt támasztja alá az is, hogy az alapjogi dokumentum nem pusztán egy, a családi élet tiszteletben tartását deklaráló rendelkezést tartalmaz,⁴⁶⁵ hanem 33(1) cikkében kifejezetten kimondja, hogy „a család jogi, gazdasági és szociális védelmet élvez.”⁴⁶⁶ *Ezzel az Unió elismeri, hogy a család, mint intézmény önmagában is védelmet élvez, nem pusztán a gazdasági integráció megvalósításának eszközeként.* A fentiek fényében, tehát indokoltnak tűnik a Charta 51. cikke (1) bekezdésének fentiekben bemutatott szélesebb körű értelmezése, hiszen nem lényegtelen, hogy a Bíróság milyen mértékben terjeszti ki majd ki az uniós szintű emberi jogi védelmet a bevándorláspolitikai érzékeny területén, ahogy azt a Bíróság legújabb családegyesítési jogosítványokkal kapcsolatos joggyakorlatában is tette.

⁴⁶⁴ WHITE, R.C.A.:Conflicting Competences: Free Movement Rules and Immigration Laws, 395.o.

⁴⁶⁵ Lásd Alapjogi Charta 7. cikke

⁴⁶⁶ Lásd uo. Alapjogi Charta 33. cikk (1) bekezdése

5. A liberális szemlélet gyakorlati vonatkozásai a Metock ügy fényében: politikai buktatók

Úgy vélem nem kétséges, hogy a tagállamok a Metock döntés ellenére, továbbra is korlátozni kívánják majd a harmadik országbeli családtagok területükre való belépését és szabad tartózkodását. Most, hogy az előzetes jogszerű tartózkodás követelménye már nem alkalmazható, vajon milyen eszköz áll a tagállamok rendelkezésére a fenti cél elérésére. Currie szerint, a *közérdekű korlátozás, ill. az irányelv jogal való visszaélést rendező 35. cikkére való hivatkozás* lehetősége önmagában kevésnek tűnik a tagállami kormányok megnyugtatósára, különösen recesszió idején, amikor a migrációs folyamatok feletti erős kontroll hiánya komoly társadalmi feszültségekhez vezethet.

Az irányelvben foglalt korlátozások ugyanis *csak egyedi mérlegelést követően* nyerhetnek alkalmazást, ráadásul körbe vannak bástyázva különböző *jogi garanciákkal* tekintve, hogy egy alapvető szabadság gyakorlását korlátozzák. A tagállamok kezei tehát, erősen meg vannak kötve. Így például hatósági kiutasító határozat meghozatalára csak a *személyes körülmények* megfelelő figyelembevételével kerülhet sor, tekintettel kell lenniük továbbá, az *arányosság elvének alkalmazására, ill. arra, hogy az, mennyiben sérelmes az uniós polgár családi életére.*⁴⁶⁷ Ráadásul a tagállamok félelme nem alaptalan a tekintetben, hogy az ítéletet követően, számos harmadik országbeli polgár házasságkötéssel, visszamenőleg kívánja majd rendezni, amúgy illegális jogi státuszát. *Az egyedi mérlegelést kívánó korlátozások lehetősége* tehát, önmagában nem nyugtatja meg a kedélyeket, különösen mivel a Bíróság Akrich döntésében nem tulajdonított jelentőséget annak a ténynek, hogy az uniós polgár milyen okból kíván élni a szabad mozgás jogával.⁴⁶⁸

⁴⁶⁷ A fenti követelmény az Orfanopoulos ügyben került kimondásra. A Bíróság C-482/01 sz. Georgios Orfanopoulos és Társai ügyben 2003. szeptember 11-én hozott ítélete (EBHT 2003. I-05257)

⁴⁶⁸ Habár a Metock eset, a fogadó tagállamban kötött házasságokra vonatkozik, nem kétséges, hogy az abban foglaltak, a jövőben a hazájukba visszatérni kívánó polgárok esetében is alkalmazást nyernek majd.

A fentieket jól illusztrálja, hogy Dániában, a Metock döntést követően, az illetékes, dán minisztériumot elárasztották a hasonló helyzetben lévő házaspároktól érkező beadványok, amelyek mind a korábban elutasított kérelmük felülvizsgálatára irányultak. A dán kormány ugyanakkor kijelentette, hogy nem hajlandó nemzeti jogát a bírósági döntéshez igazítani, sőt a dán lapokban olyan szólalmok is felcsendültek, miszerint a Bíróság túllépte hatáskörét a döntés meghozatalakor.⁴⁶⁹

Milyen következményekkel jár mindez a jövőre nézve? A 2004/38/EK irányelv alkalmazásáról szóló jelentés szerint,⁴⁷⁰ ugyan a tagállamok implementációs intézkedésekre vonatkozó közlései hiányosak voltak, sőt az esetek nagy részében késve is érkeztek, mégis valamennyi tagállam végrehajtotta az átültetést. Ez persze messze nem jelenti azt, hogy az implementáció összességében megfelelne az irányelv által biztosítani kívánt védelem szintjének. A végrehajtási problematikák közül, külön kiemelhető a tagállamok harmadik országbeli polgárságú családtagok belépésre és tartózkodására vonatkozó szabályainak folyamatos megsértése. A tagállamok tehát úgy tűnik, továbbra sem nem mutatnak kellő indíttatást a szabad mozgás jogterületének uniós joggal összhangban történő végrehajtására, sőt a Metock ügyszóhoz hasonló döntés fel is erősítheti az Unióval szembeni általános negatív érzelmeket.

A tagállamok ezzel egyidejűleg vélhetően szigorúbb ellenőrzés alá helyezik majd a harmadik országbeli polgárok területükre való belépését, még azok családtaggá válását megelőzően. Természetesen, csak a uniós bevándorlás és menekültpolitika által megszabott kereteken belül élhetnek ezzel a lehetőséggel. Peers szerint, a fenti szabályok végrehajtása során, a tagállamok továbbá igyekeznek majd az uniós, ill. a harmadik országbeli polgárok vonatkozásában minél kisebb érintkezési felületet biztosítani, a menekülteket a honosoktól elszigetelni, a házasságkötési procedúrát szigorítani. Utóbbi esetben persze szintén korlátokat szab majd az EJEE 12. cikke.

⁴⁶⁹ Reported in Kirk, Lisbeth: "Danish Immigration Law Under Fire After EU Court Ruling", *EU Observer*, July 29, 2008. Available at <http://www.euobserver.com> [Accessed December 14, 2008].

⁴⁷⁰ A Bizottság jelentése 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 alkalmazásáról. COM 2008 (840)

Az összes körülményt mérlegelve, tehát nehéz lenne mérleget vonni a tekintetben, hogy a Metock ügy és általában a liberális irányvonal, mit jelent a harmadik országbeli polgárok Unióba való belépése, tartózkodása, ill. általában véve a családegyesítés jogosítványának gyakorlása vonatkozásában. A harmadik országbeli családtaggal rendelkező, határokat átlépő uniós polgárok és családtagjaik tekintetében az egyértelműen kifejezetten előnyösnek mondhatók. A még családtaggá nem vált harmadik országbeli polgárokra vetítve, a fenti gyakorlat azonban inkább hátrányosnak tűnik tekintve, hogy az vélhetően a bevándorlási szabályok általános szigorítására vezet majd, még ha csak az uniós jog által megengedett keretek határai között is.

6. Az uniós joggal való visszaélés kérdése a 2004/38/EK irányelv fényében

Az uniós polgárok családegyesítési törekvései tehát, különböző típusú visszaéléseknek adhatnak teret, amelyek a harmadik országbeli családtagok belépésével és tartózkodásával kapcsolatos tagállami korlátozásokhoz vezethetnek. A 2004/38/EK irányelv 35. cikke éppen ezért egyértelműen rögzíti, hogy a tagállamok – a személyek szabad mozgását szabályozó közösségi jog tárgyi hatálya alá tartozó területeken – a visszaélések és csalások elleni küzdelem érdekében hathatós és szükséges intézkedéseket hozhatnak, azaz *joggal való visszaélés vagy csalás, például érdekházasság esetében megtagadhatják, megszüntethetik vagy visszavonhatják az irányelv által juttatott bármely jogot*. Az ilyen intézkedéseknek, azonban minden esetben figyelemmel kell lenniük az arányosság elvére, ill. a 30. és 31. cikkeiben megállapított eljárási biztosítékokra.

6.1. A 2004/38/EK irányelv 35. cikkének értelmezése a Bizottság Közleményében foglaltak alapján és az EuB vonatkozó ítélezési gyakorlata

Az Akrich ügy kapcsán azonban már láthattuk, nem is olyan egyértelmű, hogy mi tartozik, ill. mi nem a visszaélés uniós fogalma alá. A 2004/38/EK irányelv alkalmazásával kapcsolatos *iránymutatás* már meghatározza a visszaélés

fogalmát⁴⁷¹ egyúttal deklarálja, hogy visszaélés esetén nem lehet az uniós jogra hivatkozni.⁴⁷² Előbbi értelmében, a visszaélést az irányelv alkalmazásában olyan, kizárólag az uniós jog által garantált szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog megszerzésének céljával elkövetett mesterséges magatartásként lehet definiálni, amely, bár formailag betartja az uniós szabályokban lefektetett feltételeket, nem áll összhangban a szabályok céljaival.

Tekintettel, hogy a visszaélésszerű magatartás az érintett jogok megtagadását vagy visszavonását vonja maga után, ezért szükséges megvizsgálni, hogy a Bíróság korábbi gyakorlatában vajon milyen esetekben állapította meg annak fennforgását. A következőkben ezért röviden áttekintem a Bíróságnak azokat a személyek szabad mozgása körében hozott határozatait, amely kapcsán felmerült az uniós joggal való visszaélés tényállási eleme.

A Bíróság, bár a személyek szabad mozgására vonatkozó ítélkezési gyakorlatában már relatíve korán találkozott egyes visszaélésszerű tényállási elemekkel a Levin, a Singh és a Paletta ügyek vizsgálata során,⁴⁷³ mégis csak a közelmúltban, a Centros eset kapcsán kezdett körvonalazódni a joggal való visszaélés uniós vonatkozású problematikája. Végül, csak 2000-ben az Emsland Starcke ügyben hozott határozatában⁴⁷⁴ rögzítette a Bíróság a visszaélésszerű magatartás megállapíthatóságának feltételeit.⁴⁷⁵

⁴⁷¹ A Bíróság C-110/99. sz. Emsland-Stärke-ügyben 2000. december 14-én született ítélete (EBHT 2000., I-11569.o.) (52. és az azt követő pontok) és a C-212/97. sz. Centros-ügyben 1999. március 9-én született ítélete (EBHT 1999. I-1459 o.) 25. pont

⁴⁷² A Bizottság fent hivatkozott jelentése 16. o.

⁴⁷³ A fent hivatkozott Levin, Singh ügyek, illetve a Bíróság 206/94 sz. Paletta ügyben 1996 május 2-án hozott ítélete (EBHT1996., I-2357.o.)

⁴⁷⁴ Lásd Emsland Stärke ítélet 52. és 53. pontjai

⁴⁷⁵ A visszaélésszerű magatartás megállapításának feltételei a következők: egyrészt szükséges az, hogy objektív körülményekből kiderüljön, hogy a közösségi szabályozás által előírt szabályok formális betartása ellenére az e szabályozás által meghatározott célt nem érték el; másrészt szükség van egy olyan szubjektív tényezőre, mely tükrözi annak szándékát, hogy egy kedvezmény eléréséhez szükséges feltételeket mesterségesen teremtették meg.

Az előbbi ügyet követően a Ninni Orasche és az Akrich esetek kapcsán merült fel ismételten az uniós joggal való visszaélés problematikája.⁴⁷⁶ A joggal való visszaélés vonatkozásában a nemzeti bíróság a Ninni-Orasche ügy kapcsán a fentiekre tekintettel arra keresett választ, hogy visszaélésnek minősül-e, ha egy Ausztriában élő olasz hölgy, bizonyos Ninni Orasche ausztriai tanulmányait megelőzően, kizárólag azért vállalt ott munkát, hogy jogot formálhasson a tagállami hatóságok által biztosított megélhetési támogatásra.⁴⁷⁷ A Bíróság ennek kapcsán hangsúlyozta, hogy amennyiben a tagállami polgár bármilyen rövid ideig is dolgozott a tagállamban, jogosult a munkaerő szabad mozgására vonatkozó rendelkezések kínálta védelemre, feltéve, hogy tevékenysége nem kiegészítő, marginális jellegű. A Bíróság szerint, az alapügy felperese nyilvánvalóan nem azzal a szándékkal jött a fogadó tagállamba, hogy ott kiaknázzon egy szociális ellátást, hanem azért, hogy együtt éljen az osztrák állampolgárságú férjével, ill. azóta is jogszerűen tartózkodik ott. *Ha kifejezetten nem is, de a Bíróság így implicit módon szűkítette a visszaélésszerű magatartás esetkörét.* Ez a megközelítés még letisztultabb formát ölt az Akrich ügy kapcsán elfogadott döntésében. A Bíróság arra a kérdésre, hogy a házaspár magatartása visszaélésszerű-e azt a választ adta, hogy *egy házaspár jogi helyzetének megítélésekor, nem irányadó az indíték, vagyis irreleváns, hogy csak azért telepedtek le egy másik tagállamban, hogy hazatérésükkor kedvezőbb helyzetben legyenek, amennyiben persze a munkavégzés valóságos volt.* Amennyiben tehát az uniós munkavállaló tényleges és valóságos munkát végez, a Bíróság fenti doktrínája alapján a

⁴⁷⁶A Bíróság C-413/01 sz. Ninni-Orasche ügyben 2003. november 6-án hozott ítélete (EBHT 2003., I-13187.o.)

Ahogy azt fent már láthattuk, a Surinder Singh ügyben a Bíróság még úgy fogalmazott, hogy a tagállamok megakadályozhatják az uniós joggal való visszaélést, amely a nemzeti jog megkerülését célozza. Lásd Singh ítélet C-370/90 24. pont.

⁴⁷⁷A Ninni Orasche ügy tényállása szerint, egy olasz állampolgárságú hölgy Ausztriában élt osztrák állampolgárságú férjével, ahol tanulmányokat folytatott. Tanulmányai alatt megélhetési támogatásért folyamodott az osztrák hatóságokhoz, kérelmét azonban elutasították. Ninni-Orasche közvetlenül azelőtt, hogy megkezdte tanulmányait Ausztriában, határozott idejű munkaszerződés alapján két és fél hónapig pincérnőként, ill. pénztárosként dolgozott. A Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlatára hivatkozva megállapította, hogy ilyen szociális támogatásra akkor van joga a közösségi polgárnak, ha folytonosság áll fenn korábban végzett gazdasági tevékenysége, ill. tanulmányai között. Ennek körében rögzítette, hogy önmagában az alkalmazás ilyen rövid időtartama – két és fél hónap – nem jelenti azt, hogy a személy nem minősülhetne munkavállalónak. A nemzeti bíróságnak tehát azt kell megvizsgálania ez esetben, hogy a munkavállalás tényleges volt-e vagy csak marginális, kiegészítő jellegű.

visszaélészerű magatartás nem valósul meg csak abban az esetben például, ha érdekházasság esete forog fent.⁴⁷⁸

Az *uniós polgárság intézményével kapcsolatosan*, mindezidáig csak néhány eset tényállásában jelent meg a visszaélési elem. Az első ilyen eset, a fent már ismertetett Chen ügy volt, amely kapcsán a Bíróság nem foglalkozott sokat a visszaélés kérdésével, azt egy rövid, ámde határozott érveléssel visszautasította, tekintve, hogy *nem a Bíróság feladata, annak mérlegelése*, milyen célra irányul a másik tagállami állampolgárság megszerzése.⁴⁷⁹

A fent már szintén ismertetett Collins ügyben, amelyben a közösségi jogra hivatkozó személy kettős, ír és amerikai állampolgársággal rendelkezett, pedig a bíróság nem csak, hogy elutasította a közösségi joggal visszaélés kérdésének vizsgálatát, hanem *említést sem tett* annak lehetséges fennállásáról. Az tehát, hogy Collins úr magatartása akár visszaélésnek is minősülhet sem a Főtanácsnok, sem a Bíróság részéről nem képezte megfontolás tárgyát.⁴⁸⁰

⁴⁷⁸ A Bizottság közleményében is rögzítésre kerül a fenti elv. A Közlemény szerint, ugyanis különbséget kell tenni a közösségi jog tényleges, illetve visszaélészerű gyakorlása között, ami annak értékelésén kell alapuljon, hogy a tagállamban, ahonnan az uniós polgár és családja visszatér, ténylegesen és valóban gyakorolták-e a közösségi jogokat. E célból a tagállamok indikatív kritériumokat határozhatnak meg, amelyek azonban csak az egyedi vizsgálat kiindulópontjaként szolgálhatnak, amely vizsgálatnak az összes releváns körülményre ki kell terjednie.

- az illető uniós polgár fogadó államba költözésének körülményei (előző sikertelen próbálkozásai, hogy harmadik országbeli házas társának a nemzeti jog szerint tartózkodási jogot szerezzen, állásajánlat a fogadó tagállamból, milyen minőségben tartózkodik az uniós polgár a fogadó tagállamban);
- a fogadó államban való tartózkodás valóságosságának és ténylegességének mértéke (a fogadó állami tervezett és a tényleges tartózkodás, a fogadó államban való letelepedés érdekében tett lépések, köztük a nemzeti regisztrációs formalitások elvégzése és a lakhatás megoldása, gyermekek beiratása oktatási intézménybe);
- az illető uniós polgár hazaköltözésének körülményei (visszatérés közvetlenül azután, hogy egy másik tagállamban harmadik ország állampolgárával házasságot kötött).

⁴⁷⁹ „Nem a tagállam feladata, hogy a valamely másik tagállam által nyújtott állampolgárság hatásait csökkentse, és a Szerződés által szabályozott alapvető szabadságok gyakorlásához további feltételeket írjon elő ezen állampolgárság elismeréséhez. Márpedig pontosan ez lenne a helyzet, ha az Egyesült Királyságnak – pusztán azon oknál fogva, hogy a tagállami állampolgárság megszerzésének célja valójában valamely harmadik állam állampolgárának a tartózkodási jog közösségi jog szerinti megszerzése volt – joga lenne megtagadni más tagállamok állampolgáraitól, mint amilyen Catherine, hogy élhessenek a közösségi jog által biztosított alapvető szabadsággal.”

⁴⁸⁰ Lásd fent hivatkozott C-138/07sz. Collins ítélet

A Bíróság a Bizottság kontra Ausztria ügyben hallgatólagosan elismerte ugyan, hogy a joggal való visszaélés, mint hivatkozási alap elfogadható bizonyos esetekben, mégis a *szabad mozgásra helyezte a hangsúlyt* ítéletének meghozatalakor.⁴⁸¹ Amint láthatjuk tehát, a Bíróság a közösségi munkavállalókra, ill. az uniós polgárokra vonatkozó joggyakorlatában, az ezredfordulót követően elbírált ügyek kapcsán, messze túlhalad, a letelepedés szabadsága körében a Centros ügyben megállapítottakon, tekintettel, hogy a kérdéses esetekben *határozottan elutasítja a visszaélési* elem jelenlétét. A *Collins, ill. a Chen* esetek tényállásában mi több jelen van egy koholt elem, amely a Bíróság részéről alapos vizsgálatot indokolt volna, az EuB még sem élt azzal, legalábbis a vonatkozó jogirodalom álláspontja szerint.⁴⁸² De La Ferie úgy véli, az Emsland Starke ügy kapcsán elfogadott teszt alkalmazása, mindkét esetben eltérő döntésre vezetett volna. A Kommentátor szerint, a Bíróság azért utasította vissza a kérdéses ügyekben a fenti teszt alkalmazását és ezzel a visszaélési elem jelenlétének megállapítását - anélkül, ráadásul, hogy arra vonatkozóan kimerítő indoklást adott volna, - mivel az uniós polgárokra vonatkozó esetekben már elsősorban nem a korábban hangsúlyos gazdasági megfontolások dominálnak.⁴⁸³ De La Ferie ezt a következőképpen fogalmazza meg: „tekintve hogy az *emberi humánnum*, igen hosszú ideig nem töltött be hangsúlyos szerepet a közösségi joggyakorlatban, ezért legújabb döntéseiben a Bíróság, igyekszik az uniós polgárok és családtagjaik számára, minél szélesebb körben biztosítani a szabad mozgás és tartózkodás jogát, elszakadva a szigorú értelemben vett gazdasági megfontolásoktól.”⁴⁸⁴

⁴⁸¹ A Bizottság kontra Ausztria ügyben szintén felmerült a joggal való visszaélés kérdésköre az érintettek részéről. Az ügyben a Bizottság annak megállapítását kérte a Bíróságtól, hogy az Osztrák Köztársaság – mivel nem tette meg a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a más tagállamban szerzett középiskolai bizonyítvánnyal rendelkezők az osztrák középiskolai bizonyítvánnyal rendelkezőkkel azonos feltételek mellett juthassanak be az osztrák főiskolai és egyetemi oktatásba – nem teljesítette az EKSz-ből eredő kötelezettségeit. Védekezésében az osztrák kormány arra hivatkozott, miszerint jogos érdeke fűződhet annak megakadályozásához, hogy egyes állampolgárai a Szerződés által biztosított könnyítésekkel visszaélve, kivonják magukat a nemzeti szakképzési előírások alkalmazása alól, és hogy a közösségi jog nem teszi lehetővé a nemzeti szakképzési előírások megkerülését. Ítélet 70. pont. A Bíróság C-477/08, sz. Bizottság v. Ausztria ügyben 2009. szeptember 24-én hozott ítélete (EBHT 2009. I-150.o.)

⁴⁸² Carlier szerint a Chen ügy kapcsán a visszaélés kérdése talán a tisztán tagállami helyzet kérdésénél is nagyobb jelentőséggel bír.

CARLIER, J.Y.: Case C-200/02, Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department, 1127-1128. o., HOFSTOTTER ibid. 548-558.o.

⁴⁸³ DE LA FERIE, R.: Abuse of law, 411-418. o.

⁴⁸⁴ Lásd uo. 416.o.

A fentiekkel összhangban, a már ismertetett bizottsági jelentés is az uniós polgárok szabad mozgásának minél szélesebb körű érvényesülését támasztja alá. A jelentés az Eind és a Carpenter ügyekre hivatkozva, elsőként rögzíti, hogy a közösségi jog támogatja az uniós polgárok mobilitását, és védi azokat, akik már éltek ezzel a szabadsággal. Az Akrich és a Jia ügyeket citálva továbbá deklarálja, hogy nem lehet visszaélésről beszélni, ha egy uniós polgár és családtagjai a közösségi jog értelmében tartózkodáshoz való jogot szereznek egy, az uniós polgár állampolgárságától eltérő tagállamban. Ebben az esetben ugyanis – függetlenül az adott államba költözésük *céljától* – a szabad mozgáshoz való, a Szerződés által védett jog gyakorlásából eredő előnnyel élnek. Ugyanezen elv alapján védi az uniós jog azokat az uniós polgárokat is, akik a szabad mozgáshoz való joguk gyakorlása után visszatérnek hazájukba.⁴⁸⁵

Ami pedig, a Metock ügyben foglaltakat illeti, a visszaélés fogalma e tekintetben is kimerülni látszik a családjoggal kapcsolatos esetleges visszaélésekben, így elsősorban az érdekházasság fennforgásának esetkörében. Semmi nem utal ugyanis arra, hogy a Bíróság Metock ügyben hozott döntése a visszaélési elem vonatkozásában is felülírásra került volna.⁴⁸⁶

A bevándorlási szabályok ismétlődő megsértése önmagában tehát, nem bizonyul elégségesnek a joggal való visszaélés megállapításához. A múltban elkövetett ilyen jellegű jogsértések sokkal inkább az irányelv 27. cikke, vagyis a közrendi korlátozások és nem a 35. cikk alapján vizsgálандók, amely ugyanakkor szigorú eljárási garanciákat vonnak maguk után.⁴⁸⁷

Az uniós polgárok hozzátartozói által a bevándorlás körében elkövetett jogsértések pusztán *közrendi alapokon történő vizsgálata* igen éles kontrasztba állítható ugyanakkor azon harmadik állambeli polgárok vonatkozásában felmerülő jogkövetkezményekkel,

⁴⁸⁵ Lásd a Bizottság fent hivatkozott jelentése 15. o.

⁴⁸⁶ PEERS ibid. 194 o., COSTELLO 617-619.o.

⁴⁸⁷ Az említett 27. cikk betartása többek közt 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. Lásd Metock ítélet 96. pontja

akik az uniós jog egyéb rendelkezései alapján jogosultak tartózkodást nyerni a tagállamok területén. Így a társulási megállapodások alapján tartózkodásra jogosultak esetében, a tagállami kompetenciába tartozó *engedélyezési jogosultság* továbbra is fennmarad és a bevándorlási szabályok megsértése a későbbiek során, *kizárhatja* a megállapodásokra történő egyébként jogszerű hivatkozást. Az uniós polgárt és családját, mint láthatjuk, ezzel szemben erősen védi a személyek szabad mozgására vonatkozó uniós jog, amely esetükben az *érdekházasság intézményére* szorította vissza a visszaélészerű magatartások megvalósulását.

6.2. Az érdekházasság kérdésköre

Mielőtt az *érdekházasság intézménye* a harmadik országbeli polgárok családdegyesítéséről szóló, ill. az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgásáról szóló közösségi irányelvben feltűnt volna, már létezett egy tanácsi határozat, - ugyan csak a soft law részeként-, amely kifejezetten az érdekházasság kérdéskörével foglalkozott.⁴⁸⁸ A határozat preambuluma expressis verbis hivatkozik az EJEE házasságkötéshez való jogot, ill. a családi élet védelmét rögzítő 8. ill. 12. cikkeire. A határozat az *érdekházasság intézményét egy tagállami és egy harmadik országbeli polgár* között a szabad mozgás és tartózkodás jogának megszerzésére irányuló, egyetlen célból kötött házasságként definiálja, amely által a harmadik országbeli polgár valamelyik tagállamban tartózkodást nyer. Rögzíti továbbá, hogy az érdekházasságok a harmadik országbeli polgárok belépésére, ill. tartózkodására vonatkozó szabályok kijátszásának eszközéül szolgálnak, amely ellen a *tagállamoknak közösen fel kell lépniük*.

A határozat megszületésének körülményei sokat elárulnak a tagállamok harmadik országbeli polgárok irányában az érdekházasságok elleni küzdelem keretében folytatni kívánt politikájáról. Az eredeti tervezet egyértelműen demonstrálja a tagállamok érdekházasságok elleni határozott fellépésre irányuló szándékát, kiterjedt hatáskört ruházva utóbbiakra a szükséges ellenőrzés lefolytatása céljából. Így példának okáért, az

⁴⁸⁸ Council Resolution of 4 Dec. 1997, O.J. 1997, C 382/1, on measures to be adopted on the combating of marriages of convenience. A határozat tervezetét a luxemburgi elnökség terjesztette elő az Egyesült Királyság indítványára az EUSz. K1 cikkének 3. bekezdése alapján.

kifejezetten rögzítette, hogy a tagállamok csak abban az esetben bocsáthatnak ki huzamos tartózkodási engedélyt, ha előtte meggyőződtek a házasság fennállásának valódiságáról. A tervezet továbbá előírta a pár házasságkötését megelőző tartózkodási jogállásra vonatkozó vizsgálat lefolytatását.⁴⁸⁹ További érdekességként szolgál, hogy a kérdéses tervezet a házaspár tagjai közti nagy korkülönbséget is olyan körülményként minősítette, amely megalapozza az érdekházasság fennállásának gyanúját.

A határozat végül felpuhított formában került elfogadásra, amely kifejezetten elutasítja a fenti szisztematikus vizsgálat lefolytatását, erre ugyanis csakis az érdekházasság fennállására vonatkozó gyanú esetén kerülhet sor a határozat értelmében. Mindemellett, a jelentős korkülönbséget kivéve, számos faktort rögzít, amely alapján az érdekházasság fennállása valószínűsíthető.⁴⁹⁰

A Bizottság által 2008-ban kiadott a 2004/38/EK irányelv alkalmazására vonatkozó közleményében az együttlakás hiánya már nem lelhető fel a listán.⁴⁹¹ Amíg az 1997-es határozat értelmében a pár együttélésének hiánya még az érdekházasság egyik bizonyítékaként szolgált, a Bíróság Diatta ügyben elfogadott koncepciójának köszönhetően ez a nézet mára meghaladottá vált.⁴⁹² A fenti közlemény továbbá az 1997-es határozattól eltérően már nem kifejezetten a harmadik országbeli polgárok közötti

⁴⁸⁹ E szerint, amennyiben a házasságkötési szándékukat illetően valamilyen gyanú merül fel, az ügyész meghallgatja őket, majd ez alapján ellenezheti a házasság megkötését. Természetesen a házasság annak megkötése után is érvényteleníthető. Végül soron, pedig a tartózkodási engedély iránt kérelem visszautasítható, ill. a kiadott engedély visszavonható.

⁴⁹⁰ Ezek a következők:

- a házaspár már nem lakik együtt
- a pár tagjai nem beszélnek olyan nyelvet, amelyet mindketten értenek;
- a pár a házasságkötést megelőzően soha nem találkozott;
- a pár két tagja ellentmondásosan nyilatkozik a másik személyére vonatkozó részleteket, első találkozásuk körülményeit vagy egyéb fontos személyes információkat illetően;
- bizonyítható, hogy a házasság megkötéséért cserébe pénzüsszeget adtak át
- bizonyítható, hogy az egyik vagy mindkét házastárs már korábban is kötött érdekházasságot, illetve követett el másfajta visszaélést vagy csalást a tartózkodáshoz való jog megszerzése érdekében

⁴⁹¹ Két további kritérium is szerepel azonban, így az, ha a pár röviddel azután elválnak, hogy az illető harmadik országbeli állampolgár megszerezte a tartózkodáshoz való jogot, ill. ha a családi élet csak a kiutasítási határozat elfogadása után alakult ki;

⁴⁹² Mindemellett, a brit és az osztrák hatóságok az érdekházasság fennállásának elbírálásakor, mind a mai napig középpontba helyezik az együttélés tényének meglétét.

érdekházasságokra vonatkozik, hanem mindazon visszaélésekre, amelyek általában az uniós polgárok, és családtagjaik szabad mozgása körében merül fel.

7. Összegzés

A Bíróság a határokat átlépő uniós polgárok harmadik országbeli családtagjainak belépésével és tartózkodásával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatában elszakadni látszik a korábban konzervensen követett mérsékelt irányvonalától, amely a tagállami polgárok családdegyesítési jogosítványainak gyakorlását elsősorban gazdasági szempontok alapján határozta meg. E szemlélet jegyében a tagállami polgárok családdegyesítése csak olyan esetekben nyert elismerést a közösségi jog által, amikor is *e jogok nélkülözhetetlenek voltak valamely gazdasági szabadsággal élni kívánó tagállami polgár tagállamok közötti mozgásához*. Másképp fogalmazva, a közösségi jog csak abban az esetben garantálta e jogokat, amikor a gazdasági szabadság (hatékony) gyakorlásának elengedhetetlen feltételét képezték a családdegyesítési jogosítványok e mozgási jogosítványokhoz való hozzárendelése.

Ezzel szemben a Bíróság joggyakorlatában markánsan az ezredfordulótól jelenlévő liberális irányvonal szerint, a fenti családdegyesítési jogosítványok abban az esetben is megilletik az uniós polgárt, ha azok az általuk gyakorolt gazdasági tevékenységgel nem állnak szoros összefüggésben. Így, e jogok akkor is garantáltak, ha az adott tényállás a gazdasági szabadság gyakorlására, illetve a családi életre vonatkozó tényállási elemet is magában foglal, mindezt a nélkül azonban, hogy a kettő között kifejezetten *a belső piaci célok megvalósítását szolgáló szükségszerű kapcsolat* állna fenn.

Az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgására vonatkozó jogosítványok Bíróság általi kiterjesztő értelmezése bár kifejezetten pozitívan hatnak egyes harmadik országbeli családtagok Unióban évezett jogállására, látnunk kell, hogy a liberális szemlélet mindenekelőtt az Unió politikai legitimitásának növelését célozza. A képlet egyértelmű, az Unió a szűk értelemben vett gazdasági megfontolásokon túl kíván lépni, az uniós

polgári státuszt tartalommal kívánja megtölteni.⁴⁹³ A Bíróság eme új célkitűzés fényében teszi meg első, bátortalan lépéseit az uniós polgárok családdegyesítési jogosítványainak kiterjesztése irányába. Joggyakorlatában egy olyan státuszt kíván biztosítani az uniós polgárok részére, amely különböző jogok forrása.⁴⁹⁴ A Bíróság a fenti célkitűzés elérése érdekében hivatkozik az alapvető emberi jogokra és ezen belül kifejezetten a családi élet védelmére.⁴⁹⁵ Az ítélkező fórum, úgy tűnik, megfogadja Jacobs főtanácsnok Konstantidinis ügy kapcsán kiadott főtanácsnoki véleményben foglalt javaslatát, amely értelmében *minden tagállami határokat átlépő uniós polgár számára biztosítani kell az alapvető jogok védelmét* a közösségi jog keretein belül, függetlenül attól, hogy ez hogyan valósul meg.⁴⁹⁶

A mérsékelt szemlélettől való elszakadás azonban, mint láthattuk nem zökkenőmentes.⁴⁹⁷ Ezt tükrözi az Akrich eset is, amelyben a Bíróság még a szabad munkavállalás gazdasági szabadságának gyakorlása céljából lefektetett rendelet nyomvonalán haladt, sőt annak egy kifejezetten megszorító értelmezésével hozta meg döntését. A Metock ügy kapcsán láthattuk továbbá, hogy a Bíróság következetesen ragaszkodik a gazdasági szabadságok gyakorlása céljából még a 90-es évek elején a Singh ügy kapcsán kidolgozott „visszatartó hatás doktrínájának” formális alkalmazásához,⁴⁹⁸ még akkor is, amikor az uniós polgárok szabad mozgását biztosító 2004/38/EK irányelv szöveg szerinti értelmezése ezt nem kívánná meg. Bízható ugyanakkor, hogy az Eind ügy kapcsán a Bíróság a Singh doktrínába becsempészte az uniós polgárság alapvető jogállásának tételét (Grelczyk

⁴⁹³ TRYFONODOU *ibid.* 646 o.

⁴⁹⁴ Lásd *uo.*, 55–60.o. A Martinez Sala, Grzelczyk, Trojani, Bidar esetek jól illusztrálják, hogy a Bíróság mai joggyakorlata a szerződésből milyen a szerződés eredeti gazdasági céljaival még csak köszönő viszonyban sem álló, az uniós polgárokat megillető jogokat vezet le.

⁴⁹⁵ Lásd Metock ítélet 56. pont; Eind ítélet 44. pont ; Carpenter ítélet 38.pont; MRAX ítélet 53. pont

⁴⁹⁶ A Bíróság C-168/91 sz. Konstantinidis v Stadt Altensteig, Standesamt, and Landratsamt Calw, Ordnungsamt ügyben 1993. március 30-án hozott ítélete (EBHT 1993., I-1191o.) 46. pont

⁴⁹⁷ Ezt jól jelzik az Akrich és a Jia ügyek.

⁴⁹⁸ Az Eind ügyben Mengozzi Főügyész a Bírósághoz hasonlóan az „elrettető hatás” tételére alapozta érvelését, ugyanakkor alternatív érveket is felsorakoztatott a tényállásnak az EK jog hatálya alá vonása céljából (közösségi munkavállaló, mint álláskereső családtagja, ill. az EK Sz. 18. cikkely/90/364/EK IE hatálya alá tartozó migráns uniós polgár családtagja). Ez is jelzi, hogy a közösségi joggal való kapcsolat fennállása a fenti esetben nem teljesen egyértelmű. Tryfonodou szerint, Mengozzi Főügyész titkon abban reménykedett, hogy a Bíróság a mérsékelt álláspontot követi és tényleges összefüggést követel majd a családdegyesítési jogosítványok és a határokon átvélő gazdasági tevékenység gyakorlása között, így a munkaerő szabad mozgására vonatkozó rendelkezések, ill. az elrettető hatása tétele nem lesz mérvadó az Eind ügy megválaszolásán.

formulát), ezzel is jelezve, hogy el kíván szakadni a másodlagos jog betű szerinti olvasatától.

A Bíróság, így egyfelől ugyan a liberalizmus útjára lépett, mégis, láthatóan nehezen szakad el a kifejezetten a gazdasági szempontok által vezérelt integrációs alapoktól, továbbra is fenntartva a formális kapcsolatot azzal a Singh doktrína alkalmazásán keresztül, még ha az az Eind ügyben átfogalmazásra is került az uniós polgárság új jogállásának fényében.

A Bíróság által alkalmazott liberális megközelítés, mint azt láthattuk számos előnyt rejt magában, különösen, ami az uniós polgárok harmadik országbeli családtagjai Unió területére való belépését, ill. ott tartózkodását illeti. Ugyanakkor erősen megkérdőjelezhető, hogy az Unó területére a jövőben belépni kívánó, még családi státuszt nem nyert harmadik országbeli polgárok szempontjából is ennyire egyértelműen és egységesen pozitív-e a fenti kép.

A tagállamok ugyanis a Bíróság által újabban követett és fent már bemutatott liberális gyakorlatra tekintettel- különösen, ami az előzetes jogszerű tartózkodás követelményének kiiktatását illeti, - vélhetően szigorúbb ellenőrzés alá helyezik majd a harmadik országbeli polgárok területükre való belépését, még azok családtaggá válását megelőzően. E tekintetben némi garanciát jelent persze, hogy utóbbiak csak az uniós bevándorlás és menekültpolitika által megszabott kereteken belül élhetnek ezzel a lehetőséggel.

II. fejezet: A luxemburgi bíróság uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgásával kapcsolatos, ill. a strasbourgi bíróság migrációs tárgyú ítélezési gyakorlatának összevetése a családi élet védelme tárgyában

Amint arra az előző fejezetben rámutattam, a Bíróság által követett liberális szemlélet, úgy tűnik az uniós polgárság intézményének kiteljesítését, így az Unió politikai legitimitásának erősítését tűzi célul, amely eredményeként az uniós polgárok harmadik

országbeli családtagjai is komoly előnyökhöz jutnak az Unióba való belépés és szabad tartózkodás jogait illetően. A fenti hipotézist megerősítendő, azaz, hogy a Bíróság joggyakorlatának elsődleges mozgatórugója az Unió politikai legitimitásának megszilárdítása egy további szempontot kívánok bevinni az EuB esetjogának részletes elemzésébe. E szempont pedig nem más, mint hogy a Bíróság határozatainak indoklásában milyen mértékben támaszkodik az EJEE családi élet tiszteletben tartását biztosító 8. cikkére, ill. a vonatkozó strasbourgi joggyakorlatra és még inkább, hogy mennyiben tér el ettől egy sajátos sui generis uniós jogi érvelésre támaszkodva.

Az Unió politikai legitimitását nagyban befolyásolja, hogy a Bíróság döntéseiben mekkora hangsúlyt fektet az emberi jogok,⁴⁹⁹ így a 8. cikk szerinti családi élet védelmének érvényesülésére.⁵⁰⁰ Legalább ilyen, ha nem még hangsúlyosabb faktor az Unió politikai legitimitásának megítélése szempontjából, hogy az EuB a jövőben milyen mértékben támaszkodik magára az említett emberi jogi egyezményre, ill. a strasbourgi joggyakorlatra, avagy lép újabb sui generis ösvényekre az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgása körében felmerülő családi élet védelmével kapcsolatos követelmények biztosítása céljából.⁵⁰¹

A migráció kérdése, ahogy azt már fent is jeleztem, mind a mai napig *érzékeny pontját* képezi az integrációs jogalkotásnak és jogalkalmazásnak. Ez azonban nem adhat felmentést az emberi jogok tiszteletben tartásának alapvető jellegű követelménye alól.⁵⁰² Az Unió komoly hangsúlyt fektet az emberi jogok és azon belül is a családi élet

⁴⁹⁹ Szalayné Sándor Erzsébet az alapjogok uniós védelméről szóló tanulmányában hangsúlyozza, hogy az alapjogok védelme jelenleg az Európai Unió egyik legfontosabb legitimációs kérdése. SZALAYNÉ SÁNDOR E.: Gondolatok az európai uniós alapjogi rendszerének metamorfózisáról. 9.o.

⁵⁰⁰ TRYFONODOU: ibid.647.o.

⁵⁰¹ Egyes Kommentátorok már igen korán rámutattak, hogy a luxemburgi Európai Bíróság és a strasbourgi EJEB gyakorlatában az egyes alapjogok értelmezésének, illetve az értelmezés alapjául szolgáló kritériumoknak a párhuzamosságuk egyre szembetűnőbb. SZALAYNÉ SÁNDOR ERZSÉBET: Interferencia az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában. Acta Humana, 16. évf. 2005.2. szám. 13. o.

⁵⁰² A személyek és a szolgáltatások szabad áramlása területén sok esetben nem is merülhet fel az emberi jogi követelmények negligálásának problematikája, tekintve, hogy az alapvető jogok és az alapvető szabadságok egymásra simulnak, azaz viszonyuk komplementáris jellegű. Lásd SZALAYNÉ uo. 23. o., GYENEY LAURA: Újabb kihívások az uniós emberi jogi bíráskodás területén. Iustum, aequum, salutare. 2006/3-4. 93.o.

tiszteletben tartása követelményének érvényesülésére. Az Alapjogi Charta családi élet védelmét célzó cikke szinte teljesen összecseng a családi élet tiszteletben tartása követelményét rögzítő EJEE 8. cikkében foglaltakkal.⁵⁰³ Amíg az EJEE 8. cikke úgy rendelkezik, hogy „Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák” addig a Charta 7. cikke szerint „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy tiszteletben tartsák magánéletét és családi életét, otthonát és kapcsolattartását”. A Charta 52 (3) cikke tovább erősíti a fenti kapcsolatot azzal, hogy kimondja: „Amennyiben jelen Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Európai Egyezményben biztosított jogoknak felelnek meg, akkor ezeknek a jogoknak a tartalma és hatóköre azonos azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Ez a rendelkezés nem gátolja, azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet szolgáltatson.”⁵⁰⁴

Ahogy arról a családi élet fogalmát tárgyaló fejezetben már szó esett, a luxemburgi ítélkezési gyakorlatnak, mind a mai napig hatalmas *ösztönzője és egyben forrása* az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának évtizedek során kiépült joggyakorlata. Ahogy Király Miklós is fogalmaz, „az Európai Bíróság legújabb gyakorlatában jól érzékelhető irányként bontakozik ki az a törekvés, hogy a Római Szerződésnek *a személyek szabad áramlására vonatkozó rendelkezéseit* az Európa Tanács Emberi Jogi Egyezményével összhangban értelmezze”.⁵⁰⁵

Ezt a tendenciát minden bizonnyal tovább erősíti az Unió Egyezményéhez történő közeli jövőben várható csatlakozása. A csatlakozás kérdése már igen korán, a 90-es évek elején felmerült, azonban a Bíróság a korlátozott hatáskörök elvére hivatkozva elvetette azt.

⁵⁰³ Eltekintve attól, hogy az EJEE 8. cikkének 2. bekezdése tartalmaz egy a főszabály hatályát lerontó klauzulát.

⁵⁰⁴ Az Egyezményvel és az EJEB joggyakorlatával való összhang kérdése komoly vita tárgyát képezte a szövegezés folyamán. Az Egyesült Királyság ragaszkodott ahhoz, hogy a Chartában foglalt jogok köre és tartalma igazodjon az Egyezményben foglaltakhoz, ill. az EJEB joggyakorlatához. Ezzel ellentétben az olasz, a francia és a spanyol álláspont egy az Egyezménytől és az EJEB gyakorlatától legalább részben független, autonóm alapjogi dokumentum megszületését támogatta.

⁵⁰⁵ KIRÁLY, M.: *Egység és sokféleség*. Budapest: Új ember Kiadó, 2007. 70. o.

Ahogy azonban azt a Kommentátorok már akkor jelezték, az EuB 2/94-es véleménye⁵⁰⁶-a csatlakozás szükségességének szinte egyhangú elismerése ellenére - meglepő, de nem végleges döntést eredményezett.⁵⁰⁷

Egyes Szerzők egészen odáig mennek, hogy az EU EJEE-hez történő csatlakozását követően annak rendelkezéseit az EU normahierarchiájában az EU alapító szerződéseivel azonos szinten kell figyelembe venni,⁵⁰⁸ bár a csatlakozási folyamat várhatóan nem lesz teljesen zökkenőmentes.⁵⁰⁹

Az EP Alkotmányügyi Bizottsága ennél kevésbé ambíciózusan fogalmaz az Unió csatlakozására irányuló megállapodás intézményi vonzatairól kiadott jelentésében, amikor kimondja,⁵¹⁰ hogy a csatlakozást követően az Emberi Jogi Egyezmény alkotja majd az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelmének minimális szintjét Európában, és hogy az kötelező erejű lesz különösen azokban az esetekben, amikor az Európai Unió által garantált védelem alatta marad az Emberi Jogi Egyezmény által biztosított védelemnek.⁵¹¹

Megállapítja továbbá, hogy az EJEE-nek fontos szerepe van az Alapjogi Charta értelmezésében a tekintetben, hogy az Egyezményben elismert jogoknak megfelelő, a

⁵⁰⁶ Lásd Opinion 2/94 (28 March 1996) Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. EBHT 1996 I-01759

⁵⁰⁷ SZALAYNÉ SÁNDOR E.: Az Európai Közösség csatlakozásának kérdése az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez: néhány gondolat a közösségi jog és az alapjogok viszonyáról az Európai Közösségek Bíróságának 2/94-es véleménye kapcsán. 31. o.

Az Európai Bizottság tárgyalói és az Európa Tanács emberi jogokkal foglalkozó irányítóbizottságának szakemberei 2010. július 7-től fogva rendszeresen üléseznek a csatlakozási megállapodás kidolgozása céljából. A Miniszteri Bizottság a tárgyalás lezárásának időpontjaként 2011. június 30-át jelölte meg. SZALAYNÉ SÁNDOR E.: Új távlatok az európai alapjogvédelemben. 39. o.

⁵⁰⁸ SZABÓ, M.: The EU under Public International Law: Challenging Prospects, 307-309.o.

⁵⁰⁹ SZABÓ, M.: Az alkotmányos szerződés nemzetközi jogi kérdései. 79.o.; SZABÓ, Marcel: International legal responsibility of the European Union, in State responsibility and the law of Treaties. 199-203.o.

⁵¹⁰ Lásd az EP Alkotmányügyi Bizottságának jelentése az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozására irányuló megállapodás intézményi vonzatairól (2009/2241(INI)) 2010 május 6.

⁵¹¹ Lásd *uo.* 17. pont. Az emberi jogok és alapvető szabadságokról szóló Egyezmény már a luxemburgi bíróság alapjogi ítélkezési gyakorlata számára évtizedek óta közismerten inspirációs forrásnak számít, ebben a szerepkörében erősíti meg az Egyezményt a Szerződés 6.cikk (3) bekezdése is, amely az uniós jogrend részét képező általános elvi szintűnek fogadja el az egyezményben foglalt jogokat. SZALAYNÉ SÁNDOR E. *ibid* 37.o.

Charta által is garantált jogokat az Egyezményben előírtaknak megfelelően kell értelmezni, ill., hogy az Egyezmény az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (3) bekezdése értelmében az Európai Unió Bírósága számára inspirációs forrásként szolgál az uniós jog alapelveinek megfogalmazásakor.⁵¹²

Amíg a Charta 52(3) bekezdése kifejezetten rögzíti a két alapjogi dokumentumban szereplő jogok terjedelmének és hatókörének egyezésére vonatkozó követelményt,⁵¹³ addig annak érdemi rendelkezései *semmiféle iránymutatást nem adnak* a strasbourgi gyakorlat vonatkozásában. Mindössze a Charta *preambuluma*⁵¹⁴ utal arra, megerősítve azokat a jogokat, amelyek a strasbourgi fórum gyakorlatából következnek. A Chartához fűzött *értelmező magyarázat*, pedig rögzíti, hogy nem csupán az Egyezményben és az ahhoz csatolt jegyzőkönyvekben foglaltak, hanem az EJEB és az EuB joggyakorlata is irányadóak a védelemben részesítendő jogok tartalmának és terjedelmének meghatározásakor.

A Charta értelmezését illetően a szerződéses reformfolyamat során azonban vita alakult ki az Egyesült Királyság, ill. Franciaország és Németország között. Előbbi ugyanis arra törekedett, hogy az uniós és a tagállami bíróságoknak minél erősebben meg legyen kötve a keze a Chartában foglalt jogok és szabadságok értelmezése tekintetében, míg utóbbi azt hangsúlyozta, hogy az alapjogi dokumentumot az Európai Bíróságnak és a tagállamok bíróságainak az uniós jogrendszer sajátosságaira figyelemmel kell értelmezniük és nem kizárólag az EJEB értelmezését kell irányadónak tekinteni. A két ország ennek alapján nem fogadta el az Egyesült Királyság azon törekvését, hogy a Chartára vonatkozó magyarázatok kötelező erővel bírjanak. Végül megoldásként egy kompromisszumos megoldás született, az EU szerződés 6. cikke ugyan nagy mozgásteret hagyva a bíróságoknak, de kötelező jogi erőre emeli a magyarázatokat azáltal, hogy kimondja: a

⁵¹² Lásd uo. 19. pont

⁵¹³ Alapjogi Charta 52(3) bekezdése: „Amennyiben e Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Ez a rendelkezés nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson.”

⁵¹⁴ Ugyan nem érdemi rendelkezésről van szó, mégis tartalma meghatározó az alapjogi dokumentum teljes egészére nézve.

Chartát a VII. címében foglaltak alapján kell értelmezni, „kellően figyelembe véve a Chartában említett azon magyarázatokat, amelyek meghatározzák az egyes rendelkezések eredetét”. A kellően megfogalmazás alapján a bíróságoknak ugyan a magyarázatokra figyelemmel kell értelmezniük a Charta rendelkezéseit, ugyanakkor egyes vonatkozásokban eltekinthetnek a magyarázatoktól.⁵¹⁵

Mint láthatjuk, az Unió EJEE-hez való csatlakozása és a Charta kötelező erejűvé válása számos izgalmas jogpolitikai kérdést vet fel, amelyekre jelenleg még nehéz választ adni. Egy azonban biztos, mégpedig, hogy a párbeszéd és együttműködés elvének érvényesülnie kell a jogalkotásban és ítélkezésben, beleértve mindkét oldalon a szükséges terminológiai egyeztetést. Különösen hangsúlyos e tekintetben a két bíróság joggyakorlatának összhangja, egymás mellé rendelt bíróságokról lévén szó, szervezeti hierarchia nélkül.⁵¹⁶

A következőkben azt kívánom megvizsgálni, hogy az EuB kifejezetten a családi élettel kapcsolatos alapjogi gyakorlata során, az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgására vonatkozó döntéseiben az *EJEB által kikövezett úton halad-e tovább*, vagy a *sajátos integrációs célokra és az ezeket biztosító uniós jogi elvekre, koncepciókra támaszkodva új utakra téved?*⁵¹⁷ Az előző kérdés kapcsán azonnal adódik a következő, még pedig az, hogy *egyáltalán beszélhetünk-e szándékos és nyilvánvaló eltérésről* a két bíróság gyakorlata vonatkozásában? A fenti kérdésekre még nehéz egyértelmű választ adni, tekintettel az Európai Unió Bírósága előtt e tárgykörben felmerülő esetek csekély számára. A dolgozatban részben bemutatásra kerülő, elmúlt években született főtanácsnoki vélemények, ill. bírósági döntések mégis tanulságosak lehetnek, ha nem is kínálnak teljes bizonyosságot az EuB jövőben folytatandó alapjogi gyakorlatát illetően.

1. Az EJEE 8. cikk szerinti családi élet tiszteletben tartásával kapcsolatos „strasbourgi migrációs tárgyú gyakorlat”

⁵¹⁵ HORVÁTH Z.- ÓDOR B. *ibid.* 106-107.o.

⁵¹⁶ SZALAYNÉ SÁNDOR E.: Új távlatok az európai alapjogvédelemben. 36. o.

⁵¹⁷ Az unió és az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzésére vonatkozó szándék fenntartása az EUMSZ.-ből fakadó kötelezettség. Uo.

Miután bepillantást nyertünk a két bíróság „családkonceptiójával” kapcsolatos gyakorlatába, szükséges megvizsgálni, hogy a családi élet tiszteletben tartásához való jog hogyan érvényesül a strasbourgi, illetve a luxemburgi fórum migrációs vonatkozású döntéseiben. A családi élet tiszteletben tartása *elsősorban a család egységének a védelmét feltételezi*. Más szavakkal élve, ez az alapvető jog mindenekelőtt a családtagok *tényleges együttélését hivatott biztosítani*. A tagállami hatóságoknak az ország területéről való kiutasító, ill. a beutazás megtagadását kimondó döntése a házastársak, illetve a szülők és gyermekek egymástól való elszakadását, kényszerű különélését eredményezheti, ezért az ilyen hatósági aktusok már több évtizede *felülvizsgálhatók az EJEE családi élet tiszteletben tartását biztosító 8. cikkelye alapján*.

Az elmúlt évtizedekben számos ügy merült fel a strasbourgi bíróság előtt, amelyben az érintettek azt sérelmezték, hogy valamely részes állam a területén élő személy az adott államtól eltérő állampolgársággal rendelkező hozzátartozójának az adott országba való beutazását, vagy letelepedését megtagadta, illetve a már ott tartózkodó személyt területéről kiutasította.

Az EJEB egy a fenti, azaz a családi élet megsértésére irányuló panasznál több dolgot egymással egybevetve mérlegel, így többek között az *adott személy anyaországgal, illetve a fogadó országgal való kapcsolatát, annak esetleges bűnöző életmódját, végül és nem utolsósorban az adott ország általános bevándorlás politikáját*.⁵¹⁸

A panasz jogosságának elbírálása során mindenekelőtt persze azt vizsgálja a Bíróság, hogy az érintett családtagok között *tényleges, valódi családi kötelék* áll-e fent a hatósági döntés meghozatalakor. A szoros családi kötelék fennállása persze önmagában *még nem elégséges feltétel* az Egyezmény családi élethez való jogot rögzítő 8. cikkének sikeres felhívásához. A Bíróság ugyanis azt is figyelembe veszi döntése meghozatalakor, hogy a családi egység nem őrizhető-e meg a lakóhely áthelyezésével a csatlakozni kívánó

⁵¹⁸ Utóbbi illetően megemlíteném, hogy szükségesnek minősülhet a kiutasítással, ill. a bebocsátás megtagadásával kapcsolatos olyan intézkedés sorozat is, amely az adott ország gazdasági jólétét szolgálja, azaz amikor a fenti intézkedésekre egyszerűen az illető ország bevándorláspolitikájával összefüggésben kerül sor. Lásd GRÁD uo. 411-419.o.

házastárs származás szerinti országába. Amennyiben ez lehetségesnek bizonyul, akkor nem áll fenn jogsértés a megtámadott hatósági aktust kibocsátó állam részéről. Az *Egyezmény tehát, nem egy adott országban való családdegyesítés jogát garantálja, hanem általában véve a családi élet folytatásához való jogot bárhol, ahol ez megvalósítható.*

1.1. Beutazás és letelepedés engedélyezése

Amíg az EJEE 8. cikkét több-kevesebb sikerrel hívták fel az érintett családtagok kiutasításának megakadályozása érdekében, addig úgy tűnik, hogy a Bíróság általában nem túl engedékeny a beutazás engedélyezésével kapcsolatos ügyekben. A Bíróság házastársak beutazásával foglalkozó *Abdulaziz, Cabales és Balkandali ügyekben*⁵¹⁹ hozott állásfoglalása, meghatározó állomása volt a 8. cikk alkalmazásával kapcsolatos strasbourggi ítélkezési gyakorlatnak. A fenti ügyben három, az Egyesült Királyság területén már jogszerűen letelepedett hölgy nyújtott be panaszt és hivatkozott az Egyezmény 8. cikkére a brit hatósággal szemben, amiért az elutasította arra irányuló kérelmüket, hogy a származási országukból választott férjük követhesse őket.⁵²⁰ A Bíróság döntésében megerősítette, hogy a Szerződő államok bevándorlási szabályait és azok konkrét alkalmazását a 8. cikk értelmében alapos vizsgálatnak szükséges alávetni, ugyanakkor rögzítette, hogy a 8. cikkből nem következik a Szerződő államok részéről általános kötelezettség a külföldi házastárs befogadására a családi lakóhely szabad megválasztása fényében.⁵²¹ A bíróság fenti megközelítése aggályos lehet annyiban, hogy

⁵¹⁹ Abdulaziz, Cabales, Balkandali v. UK ügy, no. 9214/80 ; 9473/81 ; 9474/81 (1985. május 28.)

⁵²⁰ A brit hatóság azzal érvelt egyfelől, hogy az esetek kapcsán nem is beszélhetünk „védelemre jogosult családi életről”, tekintettel arra, hogy a párok korábban nem létesítettek közös otthont, másfelől, hogy semmiféle akadály nem gátolta őket abban, hogy családi életüket a férj lakóhelye szerinti országban folytassák, azaz a kérelem alapvetően a tartózkodási hely szabad megválasztására irányult. A Bíróság az első érvet azzal utasította el, hogy a házasság ténye akkor is az Egyezmény által védett családi köteleket hoz létre a felek között, ha korábban nem létesítettek közös családi otthont.

⁵²¹ A Gül v. Switzerland ügy, no. 23218/94 (1996. február 19.), Ahmut v. the Netherlands ügy, no. 21702/93 (1996. november 28.), Nsona v. the Netherlands ügy, no. 23366/94 (1996. november 28.) esetekben a gyermekek letelepedésére vonatkozó kérelmek elutasításával kapcsolatosan nyert megállapítást, miszerint azok nem sértik az EJEE 8. cikkét. A fenti döntések kiválóan tükrözik az ország területére való bebocsátással kapcsolatosan folytatott szigorúbb politikát. Nem szabad azonban túl nagy jelentőséget tulajdonítani ezeknek az eseteknek, tekintve, hogy a bebocsátással kapcsolatos esetek száma elenyésző a kiutasítással kapcsolatos esetek számához képest. Az első két ügy kapcsán a bíróság úgy foglalt állást, hogy, a családi élet a származási országban is folytatható, míg a harmadik esetben a kérelmező jogot kijátszó magatartása vezetett negatív döntésre.

ha nem kívánunk házastársunktól külön élni, abban az esetben nem biztosított számunkra a lakóhely szabad megválasztásának joga. *Nem áll fenn vélelem* tehát a tekintetben, hogy az Egyezmény 8. cikke alapján, az adott államnak biztosítania kellene a házastárs, ill. a családtagt érintett állam területén való tartózkodását. *Így a bizonyítás terhe a kérelmezőn nyugszik a tekintetben, hogy rámutasson, nem várható el ésszerűen a családi élet más országban való folytatása.* A kérdéses ügyben a kérelmezőnek nem sikerült bizonyítani, hogy bármilyen akadálya lenne a férj lakóhelye szerinti országban való letelepedésnek és a család egyesítésének.

1.2. Enyhülés a bebocsátási politikában

A *Sen*⁵²² és a *Boultif*⁵²³ ügyekben némileg enyhülni látszik a bíróság álláspontja a családtagok beutazását és letelepedését illetően. A “Bíróság gyakorlatában mérőföldkőnek számító”⁵²⁴ Sen esetben egy 12 éves gyermek csatlakozva családjához, Hollandiában telepedett le. Öt évvel később Törökországban elvett egy török állampolgárt és saját családot alapított. A feleség ezt követően Hollandiába költözött férjéhez, Törökországban maradt lányukat, Sinemet ez alatt az idő alatt a feleség rokonai nevelték. 1990-ben, -már Hollandiában- újabb gyermekük született, 92-ben pedig kérelmezték hogy, elsőszülött gyermekük csatlakozhasson hozzájuk. Kérelmük elutasításra talált azon az alapon, hogy a családi kötelék a 12 éves kislány és a szülők között megszakadt. A szülők a kérelem benyújtásának késői időpontját házastársi nézeteltérésükkel magyarázták. Az elutasító határozat megszületése előtt 94-ben azonban egy harmadik gyermekük is született. A szülők ezt követően kérelemmel fordultak a strasbourgi fórumhoz a 8. cikkben foglalt családi élethez való joguk megsértésére hivatkozva. Az EJEB határozata azon az érvelésen alapult, hogy a Hollandiában született és nevelkedett gyermekektől ésszerűtlen lenne elvárni, hogy Törökországba költözzenek, és ott folytassák családi életüket.⁵²⁵ A

⁵²² Sen v. Netherlands ügy, no 31465/96 (2001. december 21.)

⁵²³ Boultif v. Switzerland ügy, no 54273/00 (2001. augusztus 2.)

⁵²⁴ VAN WALSUM, S.: Comment on the Sen case. How wide is the margin of appreciation regarding the admission for purposes of family reunification, 511.o.

⁵²⁵ A Sen ügyben hozott döntés azóta már megerősítést nyert a Tuquabo-Tekle and others v. The Netherlands ügyben, amely kapcsán a Bíróság úgy találta, hogy a családi életet a legjobban az szolgálja, ha engedélyezik eritreai polgársággal bíró leány Hollandiában élő édesanyjához és testvéréhez való utólagos csatlakozását. Lásd Tuquabo-Tekle and others v. The Netherlands ügy, no. 60665/00 (2005. december 1.)

mérleg nyelve tehát, a család további hollandiai tartózkodása javára dőlt el. Az eset kapcsán a bíróság hangsúlyozta továbbá, hogy a tagállamok 8. cikk értelmében vett kötelezettsége nem csak a kiutasítástól való tartózkodás, *hanem a beutazás engedélyezése, még ha ez a kötelezettség nem is kerül általános szabályként elfogadásra.* Ez az *szemléltváltás tükröződik* a Boultif ügyben is, amely ugyan nem tartozik a klasszikus „bebocsátási” ügyek közé, mégis hordoz ilyen elemeket, tekintve hogy az algériai állampolgársággal bíró Boultif úr külföldről kérvényezte svájci tartózkodási engedélyének meghosszabbítását.⁵²⁶ Kérelme elutasításra került, tekintettel az általa korábban elkövetett bűncselekményekre. Az eset szempontjából fontos tény, hogy Boutif úr felesége Svácban élő svájci állampolgár volt, akinek férjén kívül semmilyen egyéb kötődése nem volt Algériához. Családi jogainak megsértésére hivatkozva Boultif úr strasbourgi fórumhoz fordult, amely hosszas mérlegelése eredményeként⁵²⁷ úgy határozott az adott ügyben, hogy *aránytalan lenne a svájci feleségtől elvárni, hogy férjével Algériába költözzön.* A Bíróság, döntéshozatala során kiemelkedő jelentőséget tulajdonított a férj közrendre való veszélyessége csekély fokának. A Sen és a Boultif ügyek tehát, már egy új irányt jeleznek a bírósági gyakorlatban. Úgy tűnik, hogy *egyre kevésbé hangsúlyos a családokkal szemben az az elvárás, hogy “más országban” telepedjenek le,* még ha a bíróság *nem is rögzítette azt általános elvként,* csupán néhány eset kapcsán tett utalást arra. Különösen igaz ez tagállamok területéről való kiutasítás eseteiben, amelyek vonatkozásában a bíróság mindig is “elnezőbb” volt.

1.3. Kiutasítás és a családi élethez való jog

A Rodrigues da Silva ügyben a Bíróság úgy határozott, hogy az EJEE 8. cikkébe ütközik egy brazil állampolgárságú anya tartózkodási kérelmének elutasítása a holland hatóságok részéről, akinek lánya Holland állampolgársággal rendelkezik és a holland állampolgárságú édesapa gyakorolja a szülői felügyeleti jogokat. Lásd Rodriguez da Silva and Hoogkamer v. The Netherlands ügy, no. 50435/99 (2006. január 31.)

⁵²⁶ TONER, H.: Partnership rights, free movement and EU law, 96.o.

⁵²⁷ A bíróság szerint a férj közrendre való veszélyessége csekély, ugyan korábban egy fegyveres rablásban részt vett, azonban a szabadulása óta jó útra tért, pincérként és szobafestőként dolgozott, és reintegrálódott a társadalomba. Ugyanakkor a feleség nem beszélt arabul, Svájcban volt állása, gazdaságilag független volt a férjétől és soha nem járt korábban Algériában, bár néha telefonon beszélgetett az anyósával.

A Bíróság a Boutif ügy kapcsán tett állásfoglalását megismételte az Amrollahi,⁵²⁸ Sezen⁵²⁹ a Mokrani⁵³⁰ és a Yildiz⁵³¹ ügyekben. Az Amrollahi esetben az EJEB úgy határozott, hogy egy Dániából kiutasított iráni származású drogkereskedő dán feleségétől és gyermekeitől nem várható el, hogy őt Iránba kövessék. A Sezen és a Mokrani ügyekben szintén harmadik állampolgárságú drogkereskedők családtagjai vonatkozásában került megállapításra, hogy előbbiektől nem várható el az idegen országban való letelepedés. A Yildiz ügyben pedig, új elemként jelenik meg, hogy a bíróság a *bizonyítás terhét már az államra róttá*. A bíróság szerint az osztrák hatóságok nem bizonyították azt, hogy Yildiz úr családjától, így feleségétől igenis elvárható, hogy Törökországba utazzon férje után, aki ugyan török származású volt, de Ausztriában született és mindvégig ott is élt.⁵³² Ez tehát *pozitív elmozdulást* jelent az Abdulaziz eset kapcsán lefektetettektől, amelyben még a kérelmezőknek kellett bizonyítaniuk, hogy az ésszerűség követelménye alapján a más országban történő családdegyesítés nem valószínűsíthető meg. A "más ország" szemlélete tehát továbbra is része a strasbourgi ítélkezési gyakorlatnak, mégis úgy tűnik, hogy azok a szempontok, amelyek a döntéshozatalt markánsan befolyásolják, egy új irányba mutatnak.⁵³³

2. A családi élet védelme az EuB migrációs tárgyú döntéseiben az uniós polgárok szabad mozgására vonatkozó elvek fényében

2.1. A két bíróság által garantált alapjogi védelmi szint eltérése és annak lehetséges okai

⁵²⁸ Amrollahi v. Denmark ügy, no. 36811/00 (2002. július 11.)

⁵²⁹ Sezen v. NL ügy, no. 50252/99 (2006. január 31.)

⁵³⁰ Mokrani v. France ügy, no. 52206/99 (2003. július 15.)

⁵³¹ Yildiz v. Austria ügy, no. 37295/97 (2002. október 31.)

⁵³² Lásd Yildiz ítélet 43. pontja

⁵³³ A 2003-as Jakupovic határozatban, egy Bosznia Hercegovinából származó, illegális fegyvertartásért, ill. betöréses lopásért elítélt 16 éves fiú esetében találta úgy a Bíróság, hogy a kiutasító határozat sérti az EJEE 8. cikkét, tekintve, hogy a fiú édesanyjához csatlakozott Ausztriába, származási országában pedig nem élnek, ill. nem lelhetőek fel közvetlen rokonai. Jakupovic v. Austria ügy, no. 36757/97 (2003. február 6.) A 2005-ös Keles döntésben a Bíróság egy kisebb bűncselekmények elkövetése miatt elítélt török állampolgárságú férfi ügyében mondta ki, hogy annak Németországból való végleges kiutasítása sérelmes lenne a gyermekeire nézve, így sérti az EJEE 8. cikkét. Keles v. Germany ügy, no. 32231/02 (2005. október 27.)

A luxemburgi és a strasbourgi bíróságok közötti viszony tekintetében a jogirodalom még csak tapogatózik, amit a kérdés komplexitása messzemenőig indokol. Mindenesetre leszögezhetjük, hogy az EuB gyakorlatában ritka az az eltérés, amely alacsonyabb védelmi szintet biztosít a strasbourgi gyakorlaténál. Erre szolgál példaként a közismert *Emesa Sugar* ügy.⁵³⁴ Ennél sokkal gyakoribb az - és az uniós polgárok szabad mozgásával kapcsolatos döntések esetében alapvetően erről van szó-, amikor az uniós bíraskodás hatékonyabb alapjogi védelmet nyújt az érintettek számára. Mindenekelőtt érdemes megvizsgálni, hogy melyek azok az alapvető tételek, kiindulási pontok, amelyek magyarázatot adhatnak a két bíróság családi élet védelmével kapcsolatos joggyakorlatának eltérésére, ill. a jogvédelem esetlegesen eltérő szintjére a fenti tárgyban.

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, hogy melyik Szerződő Állam területén kívánnak élni. Ezt erősíti meg az EJEB évtizedekig fennálló gyakorlata is, amely szerint, nem ütközik az Egyezmény 8. cikkébe az a megfontolás, hogy amennyiben az ésszerűen elvárható, a család - egységességének megőrzése érdekében- *máshol telepedjen le*. Végül fontos kiemelni, hogy a fogadó állam gazdasági érdekei jogszerű megfontolás tárgyát képezhetik, mind az általános bevándorlási politika elveinek meghatározásában, mind pedig az egyedi kérelmek elbírálásban.⁵³⁵

Ezzel szemben az uniós jog *expressis verbis* biztosítja az uniós polgárok számára a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás jogát.⁵³⁶ Milyen többletjogokat biztosít továbbá az az Egyezményben foglaltakhoz képest? Az uniós jog, mint azt az

⁵³⁴ A Bíróság C-17/98 sz. *Emesa Sugar v. Aruba* ügyben 2000. február 8-án hozott ítélete (EBHT 2000., I 675.o.)

⁵³⁵ Az EJEE 8 cikk 2. bekezdése értelmében „E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság, vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.”

⁵³⁶ EKSz. 18 (1) cikke (jelenleg EUMSZ 21. (1) cikke) Az Unió minden polgárának joga van arra, hogy a tagállamok területén szabadon mozogjon, és ott tartózkodjon, a jelen szerződésben meghatározott korlátozások és feltételek, valamint az azok végrehajtására hozott rendelkezések fenntartásával.

előző fejezetben láthattuk *ipso iure tartózkodási jogot* generál a jogszabályokban meghatározott családtagok részére is, függetlenül attól, hogy azok egy másik tagállam, avagy harmadik ország polgárai. A strasbourgi fórum joggyakorlatában az a tény, hogy tényleges esélye van egy családnak egy másik ország területén való letelepedésre, sok esetben vezetett az EJEE 8. cikk megsértése hiányának a megállapítására. Az uniós jog ezzel teljesen ellentétes álláspontot képvisel, tekintettel, hogy az uniós polgárok szabad mozgása körében a *választás szabadságának elve* annak sarkalatos tételül szolgál. Az uniós polgárok vonatkozásában, önmagában az a tény, hogy a kérdéses személy a tagállamok egyikében szabadon munkát vállalhat, letelepedhet, stb, és oda családját magával viheti, nem nyújt kellő alapot arra, hogy jogszerű tartózkodását bármely más tagállamban megtagadják.⁵³⁷ A tagállamok nem hivatkozhatnak továbbá pusztán gazdasági természetű okokra, amikor a szabadság gyakorlását korlátozni kívánják. Végül, bármely tagállami korlátozást alá kell vetni egy arányossági vizsgálatnak. Az arányosság elve megköveteli, hogy a korlátozásra csak legitim cél érdekében kerülhet sor és csak oly mértékben, amennyiben az feltétlenül szükséges.

2.2. Az EJEB családi élettel kapcsolatos gyakorlatának megjelenése a luxemburgi bíróság döntéseiben.

Ahogy azt fent már láthattuk, az elmúlt években több olyan ügyben is értelmező döntést hozott az Európai Unió Bírósága, amely migrációs kérdésekkel foglalkozik, és amely vonatkozásában ugyanakkor felmerül az EJEE 8. cikkének alkalmazhatósága (Baumbast,⁵³⁸ MRAX,⁵³⁹ Carpenter,⁵⁴⁰ Orfanopolous,⁵⁴¹ Akrich,⁵⁴² Bizottság kontra Spanyol

⁵³⁷ Lásd TONER uo.

⁵³⁸ A Bíróság C-413/99 Baumbast & R v. SSHD ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélete (EBHT., I-7091o.)

⁵³⁹ A bíróság C- 459/99 sz. a MRAX-ügyben 2002. július 25-én hozott ítélete (EBHT 2002., I-6591. o.)

⁵⁴⁰ A Bíróság C-60/00 sz. Carpenter v Secretary of State for the Home Department ügyben 2002. július 11-én hozott ítélete (EBHT 2002., I-6279.o.)

⁵⁴¹ A Bíróság C-482/01 sz. Georgios Orfanopoulos and Others ügyben 2003. szeptember 11-én hozott ítélete (EBHT 2003., I-05257. o.)

⁵⁴² A Bíróság C-109/01 sz. Secretary of State for the Home Department v. Akrich ügyben 2003. szeptember 23-án hozott ítélete (EBHT 2003., I-9607.o.)

Királyság,⁵⁴³ Bizottság kontra Németország,⁵⁴⁴ Eind,⁵⁴⁵ Metock⁵⁴⁶ ügyek). A következőkben azt vizsgálom, hogy a konkrét esetekben hogyan jelenik meg az EJEB családi élettel kapcsolatos gyakorlata a luxemburgi bíróság döntéseiben.

A fent már bemutatott *Baumbast* ügyben egy korábban az Egyesült Királyság területén, azt követően Kínában, azaz a Közösség területén kívül dolgozó migráns német munkavállaló és részben harmadik országbeli polgársággal rendelkező családja Egyesült Királyságban való tartózkodási jogosultságának meghosszabbításával kapcsolatos elutasító határozat került az Európai Unió Bírósága elé. Amíg Geelhoed Főtanácsnok az ügy kapcsán közzétett indítványában azt az álláspontot képviselte, miszerint a korábban származékos jogon, migráns munkavállaló gyermekeiként tartózkodási jogot nyert gyermekek és az őket ténylegesen gondozó szülő -a konkrét esetben az édesanya- a gyermekek iskolai tanulmányainak befejezéséig az adott ország területén maradhatnak, addig ez a jog nem biztosított a másik szülő, azaz az apa számára. Véleménye szerint, ugyanis az EJEE 8. cikke, és a *strasbourgi gyakorlat* alapján az érintett tagállamtól nem feltétlenül követelhető meg a tartózkodás jogának biztosítása mindkét szülő számára az érintett gyermekek jogainak védelme érdekében,⁵⁴⁷ ezért a gyermekek édesapja, mint uniós polgár csak a *közösségi jog által biztosított sui generis jogon* (EKSz 18. cikke, jelenleg EUMSZ 21. cikke) nyerhet az érintett ország területén tartózkodást.⁵⁴⁸ A Főtanácsnok indítványában külön ki is emeli az EJEB azon „sarkalatos tételét”, amely szerint a magán, illetve családi élet tiszteletben tartásának követelménye *nem generál általános kötelezettséget* a tagállami hatóságok részére a család egyesítés engedélyezése vonatkozásában az adott tagállam területén. A Főtanácsnok továbbá megjegyzi, hogy a *Baumbast* család számára *egyéb reális alternatívák* is léteznek a családi élet folytatására,

⁵⁴³ A Bíróság C-503/03 sz. Bizottság v Spanyol Királyság ügyben 2006. január 31-én hozott ítélete (EBHT 2006., I-1097.o.)

⁵⁴⁴ A Bíróság C-441/02 Bizottság v. Németország 2006. április 27-én hozott ítélete, (EBHT 2006., I-3449.o.)

⁵⁴⁵ A Bíróság C-291/05. sz. Eind ügyben 2007. december 11-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-719. o.).

⁵⁴⁶ A Bíróság C-127/08 sz. Metock and Others v Minister for Justice, Equality and Law Reform ügyben 2008. július 25-én hozott ítélete (az EBHT-ban még nem tették közzé)

⁵⁴⁷ Amíg ugyanis az uniós jog egy sajátos, bíróság által kidolgozott koncepció alapján biztosítja az édesanya, vagyis a „gyermeket ténylegesen gondozó személy” tagállam területén való tartózkodását, addig a másik szülő tartózkodása nem kényszeríthető ki az EJEE és az azzal egyenértékű védelmet biztosító releváns közösségi jogi rendelkezések alapján.

⁵⁴⁸ Lásd *Baumbast* főtanácsnoki vélemény 124. pontja.

akár úgy, hogy követik a családfőt a foglalkoztatás országába, akár úgy, hogy Németországban telepednek le.⁵⁴⁹ A Bíróság határozatában követi a főügyési indítványt, és Baumbast úr tartózkodási jogát,- az EK Sz 18. cikk (1) bekezdésének közvetlen hatályosulását kimondva⁵⁵⁰- uniós polgárságából és nem a családban betöltött szerepéből vezeti le. Látható tehát, hogy a konkrét esetben sokkal inkább az uniós *jog specifikus rendelkezései*, és nem az emberi jogok, így a családi élet tiszteletben tartásának, mint alapvető követelménynek a sajátos közösségi jogi értelmezése vezet a magasabb szintű luxemburgi védelemhez. A Bíróság tehát ahelyett, hogy a családi élet tiszteletben tartása jogának a strasbourgi gyakorlaténál kiterjesztőbb értelmezését adta volna, inkább *egy sui generis uniós utat választott Baumbast úr tartózkodási jogának biztosítására*. Mindebből arra következtethetünk, hogy a Bíróság szívesebben él a *jogfejlesztés eszközével a sui generis uniós koncepciókkal kapcsolatos, így jelen esetben az uniós polgárok jogállását érintő területeken, mint a strasbourgi bíróság által már jól kitaposott ösvényeken*.

Ezt a nézetet támasztja alá a fent már szintén bemutatott *MRAX ügyben hozott határozat is*,⁵⁵¹ amely a *tagállami polgárok harmadik országbeli házastársainak* beutazási és tartózkodási jogaival foglalkozott. Az előbbi esethez nagyon hasonlóan, a Bíróság *kizárólag az uniós jog releváns szabályaira*⁵⁵² hivatkozva – *anélkül, hogy akár az Egyezményre, akár az EJEB gyakorlatára utalt volna* - biztosította a magasabb szintű alapjogi védelmet az érintett családok számára. Ítéletében két helyen⁵⁵³ is megemlíti, hogy a közösségi rendeletek és irányelvek a családi élet védelmének maximális

⁵⁴⁹ Lásd uo. 125 pont.

⁵⁵⁰ Az Európai Unió Bírósága ebben az ítéletében állapította meg, hogy az EK Sz 18. cikkének (1) bekezdése az uniós polgárok tartózkodási jogát egyértelműen és világosan fogalmazza meg, ezért azok közvetlenül hivatkozhatnak arra a tagállami bíróságok előtt.

⁵⁵¹ A döntés értelmében a tagállamok nem irányíthatják vissza a tagállami állampolgárok harmadik állambeli házastársait, akik érvényes személyazonosító okmány, ill. vízum nélkül kísérik meg a belépést, feltéve, hogy képesek bizonyítani a személyazonosságukat és a házastársi kapcsolat meglétét, továbbá nincs arra bizonyíték, hogy közbiztonsági, közegészségügyi vagy közpolitikai veszélyt jelentenének. Csupán azon az alapon, hogy jogellenesen lépett a területükre, a tagállamok nem tagadhatják meg a tartózkodási engedély kiállítását, illetve nem rendelhetik el a kiutasítását az olyan harmadik állambeli külföldinek, aki bizonyítani tudja a személyazonosságát és a tagállam állampolgárával fennálló házasságát.

⁵⁵² A már hatályon kívül helyezett 68/360/EGK irányelv, 73/148/EGK tanácsi irányelv és 90/365/EK

tanácsi irányelvek

⁵⁵³ Lásd MRAX ítélet 53., ill. 61. pontok.

figyelembevételével kerültek kidolgozásra, ugyanakkor más forrásra döntésében nem hivatkozik.

A Charta elfogadását követően a *Carpenter ügy*⁵⁵⁴ kapcsán született meg az első olyan Európai Unió Bírósága által hozott határozat, amely ha röviden is, de *úgy hivatkozik az EJEB joggyakorlatára, hogy egyben el is tér attól, szélesebb körű védelmet biztosítva ezzel a családi élet gyakorlása vonatkozásában.* Az ügyben, mint azt korábban láthattuk egy tagállami polgár *nem uniós polgár házastársa* kívánta meghosszabbítani angliai tartózkodását, úgy, hogy turista vízumának lejárta után nem hagyta el az ország területét, hanem férjhez ment, s csak ezt követően fordult engedélyért a hatóságokhoz, ahol kérelmét elutasították. A hölgy a férj előző házasságából származó gyermekeinek a gondozását is ellátta, előmozdítva ezzel a férje által, más tagállamban nyújtott szolgáltatásokat. A főtanácsnoki vélemény az ügy vonatkozásában két pozitív elemet is tartalmaz. Elsőként, Stix – Hackl főtanácsnok megállapítása szerint a *tartózkodási engedély iránti kérelem elutasítása elvben beavatkozást jelent a családi életbe, sőt kifejezetten gátolja azt.*⁵⁵⁵ Főszabályként tehát egy uniós polgár házastársa által benyújtott tartózkodási kérelem elutasítása nem áll összhangban a családi élet tiszteletben tartásának követelményével. Az indítvány másik pozitív megállapítása tulajdonképpen egy indirekt utalás⁵⁵⁶ arra, hogy az Egyezmény 8. cikkében foglalt *jogszerű korlátok*⁵⁵⁷ *nem alkalmazhatók automatikusan a közösségi jog vonatkozásában.* Problematikusnak tűnik ugyanakkor a Carpenter ügy kapcsán kifejtett *főtanácsnoki kommentár a tekintetben, hogy „vészesen” közel áll az EJEB által elfogadott „más ország” gyakorlathoz, amely értelmében az érintett országban való letelepedés nem garantált, ha a családnak ésszerű kilátása van arra, hogy máshol folytassa családi életét.* Stix-Hackl szerint ugyanis a konkrét esetben helyénvaló annak a megvizsgálása, hogy amennyiben Carpenter asszony a Fülöp szigeteken marad, ésszerű lehetőségként

⁵⁵⁴ Lásd uo. 47. pont

⁵⁵⁵ Lásd MRAX főtanácsnoki vélemény 86. pont

⁵⁵⁶ Lásd uo. 97. pont

⁵⁵⁷ Lásd uo. 41. pont

kínálkozik-e Carpenter úr számára, hogy gyermekeivel a Fülöp szigetekre költözzön, és ott gazdaságilag aktív tevékenységet fejtsen ki.⁵⁵⁸

A *Bíróság* ítélethozatala során -az Egyezmény 8. cikkére hivatkozva⁵⁵⁹- ugyanakkor kellő komolysággal értékelt a családi élet védelméhez kapcsolódó jogosítványokat és kifejezetten nagy jelentőséget tulajdonított annak a tényezőnek, hogy tényleges házastársi és családi kapcsolat állt fent a családtagok között. További, döntő faktornak bizonyult a határozathozatal során az is, hogy Carpenter asszony *nem jelentett tényleges veszélyt a fogadó ország közrendjére és közbiztonságára*, mivel a bevándorlási szabályok megsértésével vádolható csupán. Mindebből úgy tűnik, hogy a *Bíróság* a migráns polgárok és családtagjaik kiutasításával kapcsolatos, *már bevett közösségi/uniós politika* alapján hozta meg döntését. A tagállami kiutasító intézkedések alkalmazásával kapcsolatos uniós jogalkotás⁵⁶⁰ és bírói gyakorlat,⁵⁶¹-utóbbi beépült az uniós polgárok és családtagjaik tagállamok területén való szabad mozgását és tartózkodását szabályozó 2004/38/EK irányelvbe- ugyanis azt kívánja meg a beutazás és tartózkodás közrendi, ill. közbiztonsági alapon történő korlátozásának igazolásához, hogy az érintett egyén magatartása *valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt jelentsen a társadalom valamely alapvető érdekére*.⁵⁶² A *Bíróság* a Carpenter ügyben tehát, az *Egyezmény 8. cikkéből kiindulva*, az azt „befogadó” közösségi jogelvekre és az EUSz 6. cikkének 2. bekezdésére hivatkozva, ugyanakkor a *közösségi jog sui generis közrendi, közbiztonsági szabályait alkalmazva*⁵⁶³ hozta meg jogértelmező döntését. Az EJEK gyakorlata szerint önmagában ugyanis sem a valós családi kötelék fennállása, sem pedig a cselekmény „társadalomra veszélyességének csekély foka” nem igazolná szükségszerűen azt, hogy a kérdéses hatósági intézkedés összeegyeztethetetlen az Egyezmény 8. cikkével. Ezt, a kiutasítás

⁵⁵⁸ Lásd Carpenter ügyben hozott főtanácsnoki vélemény 91.pont

⁵⁵⁹ Lásd Carpenter ítélet 41.pont

⁵⁶⁰ Lásd a korábban hatályban lévő 64/221/EGK irányelv 3. cikk 1. bek.

⁵⁶¹ Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, valamely tagállam területére való belépés csak akkor tagadható meg a migráns polgártól vagy családtagjától, ha az érintett személy valóságos és kellően komoly veszélyt jelent a társadalom valamely alapvető érdekére. A *Bíróság* 36/75. sz. Rutili-ügyben 1975. október 28-án hozott ítélete (EBHT 1975., 1219.o.) 28. pontja és a 30/77. sz. Bouchereau ügyben 1977. október 27-én hozott ítélete (EBHT 1977., 1999.o.) 35. pontja.

⁵⁶² 2004/38/EK irányelv 27. cikk (2) bekezdés

⁵⁶³ A luxemburgi fórum a 64/221/EGK IE migráns polgárok és családtagjaik kiutasításával kapcsolatos már bevett politika által befolyásoltan hozta meg ítéletét.

vonatkozásában a *személyes magatartás fontosságát* hangsúlyozó nézetet támasztja alá továbbá, hogy az ügy kapcsán az egyetlen EuB által hivatkozott EJEB jogeset, a *Boultif v. Switzerland* eset⁵⁶⁴ nem a bevándorlási politika, illetve az eljárás egységességének megőrzésével, hanem egy *közrendi alapon* történő kiutasítás, és az ország területére történő ismételt beutazás engedélyezésének kérdésével foglalkozik. Ahogy azt már fent jeleztem, a Boultif úr kiutasítását elrendelő intézkedést a strasbourgi fórum többek között, a *bűncselekmény csekély tárgyi súlyára* tekintettel találta aránytalannak. A strasbourgi gyakorlat persze minden bizonnyal a fent már jelzett,⁵⁶⁵ azaz a bevándorláspolitikai területén *megengedőbb irányba* halad majd tovább, le kell azonban szögeznünk, hogy az EuB *Carpenter ügyben* tanúsított megközelítése ténylegesen túlmutat az EJEB által jelenleg követett általános gyakorlaton.⁵⁶⁶ A Carpenter ügy kérelmezői feltehetően a fenti okból választották a *göröngyösebb „unósi”* utat.

Az EuB eddig még nem jelezte, hogy akár csak tudatában is lenne az EJEB gyakorlatától, szemléletétől való bármilyen eltérésnek,⁵⁶⁷ ugyanakkor döntésére vélhetően hatással volt az a szándék, amely a luxemburgi fórum „domináns emberi jogi fórumként” való jövőbeli elismertetésére irányul. A Carpenter ügy kapcsán az EuB tehát, megragadta az eset kínálta alkalmat, hogy demonstrálja, kiáll az emberi jogok érvényesítése mellett - azaz befogadja, és védelemben részesíti az emberi jogi kérdést is magába foglaló kérelmeket-, talán még erősebben is, mint Európa formálisan erre hivatott fóruma, az Emberi Jogok Európai Bírósága.

Még korai lenne akár csak találgatni is, hogy a fenti folyamat első látható jelei végül milyen mértékű önállósodáshoz, sajátos uniós jogi szemlélethez vezetnek a családi élet tiszteletben tartásának uniós alapjogi gyakorlata tekintetében.⁵⁶⁸ Az Egyezmény 8.

⁵⁶⁴ Ahogy azt már fent említettem a Boultif eset nem tartozik a klasszikus „bebocsátási” ügyek közé.

⁵⁶⁵ Lásd fent hivatkozott Boultif, Yıldiz, Amrollahi esetek.

⁵⁶⁶ Különösen az ítélet 44. pontja az, amely a fenti irányba mutat, amikor úgy rendelkezik, hogy nem bizonyítható, hogy Carpenter asszony bármilyen veszélyt jelent a közrendre, ill. közbiztonságra, még ha túl is lépte a turistavízumban foglalt tartózkodási időt.

⁵⁶⁷ Lásd TONER ibid. 158-161.o.

⁵⁶⁸ E tekintetben talán jelentőséggel bír az a tény, hogy a Carpenter esetet pár nappal követő, fent már ismertetett MRAX döntésben a Bíróság nem követte a főtanácsnoki véleményt, amely az Egyezmény 8. cikkét veszi alapul a kérdés megválaszolásakor, hanem a kérdéses emberi jogi rendelkezéseket és a

cikkének luxemburgi fórum által történő alkalmazása szempontjából a legproblematisabb talán az Akrich ügy.⁵⁶⁹ A Főtanácsnok véleménye szerint, ugyanis a 8. cikk csak *kivételes esetben bír jelentőséggel* az arányosság kérdésének a vizsgálatánál, erre szolgál példaként a Carpenter ügy. Fenti álláspontját azzal indokolja, hogy amíg az utóbbi esetben Carpenter asszony kérelmének elutasítása a felek kényszerű elválasztásával járt volna, addig az Akrich ügyben ez a veszély nem állt fent. Az Akrich házaspár ugyanis Írországból élt, és kizárólag a szabad mozgás jogát tagadták volna meg tőlük a tartózkodási kérelem elutasításával vagyis, azt, hogy szabad akaratuk szerint az Egyesült Királyságba költözzenek, és ott letelepedjenek.⁵⁷⁰

A Bíróság ítéletében pedig, mint azt feljebb már tárgyaltuk, mindössze annyit rögzített, hogy még jogszerűtlen tartózkodás esetén is, ha valódi házastársi kötelék áll fent a felek között, az intézkedést hozó tagállamnak figyelemmel kell lennie a 8. cikkre, s e jogot csak a demokratikus társadalmakban elfogadott legitim célok érdekében lehet korlátozni, figyelemmel az arányosság elvének körülményére is.⁵⁷¹ Az, hogy ez pontosan mit jelent, arra pedig az EJEB joggyakorlata irányadó.⁵⁷² A fenti kijelentésre, ahogy azt az előző fejezetben már részletesen taglaltuk, vélhetően a Spaventa által felvetett „uniós polgárság fejlődő koncepciója” szolgálhat magyarázatul, amely azóta már számos kommentárban megerősítést is nyert.

Tizzano Főtanácsnok a fent már tárgyalt Chen ügyben szintén hivatkozik az említett Egyezmény releváns cikkére, és kiemeli véleményében, hogy a Bíróság komoly jelentőséget tulajdonít annak. Ennek az utolsó félmondatnak a fényében különösen érthető, hogy a Bíróság *miért nem tesz említést az emberi jogokról a döntés indoklásában, különösen, hogy az utaló bíróság kifejezetten kérte annak a fenti kérdésben való állásfoglalást.* A Bíróság vélhetően az uniós joggal való minél szorosabb kapcsolat

releváns bírói gyakorlatot mellőzve, kizárólag sui generis uniós szabályokra támaszkodva kívánta megoldani az esetet, mégis ugyanazokra a következtetésekre jutva.

⁵⁶⁹ Lásd a fent már részletesen tárgyalt Akrich esetet C-109/01.

⁵⁷⁰ Lásd főtanácsnoki vélemény 147. pont.

⁵⁷¹ KIRÁLY, M.: Egység és sokféleség, 72.o.

⁵⁷² A Boutif és az Amrollahi ügyeket citálja hivatkozásként. Lásd ítélet 60. pontja. A Bíróság Akrich ügyben hozott határozata mégis problematikusnak tűnik mivel annak rögzítése után, hogy a tényállás nem tartozik az uniós jog hatálya alá, az EuB mégis kitér a tényállás emberi jogi szempontú vizsgálatára.

“felfedezésére” koncentrált, különös tekintettel az ügy során az uniós joggal való kapcsolatként szolgáló nemzetközi tényállási elem nem túl meggyőző voltára.

A közelmúltban született Eind ügy kapcsán hozott ítéletében a Bíróság az Egyezményt és a strasbourgi joggyakorlatot félretéve, a sui generis közösségi megoldással operáló MRAX ügyre hivatkozva rögzíti a családi élet védelme biztosításának fontosságát a szerződésben lefektetett alapvető szabadságok gyakorlásának akadályai megszüntetése céljából.

A szabad mozgás elvének érvényesülése mellett a Bíróság a családi élet védelmére való alapjogi hivatkozásnak ugyanakkor csak másodlagos szerepet szán. Utóbbi járulékos jellegét jól tükrözi a Bíróság kérdéses ügyben hozott határozatának indoklása, amely a döntés központi rendelkezése kapcsán, a *mozgás szabadság elvét deklaráló*, ugyanakkor az *emberi jogi vonatkozásokat* teljes mértékben nélkülöző *Diatta ügyre*⁵⁷³ hivatkozik.

A Bíróság indoklásában a szabad mozgás jogának (az uniós polgárság, mint alapvető jogállás koncepciója által megerősített) kiterjesztő értelmezése, mint hivatkozási alap, tehát elsőbbséget élvez a családi élet tiszteletben tartásának alapvető jogi hivatkozásával szemben.⁵⁷⁴

A sok szempontból vízvázasztó Metock ítéletében ugyan a Bíróság minden a szabad mozgás témakörében felmerülő a családi élet védelme szempontjából kiemelt jelentőséggel bíró döntést felsorakoztat,⁵⁷⁵ ez azonban sokkal inkább az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgására vonatkozó 2004/38/EK irányelv elfogadását *megelőző joggyakorlat illusztrálására*, mint az uniós jogban is elfogadást nyert alapvető jogok jelentőségének hangsúlyozására szolgál.

⁵⁷³ A Bíróság C-267/83 sz. Diatta ügyben 1985. február 13-án született ítélete (EBHT 1985., I-567.o.)

⁵⁷⁴ A Bíróság határozathozatala során következetesen ragaszkodik a kifejezetten uniós jogalapokon álló Singh doktrína alkalmazásához - még akkor is, ha az adott eset kapcsán az alapjogi hivatkozás egyszerűbb utat jelentene a kérdés megválaszolására.

⁵⁷⁵ Lásd a fent hivatkozott Carpenter, MRAX, Bizottság kontra Spanyolország, Bizottság kontra Németország, ill. Eind ügyek

„A közösségi jogalkotó már a 2004/38 irányelv elfogadását megelőzően is elismerte a tagállami állampolgárok családi élete védelme biztosításának fontosságát annak érdekében, hogy az EK-Szerződés által biztosított alapvető szabadságok gyakorlásának akadályait megszüntesse.”

A fenti bekezdésben a Bíróság tehát utal a családi élet védelmének kiemelt szerepére, mégis az egyetlen alapvető jog, amelyre az ítélet utal az „az uniós polgárnak az állampolgársága szerinti tagállamon kívüli más tagállamban való tartózkodáshoz való alapvető joga”.

Az Egyezményben foglalt alapvető jogi követelményekre történő hivatkozás pedig kizárólag a döntés tisztán tagállami helyzetre vonatkozó részében szerepel, amely mintegy intésként szolgál a tagállamok számára az emberi jogok megfelelő érvényesülésének biztosítására. Ahogy azt már az Akrich ügy kapcsán fent láthattuk, a Bíróság ismételten egy az uniós jog hatályán kívül helyezkedő kérdésben hívja fel a tagállamok figyelmét az emberi jogok fontosságára.

Különösen meglepő az Egyezményben foglaltak betartására való „csupasz”, önmagában álló utalás, anélkül, hogy a Bíróság emlékeztetné a tagállamokat az irányelv a közösségi jog általános elveinek fényében történő értelmezési és alkalmazási kötelezettségére.

„Emlékeztetni kell ezenfelül arra, hogy minden tagállam részese az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezménynek, amely a 8. cikkében előírja a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot.”⁵⁷⁶ Az emberi jogok tiszteletben tartásának általános kötelezettségére való bírósági utalás célja tehát, - az Akrich döntésben foglaltakhoz hasonlóan- kissé homályos.

Ami pedig, magát a strasbourgi gyakorlatot illeti, a Bíróság ítéletének indoklásában kifejezetten bírálni látszik azt. A szabad mozgás elvének kiterjesztő értelmezése kapcsán külön kiemeli, hogy az uniós polgárt nem csak egy másik tagállamba való tartózkodástól

⁵⁷⁶ Lásd Metock ítélet 77-79. pontok

riaszthatja el az irányelv esetlegesen eltérő értelmezése, hanem kifejezetten arra ösztönözheti, hogy az egy *harmadik országba költözzön családjával*. A fenti kijelentéssel, a Bíróság minden bizonnyal a strasbourgi családegyesítési joggyakorlatra vonatkozó kritikájának ad hangot, még ha ezt diplomatikus formában teszi is.⁵⁷⁷

A Bíróság által a 2004/38/EK irányelv szövegére történő szigorú hivatkozás Costello szerint gyakorlati megfontolásokon alapul.⁵⁷⁸ Amennyiben ugyanis a Bíróság az emberi jogokat hívná segítségül az uniós polgárok harmadik országbeli családtagjainak beutazásai és tartózkodási jogainak érvényesítése céljából, *ugyanezen elvek és logika alapján hasonló jogok illetnék meg az Unió területén élő és tartózkodó harmadik országbeli polgárok családtagjait is*. Ez pedig bármennyire is tiszta és könnyen levezethető érvelés lenne, ellentétes a Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlatával, elsősorban a *családegyesítési irányelv megsemmisítésének* tárgyában hozott döntéssel, amelynek elemzésére a későbbiekben térek ki a dolgozat során. A fenti ügyben az Európai Parlament állítása szerint, az irányelv sért bizonyos emberi jogokat azért, hogy a családegyesítés joga elé korlátokat emel.⁵⁷⁹ A Bíróság az EP keresetét elutasítva, elsősorban az Egyezmény 8. cikkével kapcsolatos strasbourgi ítélkezési gyakorlatra, ill. arra a feltevésre hivatkozva, miszerint a családegyesítés joga nem korlátlanul gyakorolható jog, az irányelvet egészében érvényben tartotta. Mindeközben hangsúlyozta, hogy minden esetben egyedi értékelést kell lefolytatni és figyelemmel kell lenni a közösségi jog általános elveire, így többek között a gyermek legjobb érdekeinek szolgálatára, amely elv a nemzetközi emberi jogi standardok alapján vált a közösségi jog részévé.

A kérdés tehát az, relevanciával bír-e, hogy a Bíróság a tartózkodás jogosultságát a 2004/38/EK irányelvre és nem az EJEE-re ill. a strasbourgi gyakorlatra alapítja? A válasz egyértelműen igenlő. Azon túl, hogy a strasbourgi ítélkezési gyakorlat a családi kötelékek

⁵⁷⁷ Ugyanakkor szükséges megjegyezni, hogy a Bíróság határozatának indoklásában, az Akrich ügyben foglaltakhoz hasonlóan „emlékeztetni kívánja” a tagállamokat az Egyezmény 8. cikkéből fakadó kötelelességeikre. Ítélet 79. pont.

⁵⁷⁸ Lásd COSTELLO ibid. 612. o.

⁵⁷⁹ A Bíróság C-540/03 sz. a Parlament kontra Tanács ügyben, 2006. június 27-én született ítélete (EBHT 2006 p. I-5769.o.)

fennállásának elbírálása szempontjából a de facto kapcsolatokat is figyelembe veszi, míg az irányelvben rögzített jogok a de jure kapcsolatokra fókuszálnak, utóbbiban biztosított jogok messze túllépnek az Egyezmény által biztosítottakon.

A Bíróság azt, ugyanis, hogy a család egy harmadik országban (azaz ne egy tagállamban) folytassa tovább családi életét a szabad mozgás és tartózkodás jogával összeegyeztethetetlen akadálynak, így megengedhetetlennek tekinti. A strasbourgi gyakorlat az adott államból történő kiutasítás ellen komolyabb védelmet nyújt, mint a belépés biztosítása vonatkozásában. Az irányelv ezzel szemben a belépés jogát a tartózkodás korolláriumának tekinti. Végül, az előbbiekkal szoros összefüggésben, a belépés, ill. tartózkodás jogának elutasítása az irányelv 27. cikkében biztosítottak alapján jóval szigorúbb szempontok szerint kerül elbírálásra, mint az Egyezményben foglaltak alapján.⁵⁸⁰

3. Összegzés

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye, mint iránymutató, inspirációs forrás továbbra is kiemelkedő fontossággal bír az uniós jogalkalmazás és jogértelmezés terén.

Az EJEB családi élettel kapcsolatos joggyakorlatát pedig ugyan továbbra is *általános tisztelet övezi a luxemburgi bíróság részéről*, utóbbinak az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgása tárgykörében hozott döntései mégis azt sugallják, hogy az Európai Unió Bírósága, ha nem is tudatosan, *bizonyos pontokon* el kíván térni annak alapjogi gyakorlatától.⁵⁸¹

⁵⁸⁰ Ezt kiválóan illusztrálja a fent már bemutatott Carpenter esetben hozott bírósági döntés. Az irányelv 27. cikkében foglalt követelményrendszer jóval szigorúbb, mint a Carpenter ügyben alkalmazott „fair balance”, azaz mérlegelő megközelítés doktrína. Ahogy az fent már bemutatásra került, utóbbi kapcsán ugyanis a Bíróság úgy ítélte meg, hogy Carpenter asszony ugyan megsértette a brit bevándorlási szabályokat, de a körülmények nem utalnak arra, hogy a jövőben veszélyt jelentene a közrendre, ill. a közbiztonságra. Így a családi élet gyakorlásához való jog és a tagállamok közrend, közbiztonság fenntartására irányuló versengő érdekeinek mérlegelése során a kiutasítás nem lenne igazságos. Costello 615.

⁵⁸¹ Lásd uo. 15. pont. A két fórum kapcsolatát illetően a fent kiadott jelentés egyébiránt rögzíti, miszerint nem tartja helyénvalónak az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága közötti kapcsolat formálissá tételét az utóbbi általi előzetes döntéshozatali eljárás bevezetése, vagy egy olyan szervezet létrehozása révén, amely azokban az esetekben hozna döntést, amikor a két bíróság egyike az emberi jogi egyezményt a másik intézménytől eltérő módon értelmezi.

Az eltérés elsősorban azzal indokolható, hogy a strasbourgi illetve a luxemburgi bíróságok gyakorlatát meghatározó irányvonalak más elvi alapokon állnak. Az EJEB gyakorlatának automatikus beültetése az uniós jogba így meglehetősen problematikus, ezért az EB sok esetben- nem meglepő módon- a sui generis uniós megoldások alkalmazását részesíti előnyben az uniós polgárok családi kapcsolatait érintő szabad mozgással kapcsolatos joggyakorlata során. Azokban az esetekben pedig, ahol a döntésben mégis kulcs szerepet kap az Egyezmény 8. cikke és az ahhoz kapcsolódó strasbourgi esetjog alkalmazása, úgy tűnik, hogy a Bíróság, még ha bátortalan lépésekkel is, de letér az EJEB által már kitaposott ösvényről. A Carpenter ügy kapcsán született döntés elsőként, ha nem is nyíltan, de az EJEB gyakorlatától való eltérés szándékát tükrözi. A kérdéses esetben az autonómiára való törekvés az Egyezmény 8. cikkét citáló, mégis részben az uniós irányvonalak mentén haladó bírói döntésben érhető tetten. A nemrég született Eind ügyben a Bíróság a szabad mozgás elvének érvényesülése mellett a családi élet védelmére való alapjogi hivatkozásnak csak másodlagos szerepet szán. Utóbbi járulékos jellegét jól tükrözi a Bíróság kérdéses ügyben hozott határozatának indoklása, amely a döntés központi rendelkezése kapcsán, a mozgás szabadság elvét deklaráló, ugyanakkor az emberi jogi vonatkozásokat teljes mértékben nélkülöző Diatta ügyre hivatkozik. Végül, a Metock ügyben a Bíróság, határozatának indoklásában, még ha burkoltan is, de jól kivehetően bírálta a strasbourgi gyakorlat „más ország elvének” politikáját és a családi élet védelmére vonatkozó döntését teljes mértékben az uniós polgárok szabad mozgásának integrációs elvére alapozta.

Ezzel összefüggésben emlékeztet az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (2) bekezdéséhez fűzött nyilatkozatra, amely megállapítja az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága közötti rendszeres párbeszéd létét, amelyet még tovább erősíthet az Uniónak az Egyezményhez való csatlakozása.

III. fejezet: A társulási és együttműködési megállapodások alapján egyenlő bánásmódot élvező harmadik országbeli polgárok helyzete, különös tekintettel a török állampolgárságú migránsok családi életére vonatkozó bírói gyakorlatra

Ami a dolgozat szempontjából releváns, azaz a harmadik országbeliek jogállást jelentősen előremozdító társulási megállapodásokat illeti, azok egészen az integráció kezdeti szakaszára, a 60-as, 70-es évekre tekintenek vissza. A fenti megállapodások alapvetően a térséggel folytatandó gazdasági, kereskedelmi, ill. politika kapcsolatok fejlesztését kívánták előmozdítani, sőt bizonyos szociális vetületekkel is foglalkoztak, így a munkaerőmobilitás vagy a szociális biztonság koordinációjának kérdésével. Az előbbi megállapodások *expressis verbis* rögzítik az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalmának elvét a foglalkoztatás és a szociális biztonság területén, sőt a török állampolgárok tekintetében a megállapodás kifejezetten előírja a munkaerő szabad mozgásának fokozatos megvalósítását, ill. az életszínvonal javítását. Az uniós bíróságok előtti a fenti megállapodásokkal kapcsolatos egyéni jogérvényesítés számottevően előmozdította az érintett harmadik országbeliek jogállását, ill. bizonyos vonatkozásokban az uniós polgári jogszabványokhoz hasonló jogaik biztosítását. Mielőtt rátérnénk a fenti megállapodásokra vonatkozó uniós ítélkezési gyakorlat részletes analizésére, egy rövid általános körű áttekintést kívánok nyújtani a harmadik országbeliek nemzetközi megállapodások alapján élvezett uniós státuszáról.

1. A harmadik országbeli polgárok nemzetközi megállapodás alapján élvezett jogállása az Európai Unióban

1.1. Az Európai Gazdasági Térség és Svájc

A nemzetközi megállapodás alapján garantált, legszélesebb körű belépési és tartózkodási jogosítványokkal a nem tagállami polgárok közül az EGT országok és Svájc polgárai

rendelkeznek. Az EGT-ről kötött megállapodás értelmében⁵⁸²Lichtenstein, Norvégia és Izland polgárai a tagállami polgárokéhoz hasonló jogokat élveznek az Unió területén való szabad mozgás tekintetében. A fenti megállapodás a szakképesítések kölcsönös elismerése és a társadalombiztosítás területén is lefektet bizonyos szabályokat.⁵⁸³ A megállapodás 28. cikke rendelkezik az uniós tagállamok és az EGT tagországok munkavállalóinak szabad mozgásáról, rögzítve egyben az állampolgársági alapon történő megkülönböztetés tilalmát. A belépésre és a tartózkodásra vonatkozó jogok tekintetében a fenti szabályok megegyeznek az EKSz. (ma már EUMSz.) releváns szabályaiban és az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában lefektetettekkel. A letelepedés szabadságát és a szolgáltatás szabad áramlását illetően a fenti jogokat a megállapodás 31. ill. 36. cikke rögzíti. Norvégia és Izland 1996 óta egyébként társult tagjai a Schengeni rendszernek.⁵⁸⁴ A személyek szabad áramlása kérdését Svájc és az EK között egy bilaterális megállapodás rendezi, amely 2002. június 1-én lépett hatályba.⁵⁸⁵ A megállapodás értelmében, a svájci polgárok és családtagjaik az EGT tagországok polgárainak szabad mozgás terén élvezett jogosítványaihoz hasonló jogokat élveznek. A megállapodás 1(a) és (d) cikkei rögzítik az uniós, ill. a svájci polgárok a kérdéses állam területére való belépésének, tartózkodásának, és munkavégzésének szabályait, még hozzá a fogadó állam polgáraival azonos élet és munkakörülmények garantálásával. A valamely szerződő állam polgára számára a másik szerződő állam területén biztosított egyenlő bánásmódot, így az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmát a Megállapodás 2. cikke fekteti le. A svájci polgárok kérdéses megállapodásban biztosított jogainak gyakorlásával kapcsolatos értelmezési kérdésekben figyelemmel kell lenni az EK esetjogára.⁵⁸⁶ 2008. december 12-én Svájc csatlakozott a schengeni térséghez, így Svájc és a schengeni övezetben részt vevő 24 ország között a határellenőrzés felszámolására került.⁵⁸⁷

⁵⁸² Megállapodás az Európai Gazdasági Térségről, HL L 1., 1994.1.3., 572—605.

⁵⁸³ A Bíróság C-92/02 sz. Kristiansen ügyben 2003. december 4-én hozott ítélete (EBHT 2003., I-14597 o.)

⁵⁸⁴ A Tanács határozata (1999. május 17.) az Európai Unió Tanácsa, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között, e két államnak a schengeni vívmányok végrehajtására, alkalmazására és fejlesztésére irányuló társulásáról kötött megállapodás alkalmazását szolgáló egyes szabályokról

⁵⁸⁵ Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other, on the free movement of persons, OJ 2002 L 114, p.6.

⁵⁸⁶ PEERS, S.: The EC - Switzerland Agreement on free movement of persons: overview and analysis, 127-142 o.

⁵⁸⁷ Svájc 2006-ban ratifikálta a schengeni megállapodást a 2005-ben tartott referendumot követően.

1.2. Az EK és Oroszország között kötött partnerségi és együttműködési megállapodás

Az EK és Oroszország között kötött partnerségi és együttműködési megállapodás⁵⁸⁸ 1997. december 1-én lépett hatályba. A megállapodás 23.cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „A Közösség és tagállamai az egyes tagállamokban érvényben lévő törvényeknek, feltételeknek és eljárásoknak megfelelően biztosítják, hogy az adott tagállam területén jogszerűen munkát vállaló oroszországi állampolgárokkal szembeni bánásmód mentes legyen az állampolgárság alapján történő mindennemű megkülönböztetéstől a munkafeltételek, a díjazás vagy az elbocsátás tekintetében a saját állampolgáraik részére nyújtott bánásmódhoz viszonyítva.” A 27. cikk szerint a 23. cikket az Együttműködési Tanács ajánlásai alapján hajtják végre.

A 48. cikk ugyanakkor kimondja, hogy „E cím alkalmazásában a megállapodás nem akadályozza meg a feleket abban, hogy területükön a belépés és tartózkodás, a munkavégzés, a munkafeltételek és természetes személyek letelepedése, valamint szolgáltatások nyújtása tekintetében saját törvényeiket és rendeleteiket alkalmazzák, feltéve, hogy azokat nem alkalmazzák oly módon, amellyel megsemmisítik vagy hátrányosan befolyásolják a megállapodás egy bizonyos rendelkezésében szereplő feltételek alapján a feleknek járó kedvezményeket. A Bíróság a Simutenkov ügyben deklarálta, hogy a megállapodásban szereplő diszkriminációtilalmi rendelkezés szabadon hivatkozható a tagállami bíróságokon.⁵⁸⁹ Az EK hasonló megállapodásokat kötött továbbá nyolc szovjet utódállammal, így Azerbajdzsánnal,⁵⁹⁰ Örményországgal,⁵⁹¹

⁵⁸⁸ A Megállapodást 1994. június 24.-én Korfun írták alá. A Tanács és a Bizottság határozata (1997. október 30.) az egyrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészről az Orosz Föderáció közötti partnerségi és együttműködési megállapodás megkötéséről. HL L 327., 1997.11.28., 1—2. o.

⁵⁸⁹ A Bíróság C-265/03 sz. Simutenkov ügyben 2005 április 12-én hozott ítélete, EBHT 2005 I-2579.o., 23 és 29. pontok

⁵⁹⁰ OJ L 246, 17 September 1999, p 1.

⁵⁹¹ OJ L 239, 9 September 1999, p 1.

Grúziával,⁵⁹² Kazahsztánnal,⁵⁹³ Kirgizisztánnal,⁵⁹⁴ Moldovával,⁵⁹⁵ Ukrajnával⁵⁹⁶ és Üzbegisztánnal.⁵⁹⁷

1.3. Az Euro-mediterrán társulási megállapodások

Az Unió 1995-ben kezdeményezte az együttműködést az EU-tagállamok és a Földközi-tenger déli és keleti partvidékének országai között, elsősorban a két térség biztonságára, illetve a mediterrán régió gazdasági fejlődésére koncentrálva. Az Euro-mediterrán Partnerség kezdetét a Barcelonában elindított folyamat jelentette, mely az Unió és a 12 érintett mediterrán ország⁵⁹⁸ kapcsolatainak keretét szolgált. Előbbi eredményeként 1998 és 2005 között számos országgal, így Egyiptommal,⁵⁹⁹ Izraellel,⁶⁰⁰ Jordániával,⁶⁰¹ Libanonnal,⁶⁰² Marokkóval,⁶⁰³ Tunéziával,⁶⁰⁴ és Algériával⁶⁰⁵

⁵⁹² OJ L 205, 4 August 1999, p 1.

⁵⁹³ OJ L 196 28 July 1999, p 1.

⁵⁹⁴ OJ L 196 28 July 1999, p 1.

⁵⁹⁵ OJ L 181, 24 July 1998, p 1.

⁵⁹⁶ OJ L 49, 19 February 1998, p 1.

⁵⁹⁷ OJ L 229, 31 August 1999 p 1.

⁵⁹⁸ Algéria, Ciprus, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Libanon, Marokkó, Málta, Palesztin Nemzeti Hatóság, Szíria, Törökország és Tunézia, valamint megfigyelőként Líbia.

⁵⁹⁹ 2004/635/EC: Council Decision of 21 April 2004 concerning the conclusion of a Euro-Mediterranean Agreement establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Arab Republic of Egypt, of the other part OJ L 304, 30.9.2004, p. 38–38

⁶⁰⁰ 2000/384/EC, ECSC: Decision of the Council and the Commission of 19 April 2000 on the conclusion of a Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part and the State of Israel, of the other part OJ L 147, 21.6.2000, p. 1–2

⁶⁰¹ 2002/357/EC, ECSC: Council and Commission Decision of 26 March 2002 on the conclusion of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Hashemite Kingdom of Jordan, of the other part OJ L 129, 15.5.2002, p. 1–2

⁶⁰² 2006/356/EC: Council Decision of 14 February 2006 concerning the conclusion of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Community and its Member States of the one part, and the Republic of Lebanon, of the other part *OJ L 143, 30.5.2006, p. 1–1*

⁶⁰³ 2000/204/EC, ECSC: Council and Commission Decision of 24 January 2000 on the conclusion of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Kingdom of Morocco, of the other part, *OJ L 70, 18.3.2000, p. 1–1*

⁶⁰⁴ 98/238/EC, ECSC: Decision of the Council and the Commission of 26 January 1998 on the conclusion of a Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Tunisia, of the other part OJ L 97, 30.3.1998, p. 1–1

⁶⁰⁵ 2005/690/EC: Council Decision of 18 July 2005 on the conclusion of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an Association between the European Community and its Member States, of the one part, and the People's Democratic Republic of Algeria, of the other part OJ L 265, 10.10.2005, p. 1–1

kötött az EK bilaterális megállapodást.⁶⁰⁶ E megállapodások az érintett államok munkavállalói számára a munkakörülményeket, a javadalmazást és az elbocsátást illetően rögzítette a nemzetiségi alapon történő diszkrimináció tilalmát. A kérdéses Megállapodások 64. cikkükben úgy rendelkeznek, hogy „Minden egyes tagállam területén a törvényesen alkalmazott (a megállapodást kötő euro-mediterrán állam polgárságával rendelkező) munkavállalók részére biztosított bánásmód a munkakörülményeket, a javadalmazást és az elbocsátást illetően – az adott tagállam saját állampolgáraihoz viszonyítva – mentes az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés alól.”⁶⁰⁷ Az euro-mediterrán megállapodás 66. cikke hozzáteszi: „E fejezet rendelkezései nem alkalmazandók a Feleknek azokra az állampolgáira, akik törvénytelenül tartózkodnak, vagy dolgoznak a befogadó országuk területén.” Az Euro-mediterrán megállapodás 64. cikkének (1) bekezdésére vonatkozó, a szerződő felek által az említett megállapodás záróokmányában elfogadott közös nyilatkozat (a továbbiakban: a közös nyilatkozat) egyebekben kimondja: „A 64. cikk (1) bekezdésére – az elbocsátás tekintetében való hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatban – a tartózkodási engedély megújítása céljából nem lehet hivatkozni. A tartózkodási engedély megújítására vagy megtagadására kizárólag az adott tagállam jogszabályai, illetve kétoldalú megállapodások vonatkoznak [...]”.

⁶⁰⁶ Mindegyik megállapodás tartalmazza továbbá, hogy a megállapodás hatályba lépését követő év vége előtt a Társulási Tanács rendelkezéseket hoz a megállapodásban meghatározott szociális biztonsági rendszerek összehangolására vonatkozó alapelvek végrehajtására. Ennek folyamata, hogy a Tanács először közös álláspontot fogad el, amelyről tárgyal a felekkel, majd ezután kerül sor a kötelező erejű határozatok elfogadására. A Tanács Határozata Tunézia, Marokkó, Algéria vonatkozásában a közös álláspontról 2010-ben lett kihirdetve a Hivatalos Lap 306. számában.

A Tanács határozata (2010. október 21.) az egyrészről az Európai Közösségek és tagállamaik, másrészről a Tunéziai Köztársaság közötti társulás létrehozásáról szóló euromediterrán megállapodással létrehozott Társulási Tanácsban a szociális biztonsági rendszerek koordinálása érdekében elfogadásra kerülő rendelkezésekkel kapcsolatosan képviselendő európai uniós álláspontról. HL L 306., 2010.11.23., 8–8. o. Council Decision of 21 October 2010 on the position to be taken by the European Union within the Association Council set up by the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Community and its Member States, of the one part, and the People’s Democratic Republic of Algeria, of the other part, with regard to the adoption of provisions on the coordination of social security systems. OJ L 306, 23.11.2010, p. 14–14

Council Decision of 21 October 2010 on the position to be taken by the European Union within the Association Council set up by the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Kingdom of Morocco, of the other part, with regard to the adoption of provisions on the coordination of social security systems OJ L 306, 23.11.2010, p. 1–1

⁶⁰⁷ Lásd 64 (1) bek.

A Bíróság a Gattoussi ügyben⁶⁰⁸ deklarálta a megállapodás 64. cikke (1) bekezdésének közvetlen hatályát.⁶⁰⁹ Az Euro-mediterrán megállapodások összességében kevésbé kiterjedt jogokat biztosítanak, mint az alább bemutatandó török társulási megállapodás. Ez kitűnik a megállapodás egyes rendelkezéseinek értelmezéséből is. Így az Európai Unió Bírósága az előbb említett Gattoussi ügyben deklarálta, hogy a 64. cikk (1) bekezdésének önmagában nem célja szabályozni az Euro-mediterrán országok állampolgárainak a tagállamokban való *tartózkodási jogát*. A Bíróság szerint, a Megállapodás – mivel egyáltalán nem irányul a munkavállalók szabad mozgásának megteremtésére – főszabály szerint nem tiltja, hogy valamely tagállam olyan tunéziai állampolgár tartózkodási jogával kapcsolatban hozzon intézkedéseket, akinek eredetileg engedélyezte a területére való belépést és ott keresőtevékenység folytatását. A taláros testület ugyanakkor azt is kimondta, hogy a fenti értelmezésből mindemellett nem következik, hogy egy tunéziai állampolgár valamely tagállam általi tartózkodási jogának korlátozására vonatkozóan hozott intézkedés vitatása során semmilyen esetben sem hivatkozhatna a hátrányos megkülönböztetésnek az euro-mediterrán megállapodás 64. cikkének (1) bekezdésében foglalt tilalmára. Így, ha a fogadó tagállam a munkavállalással kapcsolatban a tartózkodási engedélyben foglaltakhoz képest a migráns munkavállalónak eredetileg többletjogokat biztosított, e munkavállaló helyzete az állam jogos érdekeinek védelmére vonatkozó – így a közrenddel, a közbiztonsággal és a közegészséggel kapcsolatos – indokokon kívül nem vitatható.⁶¹⁰

⁶⁰⁸ A Bíróság C-97/05 sz. Gattoussi ügyben 2006. december 14-én született ítélete (2006) EBHT I-11917

A Gattoussi ügy egy olyan marokkói állampolgár esetében merült fel, aki családtagként költözött német állampolgárságú feleségéhez Németországba. Ott részére tartózkodási engedélyt és határozatlan idejű munkavállalási engedélyt adott ki a hatóság. A házastársak időközben különköltöztek, így Gattoussi tartózkodási engedélyének érvényességi idejét a német hatóság a határozat megküldésének időpontjára korlátozta, őt egyúttal arra kötelezve, hogy – Tunéziába történő kitoloncolás terhe alatt – azonnali hatállyal hagyja el Németország területét. A határozatot arra a megállapításra alapították, miszerint egyrészt a Gattoussi részére kiállított tartózkodási engedély eredeti jogcíme már nem áll fenn, mivel már nem él együtt feleségével, másrészt a határozatlan idejű munkavállalási engedély alapján a német jogrendben semmilyen jog nem keletkezik a tartózkodási engedélyben foglalt időtartam lejártát követően a keresőtevékenység folytatására, illetve a tartózkodás meghosszabbítására. Az előzetes döntéshozatalra utalt kérdés lényegében arra irányult, hogy euro-mediterrán megállapodás 64. cikke szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmából levezethető-e egy olyan, tartózkodási jogra vonatkozó jogi álláspont, amely kizárja a tartózkodási jog időbeli korlátozását, ha egy tunéziai állampolgár határozatlan időre szóló munkavállalási engedély birtokában van és ténylegesen foglalkoztatott.

⁶⁰⁹ Lásd Gattoussi ítélet 28. pontja

⁶¹⁰ Lásd uo. 35-40. pontok

Az Euro-mediterrán megállapodás 64. cikkének (1) bekezdését ennek fényében tehát, úgy kell értelmezni, hogy az joghatással bírhat a tunéziai állampolgár valamely tagállam területén való tartózkodási jogára, amennyiben az említett állampolgár részére e tagállam a tartózkodási engedély érvényességi idejét meghaladó időtartamra megfelelően engedélyezte, hogy területén keresőtevékenységet folytasson.

1.4. Az EK és az AKCS országok között létrejött partnerségi megállapodás

A 2000. június 23-án aláírt Cotonou-i Megállapodás, az Európai Unió, valamint az afrikai, Karib-tengeri és Csendes-óceáni államok csoportja közt létrejött partnerségi megállapodás alapjául szolgáló Lomé-i egyezményt váltotta fel.⁶¹¹ A Cotonou-i megállapodás⁶¹² azonban, - legalábbis ami a migrációs vonatkozású kérdéseket illeti - sokkal szélesebb területre terjed ki, mint a korábban hatályban lévő egyezmény.⁶¹³ Így annak 13. cikk (5) bekezdése célként tűzi ki az illegális migráció megelőzését és az AKCS országok részéről fennálló kötelezettséget a másik szerződő fél területén illegálisan tartózkodó polgárok visszafogadására. A Megállapodás 13. cikke egy általános diszkriminációtilalmi rendelkezést tartalmaz, továbbá rögzíti, hogy a Szerződő Feleknek a területükön tartózkodó harmadik országbeliekkel szembeni tisztességes bánásmód követelményét kell érvényesíteniük. A kérdéses megállapodás 13(3) bekezdése továbbá az AKCS országok tagállamok területén jogszerűen foglalkoztatott munkavállalói vonatkozásában egy különös diszkriminációtilalmi rendelkezést is lefektet, a munkafeltételek, a bérezés és az elbocsátás tekintetében. A fent tárgyalt megállapodásokhoz hasonlóan a Cotonou-i megállapodás sem biztosítja ugyanakkor az első belépés jogát a tagállamok területére, amely így a tagállami jogok hatókörében marad, kivéve természetesen az uniós bevándorlási politika területén született EK irányelvek hatálya alá eső AKCS polgárokat. Az egyenlő bánásmód követelménye az

⁶¹¹ 2000 júniusában írták alá Benin legnagyobb városában, Cotonouban 79 ACP ország és az Európai Unió akkori tizenöt tagállama. A megállapodás 2003-ban lépett hatályba.

⁶¹² Cotonou-i Egyezmény, A Cotonouban 2000. június 23-án aláírt Partnerségi megállapodás egyrészről az afrikai, karibi és csendes-óceáni államok, másrészről az Európai Közösség és tagállamai között. HL L 317., 2000.12.15., 3—353. o.

⁶¹³ LAVENEX S.: EU Trade policy and immigration control, 2003, in Lavenex S./ Ucarer E. Migration and the externalities of european integration. 169.o.

Euro-mediterrán megállapodásokban foglaltakhoz hasonlóan itt sem garantálja a munkavállalás céljából történő folyamatos tartózkodás jogát.⁶¹⁴

1.5. Stabilizációs és Társulási Megállapodások a balkáni (SAA) államokkal

Az Európai Unió és a balkáni országok (Albánia, Bosznia Hercegovina, Horvátország, Macedónia, Szerbia és Montenegró) között kialakított kapcsolat meghatározó mérföldkövei a stabilizációs és partnerségi megállapodások. Az első ilyen megállapodás az EK és Horvátország között került aláírásra, amely jellegében a korábbi tagjelölt országokkal kötött Európai Megállapodásokhoz hasonlítható.⁶¹⁵ Albániával 2006. június 12-én került aláírásra egy hasonló megállapodás. Bosznia-Hercegovina, Szerbia és Montenegró esetében még nem kerültek ratifikálásra a megállapodások. A fenti megállapodások, mint azt már említettem az Európai Megállapodásokkal megegyeznek a tekintetben, hogy számos migrációs tárgyú rendelkezést is tartalmaznak. Így például az Albániával kötött megállapodás 46. cikke rögzíti az egyenlő bánásmód követelményét a valamely tagállam területén jogszerűen alkalmazott albán munkavállalók vonatkozásában a munkafeltételek, a bérezés és az elbocsátás tekintetében. Ugyanez a cikk kimondja továbbá, hogy az így alkalmazott munkavállalók házasársai és gyermekei a munkavállalás céljából engedélyezett időtartamra bebocsátást nyernek az állam munkaerőpiacára. Végül, érdemes megemlíteni annak 47. cikkét, amely értelmében a Stabilizációs és Társulási Tanács a tagállamokban hatályban lévő szabályoknak és eljárásoknak megfelelően, és a tagállamok és a Közösség munkaerőpiaci helyzetére tekintettel megvizsgálja más fejlesztések – beleértve a szakmai képzéseken való részvétel – lehetőségét is.

2. A török állampolgárok „Ankara acquis” alapján élvezett jogállása az Unióban: az EGK-Török Társulási Megállapodás, a Kiegészítő jegyzőkönyv, társulási tanácsi határozatok és vonatkozó EuB döntések

⁶¹⁴ Ugyanakkor a fent már bemutatott esetjogra figyelemmel, a tagállamok közérdekű okokon kívül nem tagadhatják meg a tartózkodást azoktól, akik számára a munkavállalással kapcsolatban a tartózkodási engedélyben foglaltakhoz képest többletjogokat biztosítottak. PEERS, S.: EU Justice and Home Affairs Law, 209-210 o.

⁶¹⁵ A Stabilizációs és Társulási Megállapodást az EK 2001. október 29-én írta alá Horvátországgal.

A török állampolgárságú munkavállalók és családtagjaik képezik talán a *legnagyobb csoportját* az Európai Unióba bevándorló harmadik országbeli polgároknak. Így a harmadik országbeliek uniós jogállásának elemzése során kiemelten szeretnék foglalkozni elsősorban a török munkavállalókat és családtagjaikat, másodsorban a török vállalkozókat megillető uniós jogosítványokkal. Ehhez mindenekelőtt egy rövid történeti áttekintést szeretnék nyújtani a török származású bevándorlókra vonatkozó uniós szabályozás kereteiről, amelyből kiindulva vizsgálhatóak majd az EuB releváns tárgyban született döntései.

Az EGK-Törökország Társulási Megállapodást⁶¹⁶ (a továbbiakban: Ankarai Megállapodás) 1963-ban írták alá Törökország jövőbeni csatlakozása reményében, annak megkönnyítése céljából. A Megállapodás 12. cikke ennek megfelelően úgy rendelkezett, hogy “a Felek a Szerződés munkaerőmozgással kapcsolatos 48., 49., ill. 50. cikkeivel összhangban törekszenek a munkaerőmozgás szabadságának megvalósítására.”⁶¹⁷ A Megállapodás 13. ill. 14. cikkei hasonló módon rendelkeztek a letelepedés szabadsága és a szolgáltatások szabad áramlása vonatkozásában.

Az *egyenlő bánásmód követelményét* a Megállapodás alkalmazási területén, annak 9. cikke rögzítette az EKSz diszkrimináció tilalmát előíró 7. cikkével összhangban.⁶¹⁸ 1970-ben az Ankara Egyezményt *Kiegészítő jegyzőkönyvvel*⁶¹⁹ látták el, amely már részletesebben foglalkozott bizonyos kérdésekkel, így többek között a munkaerőmozgás kérdéskörével, széleskörű jogokat biztosítva a szerződő felek területén egymás munkavállalói és családtagjai számára. A Kiegészítő jegyzőkönyv előírta, hogy a *munkavállalók szabad mozgását 1986-ig meg kell valósítani, mint látjuk sikertelenül*⁶²⁰. Így az Ankarai Megállapodás felhatalmazása alapján az EGK-török Társulási Tanács

⁶¹⁶Az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulást létrehozó, Ankarában 1963. szeptember 12-én aláírt megállapodás HL 217., 1964.12.29., 3687/64. o.)

⁶¹⁷Lásd Megállapodás 12. cikke

⁶¹⁸Jelenleg ezt az EUMSZ 18. cikke szabályozza.

⁶¹⁹Kiegészítő jegyzőkönyv (HL L 293., 1972.12.29., 4–56. o.)

⁶²⁰36. cikk: „A munkavállalóknak a Közösség tagállamai és Törökország közötti szabad mozgása a társulási megállapodás 12. cikkének elvei szerint fokozatosan valósul meg az említett megállapodás hatálybalépését követő tizenkettedik év vége és huszonkettedik év vége között.”

feladata maradt, hogy a munkavállalókra vonatkozó jogkörét felhasználva javítson a szerződő felek területén munkát vállalni akaró állampolgárok helyzetén.⁶²¹ A Társulási Tanács 2/76-os határozatával⁶²² gyakorolta először ezt a jogot, majd – a határozatban biztosított felülvizsgálati jogot kihasználva – 1980- ban újraszabályozta a kérdést az *1/80-as határozattal*.⁶²³ A munkavállalók és családtagjaik társadalombiztosítási jogosítványaival pedig a 3/80-as határozat foglalkozott.⁶²⁴

Az EuB ítélkezési gyakorlata során a fenti határozatok, így elsősorban az 1/80-as társulási tanácsi határozat „puha szabályait” idővel a török bevándorlók helyzetét javító szilárd szabályrendszerre formálta.⁶²⁵ Ennek eredményeként, mint azt alább látni fogjuk az ezredfordulón és azon túl született döntések, legalábbis *bizonyos kérdésekben*, már *már az uniós polgárokéhoz hasonló helyzetbe pozícionálják a török bevándorlók egyes csoportjait*. Mindez persze a tagállamok kemény ellenállásának keresttüzeiben történt és történik mind a mai napig, noha az EuB döntéseiben már számtalanszor felhívta a tagállamok figyelmét, miszerint az 1/80-as társulási tanácsi határozat nem kívánja korlátozni a török állampolgárok területükre való *belépésének ellenőrzési jogosítványát*, sokkal inkább a letelepedés szerinti országba történő *fokozatos integrációjukat* szolgálja a határozat által biztosított speciális jogállás.

A jogirodalom egységes álláspontot képvisel a tekintetben, hogy az évtizedek alatt formálódó Ankara *acquis* igen széleskörű jogokat nyújt a török állampolgárok, különösen a török munkavállalók számára, kiemelve őket a harmadik országbeli polgárok sorából.⁶²⁶

⁶²¹ A Megállapodás 22-23- cikke rendelkezett a Társulási Tanács felállításáról.

⁶²² Hivatalosan nem hirdették ki.

⁶²³ A fenti határozat nem került a Hivatalos Lapban kihirdetésre. Eredetileg a fenti határozat csak 1983-ig maradt volna hatályban és azt felváltotta volna egy új határozat.

⁶²⁴ A Társulási Tanácsnak az Európai Közösségek tagállamai szociális biztonsági rendszereinek a török munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1980. szeptember 19-i 3/80 határozata (HL 1983., C 110., 60. o.). OJ 1983 C-110/60

⁶²⁵ A Bíróság C-340/97 sz. Nazli ügyben 2000. február 10-én (EBHT 2000., I-957), a Bíróság C-467/02 sz. Cetinkaya ügyben 2004. november 11-én hozott ítélete (EBHT I-10895. o.) C-136/03 sz. Dörr és Ünal ügyben 2005. június 2-án született ítélet (EBHT 2005., I-04759.o.), C-373/03 sz. Aydinli ügyben 2005. július 7-én hozott ítélete (EBHT 2005., I-0000.) C-383/03 sz. Dogan ügyben 2005. július 7-én hozott ítélete (EBHT 2005., I-6237.o.)

⁶²⁶ VAN der MEI, A.P.: The Bozkurt-Interpretation Rule and the Legal Status of Family Members of Turkish Workers under Decision 1/80 of the EEC-Turkey Association Council. *European Journal of Migration and Law*, 368.o.; TEZCAN/IDRIZ, N.: Free movement of persons between Turkey and the EU:

Egyesek egyenesen azt állítják, hogy a politikusok körében oly népszerű teljes körű tagság alternatívája a „privilegizált kapcsolatrendszer” formájában már lényegében meg is valósult.⁶²⁷ Valóban, ha az EK által harmadik országokkal kötött megállapodásokat az abban biztosított jogosítványok alapján rangsorba állítjuk, az Ankarai megállapodás közvetlenül a EGT és az EK ill. Svájc között kötött megállapodást követi.⁶²⁸ Az Ankarai Megállapodás több jogot biztosít, mint, amelyet valaha is biztosítottak az Európai megállapodások, az Euromediterrán térségben kötött megállapodások. ill. más partnerségi és együttműködési megállapodások.

2.1. A török munkavállalókat az 1/80-as határozat értelmében megillető jogosultságok és a vonatkozó EuB gyakorlat

Az 1/80-as határozat, amint azt már említettem az Ankarai megállapodás 12. cikkében foglaltak előmozdítására került elfogadásra, amely értelmében, a Szerződő Felek közötti szabad mozgása fokozatos biztosításának megvalósításához a Közösséget létrehozó szerződés 48. cikke (39. cikke) szolgál iránymutatásul. A Bíróság ennek megfelelően, joggyakorlata során, rögzítette, hogy az EK Szerződés közösségi munkavállalásra vonatkozó rendelkezései, amennyire lehetséges, kiterjesztendők az 1/80- as határozat előnyeit élvező török munkavállalókra. Az előbbi *ún. Bozkurt szabály* értelmében, az 1/80-as határozat hatálya alá tartozó török állampolgárok esetében, a lehető legteljesebb mértékben alkalmazandók a szerződés szabad munkavállalásra vonatkozó közösségi elvei. A fenti szabály, mint a Bíróság munkája során kidolgozott értelmezési elv, ily módon jelentősen hozzájárult a török munkavállalók és családtagjaik a Társulási megállapodás és az az alapján született jogszabályok által biztosított jogállásának megerősödéséhez.⁶²⁹

To move or not to move?The response of the judiciary,1621-1665.o., WIESBROCK, A.: Legal migration to the European Union, 119.o.

⁶²⁷ MARESCAU: Bilateral agreements concluded by the European Community, 339.o.; GUILD E.: The Legal elements of european identity: the EU citizenship and Migration law, 153-156.o.; BARNARD, C.:The substantive law of the EU, 548.o.

⁶²⁸ WIESBROCK ibid. 120.o.

⁶²⁹ A Bíróság C-434/93 sz. Bozkurt ügyben 1995. június 6-án hozott ítélete (EBHT 1995 I-1475. o.) A Bozkurt szabály elsőként a Bíróság fenti ügyben hozott ítéletének indoklásában került rögzítésre. Lásd ítélet 20. pontja.

Mielőtt azonban az 1/80-as határozat szabályainak részletes ismertetésére rátérnénk, ismét hangsúlyozni kívánom, hogy az nem terjed ki az első belépéssel, ill. első munkavállalással kapcsolatos kérdéskörre. Utóbbi továbbra is a tagállamok nemzeti jogának hatáskörébe tartozik.

A kérdéses határozat alapján a valamely tagállamban már jogszerűen elhelyezkedő török állampolgárt az 1/80-as határozat 6(1) cikke szerint eltérő jogok illetik meg a korábbi foglalkoztatás időtartamának függvényében.⁶³⁰ Így:

- egy éves jogszerű foglalkoztatást követően joguk van munkavállalási engedélyük megújításához ugyanazon munkaadónál, ha van munkalehetőség;
- hároméves jogszerű foglalkoztatást követően, azzal a feltétellel, hogy elsőbbséget biztosítottak a tagállam saját munkavállalóinak, joguk van ugyanazon foglalkozás körében más állásajánlatot elfogadni olyan munkáltató részéről, akit a szokásos feltételek mellett saját maguk választanak ki, és aki szerepel a munkaközvetítói nyilvántartásban;
- négy éves jogszerű munkavégzés után joguk van arra, hogy az általuk kiválasztott bármely állást szabadon elfogadjanak.

Az Európai Bíróság 1989-ben, a *Sevince esetben*⁶³¹ deklarálta elsőként a fenti határozat 6(1) cikkének közvetlen hatályát.⁶³² A következőkben a 6. cikk (1) bekezdésében foglalt

A Bozkurt ügyben a Bíróság lényegében azt mondta ki, hogy csak abban az esetben nem tartozik a rendes munkaerőpiachoz a török munkavállaló, ha hosszú távon és permanensen képtelen a munkavégzésre. A Bozkurt ügy e tekintetben megvilágítja a különbséget a török polgárok és a tagállami polgárok jogállása között. Utóbbiak esetében e kérdést az 1251/70 IE szabályozta, amit később a 2004/38/EK irányelv váltott fel.

BARNARD, C.: The substantive law of the EU. 2010. OUP. 551.o.

⁶³⁰ THEELE, T.: Rights of Turkish Workers on the basis of the EEC/Turkey Association Agreement, 143.o.

⁶³¹ A *Sevince* ügy tényállása szerint, a holland idegenrendészeti hatóság megtagadta a török állampolgárságú *Sevince* úr számára a tartózkodási engedély meghosszabbítását, mivel az azt megalapozó családi körülmények megváltoztak. *Sevince* úr a több évre visszamenő munkaviszonya alapján hivatkozott a 1/80 határozat 6 (1) cikkére, ill. az az alapján történő szabad munkavállalás lehetőségére. Az Európai Bíróság kifejtette, hogy mind az Ankarai Megállapodás, mind a Társulási Tanács határozata a közösségi jog integráns része, a Kiegészítő jegyzőkönyv pedig határidőket is szabott a szabad mozgás korlátainak fokozatos leépítésére, így az 1/80-as határozat 6. cikkének (1) bekezdése alapján *Sevince* úr jogosult volt a nemzeti bíróság előtt azt felhívni. A Bíróság C-192/89 sz. *Sevince* ügyben 1990. szeptember 20-án született ítélete, *Sevince / Staatssecretaris van Justitie* (EBHT 1990., I-3461. o.) 14-15. pontok

⁶³² A *Demirel* ügyben a Bíróság még tagadta a fenti rendelkezések közvetlen hatályát. Az ügy tényállás szerint, *Demirel* asszony abból a célból érkezett Németországba, hogy az ott élő férjéhez csatlakozzon,

jogosítványokat és az ahhoz kapcsolódó ítélkezési gyakorlatot kívánom részletesen bemutatni.

2.1.1. Az 1/80-as határozat 6. cikkében foglalt jogok gyakorlásának feltételei: a török munkavállaló fogalma, ill. a munkavállalói minőséghez kapcsolódó tartózkodási jogosultság biztosítása

A török munkavállalókat megillető kiterjedt jogosítványok elemzése során elsőként azt célszerű tisztázni, hogy ki tartozik a 6.(1)bekezdésének hatálya, illetve ezzel szoros összefüggésben a fenti munkavállaló fogalma alá. A 6(1) bekezdésében foglalt jogok gyakorlásának feltétele: egyfelől a munkavállalói minőség fennállása, másfelől a tagállam rendes munkaerőpiacához tartozás követelményének teljesítése, ami akkor is teljesül, ha a munkaviszony rövidebb időre megszakad, de az érintettnek ésszerű esélye van a munkaerőpiacra való újbóli beilleszkedésre⁶³³, harmadsorban pedig a jogszerű foglalkoztatás feltételének való megfelelés, amely szükségszerűen magában foglalja a tartózkodás jogszerűségét.⁶³⁴

Annak meghatározása, hogy ki minősül a fenti értelemben vett munkavállalónak különösen azért lényeges, mert a Bíróság a 6(1) cikkelyre vonatkozó joggyakorlatában már relatíve korán rögzítette, hogy a munkavállalói minőség elnyerése, ill. az abból fakadó jogosítványok, szükségszerűen magukban foglalják a munkavállalás helye szerinti tagállamban való tartózkodás jogát.⁶³⁵ A Bíróság joggyakorlata értelmében, a szabad

azonban nem ebből a célból kiállított, hanem csak turista vízummal rendelkezett. A német hatóságok elrendelték az ország területéről való kiutasítását. Demirel asszony tekintettel arra, hogy 86-ban már lejárt a munkaerő szabad mozgásának megvalósítására rendelt 22 év, a fenti rendelkezésekre hivatkozva próbált tartózkodást nyerni a tagállamban. A Bíróság C- 12/86 sz. Demirel / Stadt Schwäbisch Gmünd 1987. szeptember 30-án hozott ítélete (EBHT 1987., 3719.o.)

⁶³³ A Bíróság Güzeli ügyben hozott ítéletének 37. pontja. A Bíróság C-4/05 sz. Güzeli ügyben 2006. október 26-án hozott ítélete (EBHT 2006., I-10279.o.)

⁶³⁴ Így a Bíróság a Kol esetben kimondta, hogy a csalárd módon (érdekházassággal) szerzett tartózkodási engedélyen alapuló munkavégzés nem felel meg a fenti követelménynek. A Bíróság C-285/95 sz. Kol ügyben hozott ítéletének 25. pontja. A Bíróság C-285/95 sz. Kol ügyben 1997. június 5-én hozott ítélete (EBHT 1997., I- 3069.o.)

⁶³⁵ A Bíróság C-36/96 sz. Günaydin ügyben 1997. szeptember 30-án hozott ítélete (EBHT 1997., I 5143.o.) 26. ill. 41. pontok

foglalkoztatás jogának elnyerése és a tartózkodás joga között a török munkavállalók esetében oly szoros a kapcsolat, hogy előbbi megfosztaná lényegétől, ha ahhoz nem társulna szükségszerűen a tartózkodás jogosultsága.⁶³⁶ Sőt, megerősítésre került, hogy az uniós munkavállalókra vonatkozó ítélkezési gyakorlattal összhangban, a török munkavállalók tartózkodási engedélye is pusztán deklaratív jelleggel bír.⁶³⁷

A fentiek fényében ki tartozik tehát a török munkavállaló fogalma alá? Maga a határozat sajnos nem rendelkezik erről. A Bíróság azonban számos esetben deklarálta, hogy amennyiben egy török állampolgár, munkavállalói minőségben valamely tagállam területén jogszerűen tevékenykedik, azaz tényleges és valóságos gazdasági tevékenységet fejt ki, az 1/80-as határozat automatikusan kiterjed rá, *függetlenül attól, hogy milyen céllal érkezett a tagállamba.*⁶³⁸ Jól demonstrálja ezt a Payir and Others ügyben⁶³⁹ hozott

⁶³⁶Lásd fenti Sevince ítélet 29. pontja

ROGERS, N.: A practitioner's Guide to the EC Turkey Association Agreement. 24-25.o.

⁶³⁷ A Bíróság C-329/97 sz. Ergat ügyben 2000. március 16-án hozott ítéletének (EBHT 2000., I-1487.o.) 61. pontja; a Bíróság C-98/96 Ertanir ügyben 1997. szeptember 30-án hozott ítéletének (EBHT 1997., I-5179.o.) 55 pontja; a Bíróság C-434/93 sz. Bozkurt ügyben 1995. június 6-án hozott ítéletének (EBHT 1995 I-1475. o.) 72.pontja,

⁶³⁸Házasság céljából történő belépés lásd: A Bíróság C-1/97 sz. Birden ügyben 1998. november 26.-án hozott ítélete (EBHT 1998., I-7747.o.); C-237/91 sz. Kus ügyben 1992. december 16-án hozott ítélete (EBHT 1992., I-6781.o.); C-14/09 sz. Genc ügyben 2010. február 4-én hozott ítélete (az EBHT-ban még nem tették közzé).

Szakmai képzés céljából történő belépés: lásd Kurz eset, ahol a belépést egy vízvezetékyszerelői tanfolyamon való részvétel céljából engedélyezték. A Bíróság C-188/00 sz. Kurz ügyben 2002. november 19-én hozott ítélete (EBHT 2002., I-10691.o.)

Menekültként történő belépés: lásd: C-337/07 sz. Altun ügyben 2008. december 18-án született ítélet (EBHT 2008., I-10323.o.).

Utóbbi esetben a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresett választ, hogy egy olyan török munkavállaló családtagjait, aki politikai menekültként szerezte meg a tartózkodás, ill. a munkaerőpiachoz való hozzáférés jogát valamely tagállamban, vajon megilletik-e az 1/80 határozat 7. cikkének első bekezdéséből fakadó jogok. Az alapeljárás felperese Altun, egy olyan török állampolgár fia, aki menedékkérőként érkezett Németországba és határozatlan időre szóló németországi tartózkodási engedélyt kapott. Fia családtagként csatlakozhatott hozzá. Nemi erőszak kísérlete miatt azonban próbaidős szabadságvesztésre ítélték. Tartózkodási kérelmének meghosszabbítását elutasították a német hatóságok. A felperes szerint, ugyanakkor az őt megillető tartózkodás joga nem vizsgálható kizárólag a nemzeti jog alapján. Úgy véli, hogy azt az 1/80 határozat 7. cikkének első bekezdésére tekintettel is vizsgálni kell, amely alapján őt igenis megilleti a tartózkodás joga. Az Európai Bíróság álláspontja szerint, az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően az 1/80 határozat által a török állampolgároknak biztosított jogok elismerése nem függ attól, hogy eredetileg milyen okból biztosítottak számukra beutazási és tartózkodási jogot a fogadó tagállamban. A Genfi Egyezmény 5. cikke értelmében pedig az Egyezmény egyetlen rendelkezése sem sértheti a menekültek számára ezen egyezménytől függetlenül biztosított jogokat vagy kedvezményeket. Amíg ugyanis az 1/80 határozat 7. cikke feljogosítja a török munkavállaló családtagját arra, hogy a fogadó tagállam területén bármely állásánlatra jelentkezzen, amennyiben teljesülnek bizonyos, különösen az e tagállamban való tartózkodás időtartamával kapcsolatos feltételek, addig a Genfi Egyezmény a politikai menekült családtagja számára nem biztosít ilyen természetű jogot. Ha

döntés is, amelyben az érintettek au-pairként, ill. diákként érkeztek az Egyesült Királyság területére, majd részmunkaidőben felszolgálói állást vállaltak. Ugyan munkáltatójuk felajánlotta szerződésük meghosszabbítását azonban a tartózkodási engedélyük meghosszabbítására irányuló kérelmet a brit hatóság elutasította. A brit kormány nézete szerint, ugyanis, amennyiben a fenti személyek nem munkavállalási célzattal lépték át az országhatárt, még abban az esetben sem minősülnek a határozat szerinti munkavállalónak, ha jelenleg tényleges és valós munkát végeznek. Fenti állítását az olasz, a holland és a német kormányval egyetértésben arra alapozta, miszerint egy ellentétes gyakorlat a bevándorláspolitikai feletti kontroll elvesztéséhez, ill. a jog megkerüléséhez vezetne.⁶⁴⁰

A Bíróság ítéletében ugyanakkor deklarálta, hogy az a körülmény, miszerint valamely török állampolgár számára au pairként vagy diákként engedélyezték valamely tagállam területére történő beutazást, nem foszthatja meg az érintettet a „munkavállalói” minőségétől, így attól, hogy az ebből fakadó tartózkodási jogosultságára hivatkozzon.⁶⁴¹

Az EuB a kérdéses esetben a török munkavállaló koncepciójának széles értelmezését kínálta, amely összecseng a tagállami polgárok esetében alkalmazott munkavállaló fogalmával.⁶⁴² Ez a konkrét ügyre vetítve azt jelenti tehát, hogy a diákok és az au-pairek - amennyiben megfelelnek a határozatban foglalt kritériumoknak - szabadon hivatkozhatnak az abban rögzítettekre-, általánosságban pedig azt, hogy a tagállamok nem köthetik semmilyen többletfeltételhez a határozatban szereplő jogok alkalmazását, így különösen nem a belépés és tartózkodás eredeti jogcíméhez.

az 1/80 határozat alkalmazását amiatt tagadnák meg, hogy Altun politikai menekülti jogállással rendelkezett, amikor megkapta a Németország területére való belépésre és ott-tartózkodásra vonatkozó engedélyt, ez megkérdőjelezné az őt és családtagjait e határozat alapján megillető jogokat.

⁶³⁹ A Bíróság C-294/06 sz. Payir és társai ügyben 2008. január 24-én hozott ítélete (EBHT 2008. I-203.o.)

⁶⁴⁰ A holland és az olasz kormány szerint, továbbá az összesen az 1/80-as társulási tanácsi határozatban és a diákok mobilitásáról szóló 2004/114/EK irányelvben foglaltakat.

⁶⁴¹ Lásd fent hivatkozott Payir and Others ítélet 49. pontja. A Bíróság nem követte a Főtanácsnok véleményét, aki szerint a diákok az au-pair-ekkel szemben nem jogosultak a határozat kínálta előnyökből való részesülésre.

⁶⁴² CARRERA, S. and WIESBROCK, A. : Whose Citizenship to Empower in the Area of Freedom, Security and Justice? The Act of Mobility and Litigation in the Enactment of European Citizenship. CEPS, 2010, 13. o.

A Bíróság, tehát a török munkavállalók 6(1) cikkben foglalt jogaira irányuló jogértelmező tevékenysége során, előbbieik jogállását megerősítendő, a közösségi munkavállaló fogalmával operált. Ez a szemlélet még kifejezettebb a Genc ügyben,⁶⁴³ ahol a Bíróság *expressis verbis* deklaráta, “annak vizsgálata céljából, hogy az 1/80 határozat 6. cikkének (1) bekezdésében szereplő első feltétel teljesül-e, a *munkavállaló fogalmának uniós jogban meglévő értelmezésére kell hivatkozni.*” Az ügy tényállása szerint, Genc 2000-ben érkezett Németországba a már ebben a tagállamban élő, török állampolgársággal rendelkező házastársához költözés céljából kiadott vízummal. Férje először munkavállalóként dolgozott, majd egyéni vállalkozásba kezdett. Gencet mindeközben részmunkaidős takarítóként foglalkoztatták, heti 5 és fél órában. Munkájából származó keresetét szociális juttatással egészítette ki. A tartózkodási engedély meghosszabbítására irányuló kérelmét a német hatóság azon az alapon utasította el, hogy az nem felel meg a 6(1) cikkben foglaltaknak, tekintettel munkaóráinak rendkívül alacsony számára, továbbá, mint a munkavállaló családtagja sem igényelhet jogokat, hiszen férje már nem minősül a határozat szerinti munkavállalónak.

A Bíróság határozathozatala során úgy rendelkezett, hogy a nemzeti bíróságnak számos elemet kell értékelnie a Genc által végzett keresőtevékenység *valós és tényleges jellegének*, következésképp, pedig munkavállalói minőségének megállapítása, ill. értékelése céljából.⁶⁴⁴ Annak közösségi munkavállalók vonatkozásában fennálló ítélkezési gyakorlata, nem tartalmaz a *munkaidő és a jövedelemszint* tekintetében olyan meghatározott küszöböt, amely alatt valamely tevékenységet *kiegészítőnek és járulékosnak kell tekinteni.*⁶⁴⁵ Mindezek alapján a testület úgy ítélte meg, hogy a fenti

⁶⁴³ Lásd fent hivatkozott Genc ítélet 18. pontja

⁶⁴⁴ Genc munkaviszonyának átfogó értékelése nem csupán a munka időtartamával és a jövedelemszinttel, hanem a 28 napos fizetett szabadsághoz való joggal, betegség esetén a munkabérfizetés fenntartásával, a vonatkozó kollektív szerződésnek a munkaszerződésre történő alkalmazásával, valamint az azzal a ténnyel összefüggő elemek figyelembe vételét is jelenti, hogy az ugyanazon vállalkozással meglévő szerződéses jogviszonyát közel négy évvel meghosszabbították. Lásd Genc ítélet 27. pontja

⁶⁴⁵ A Bíróság a közösségi munkavállalókra vonatkozó gyakorlatát illetően a Betray C-344/87, a Kempf C-139/85 és a Mattern Ciotic C-10/05 ügyeket hivatkozva, miszerint sem a javadalmazás korlátozott mértéke, sem a kifizetésére szolgáló pénzforrások eredete, sem az, ha az érintett személy megélhetésének biztosítása végett más módokon – például a lakóhely szerinti tagállam állami forrásaiból finanszírozott segély révén – próbálja kiegészíteni díjazását, nem jár semmiféle kihatással az uniós jog szerinti munkavállalói minőségre. A Betray-ügyben 1989. május 31-én hozott ítélet (EBHT 1989., 1621. o); a

kritériumok teljesülése *csakán jelzésértékkel* bír a tekintetben, hogy a kérdéses esetben tényleges és valós munkavégzésről van-e szó.⁶⁴⁶

A Bíróság az ügy kapcsán továbbá ismételten megerősítette azt a fent már ismertetett tételt, miszerint az 1/80 határozat által a török állampolgároknak biztosított jogok elismerése nem függ attól, hogy eredetileg milyen okból biztosítottak számukra beutazási és tartózkodási jogot a fogadó tagállamban.⁶⁴⁷

Mint látjuk, a Bíróság a munkavállaló fogalmának relative tág értelmezését adta. A 6(1) cikkben foglalt jogokhoz kapcsolódó *időbeli faktorok* Bíróság általi szigorú értelmezése, mégis sok esetben vezetett a török bevándorlók tartózkodási jogainak elvesztéséhez.⁶⁴⁸ Az azonos munkáltatónál való elhelyezkedés kötelezettsége ráadásul visszaélésekre ad lehetőséget, hátráltatja a munkavállalókat a tapasztalatszerzésben és az ezzel járó előremenetelben, amely így kifejezetten sérülékennyé teszi az amúgy is hátrányos helyzetből induló munkavállalói csoportot.⁶⁴⁹

Éppen ezért, a 6. cikk (2) bekezdése bizonyos körülmények fennállása esetén a munkavégzés rövidebb megszakítása esetére is elismeri annak a *foglalkoztatási időbe való beszámíthatóságát*.⁶⁵⁰ Az *önhibán kívüli munkanélküliség* időtartama, valamint a hosszabb betegség miatti távollét *ugyan nem számít bele a hivatalos foglalkoztatás idejébe*, de nem érinti a korábbi foglalkoztatási időtartam alatt megszerzett jogokat.⁶⁵¹ A

bíróság Kempf ügyben 1986. június 3-án hozott ítélete (EBHT 1986., 1741. o.); a Bíróság C-10/05. sz., Mattern és Ciotic ügyben 2006. március 30-án hozott ítélete (EBHT 2006., I-3145. o.),

⁶⁴⁶ Lásd Genc ítélet 33. pontja

⁶⁴⁷ Lásd *uo* 39. pont

⁶⁴⁸ A Bíróság C-355/93 sz. Eroglu ügyben 1994. október 5-én hozott ítélete (EBHT 1994., I-5113.o.), amelyben kimondta, hogy amennyiben a második munkáltatótól vissza kíván térni az elsőhöz, ezt megelőzően ott is legalább egy évig kell dolgoznia.; A Bíróság C-386/95 sz. Eker ügyben 1997. május 29-én hozott ítélete (EBHT 1997., I-2697.o.)

⁶⁴⁹ PEERS, S.: *Aliens, workers, citizens or humans? Implementing Amsterdam - Models for Community Immigration Law*, 307.o.

⁶⁵⁰ Az éves szabadság és az anyaság, munkahelyi baleset vagy rövid betegség miatti távollét beleszámít a hivatalos foglalkoztatás idejébe.

⁶⁵¹ Ez utóbbi rendelkezés egyetlen célja annak elkerülése, hogy valamely török munkavállalónak, aki hosszabb betegség vagy önhibáján kívüli munkanélkülisége miatt kénytelen volt szüneteltetni szakmai tevékenységét, ne kelljen újrakezdenie – ellentétben az adott tagállamban munkát még nem vállalt török

fenti kritériumrendszer gyakorlati alkalmazásának nehézségeire ugyanakkor világosan rámutat a Bíróság Sedef ügyben hozott döntése.⁶⁵²

Sedef úr német hajókon tengerészként szolgált több mint 8 évig. Ez alatt a összesen 17 alkalommal szakította meg hosszabb- rövidebb időre a munkavégzést, mivel a *tengerészeti munkaágban szokásos*, határozott idejű szerződés alapján foglalkoztatták. Majd a hajón bekövetkező üzemi balesetet követően több műtéten esett át, aminek következtében a tengerészeti munkavégzésre alkalmatlanná vált. Ezért olyan tartózkodási engedély kibocsátását kérte, amely *nem korlátozódik a tengerészeti tevékenységre*. Állítása szerint ugyanis teljesítette az 1/80 határozat 6. cikke (1) bekezdésében foglalt feltételeket, amely alapján jogosult a szabad munkavállalásra, mivel több, mint négy éven keresztül német lobogó alatt hajózó tengerjárókon vállalt munkát, még ha megszakításokkal is. A német hatóságok azonban fenti kérelmét elutasították és kötelezték az ország területének elhagyására. Az eset kapcsán lényegében az a kérdés merült fel, hogy a Sedef úr által eltöltött jogszerű foglalkoztatási időnek az olyan megszakításai, mint amelyek az alapügyben felmerültek a 6. cikk (2) bekezdése alá vonhatók-e.

A Bíróság a döntés meghozatala során figyelemmel volt *az eset speciális körülményeire* és úgy határozott, hogy az említett megszakítások, önhibán kívüli munkanélküliségnek minősülnek és így módon, az 1/80 határozat 6. cikkének (2) bekezdése alá esnek. Ez alapján pedig, az illetékes tagállami hatóságok nem kérdőjelezhetik meg az érdekelt fogadó tagállamban történő tartózkodásának jogszerűségét.

állampolgárral – az 1/80 határozat 6. cikke (1) bekezdésének az elsőtől a harmadikig terjedő francia bekezdésében előírt rendes foglalkoztatási időt.

A Bíróság a Güzeli ügyben deklarálta, hogy „nem csak egy akármilyen, akár minimális tartamú időszakról van szó, hanem olyan korábbi foglalkoztatási időszakokról, amelyek kellő időtartamúak ahhoz, hogy munkavállalási jogot keletkeztessenek, amely jog az említett rendelkezés gondolatmenete alapján még akkor is fennáll, ha a török munkavállaló önhibáján kívüli okból ideiglenesen megszakad a szakmai tevékenység.” Güzeli ítélet para 44. Az ügy tényállása szerint Güzeli úr tartózkodási engedély iránti kérelmét elutasították a német hatóságok, tekintettel, hogy nem teljesítette az egy foglalkoztatónál való munkavégzési kötelezettség 6. cikk (1) bekezdésében foglalt időkeretét, mivel csak nyolc hónapon keresztül dolgozott. A Bíróság C-4/05 sz. Güzeli ügyben 2006. január 26-án hozott ítélete (EBHT 2006., I-10279.o.)

⁶⁵²A Bíróság C-230/03 sz. Sedef ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-157.o.)

A török munkavállalók tartózkodási jogosultsága körében szükséges említést tenni a közelmúltban született Sahin ítéletről,⁶⁵³ amely a tartózkodási engedély meghosszabbítására irányuló kérelem adminisztratív díjával kapcsolatosan merült fel. Sahin török állampolgár 2000 óta élt Hollandiában. *Tartózkodási engedélyének meghosszabbítására vonatkozó kérelme azonban elutasításra került azon az alapon, hogy Sahin nem fizette meg az ahhoz kapcsolódó, 169 euró összegű illetéket.* Sahin az említett időszakban jogszerűen tartózkodott Hollandiában, ott érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezett. Ugyanezen időszakban számos állást töltött be, amelyek közül azonban – ugyanazon munkáltatónál és megszakítás nélkül – egyik időtartama sem haladta meg az egy évet, így nem hivatkozhatott az 1/80 határozat 6. cikkében előírt jogokra. Az eljárás során az a kérdés merült fel, hogy Sahin helyzetében lévő török állampolgár hivatkozhat-e az 1/80 határozat standstill kaluzulát rögzítő 13. cikkére, amely értelmében „a Közösség tagállamai és Törökország nem vezethetnek be új korlátozásokat a területükön jogszerűen tartózkodó és munkát vállaló munkavállalók és családtagjaik munkavállalási feltételeire vonatkozóan”. A kérdéses tagállam ugyanis a külföldiek jogállásáról szóló 2000-es törvény elfogadásáig, nem írta elő illeték megfizetését sem a tartózkodási engedély iránti kérelem, sem annak meghosszabbítása vonatkozásában. A Bíróság az ügy kapcsán azt a fontos tételt rögzítette, miszerint az 1/80 határozat 13. cikkében foglalt rendelkezés hatálya nem korlátozódik kizárólag a *már munkaviszonyban* álló török migránsokra. „A Bíróság szerint, ugyanis a 13. cikk nem arra irányul, hogy egy tagállam munkaerőpiacára már integrálódott török állampolgárokat védje, hanem az a célja, hogy éppen azokra a török állampolgárokra vonatkozzon, akik az 1/80 határozat 6. cikkének (1) bekezdése alapján még nem rendelkeznek munkavállalási és ezzel összefüggő tartózkodási joggal.”⁶⁵⁴

A testület miután megerősítette, hogy a kérdéses tagállami szabályozást az 1/80 határozat 13. cikke értelmében „*újnak*” kell tekinteni, rögzítette, hogy ez - korábbi joggyakorlatával összhangban,⁶⁵⁵-azonban nem zárja ki *a török állampolgárokat és a*

⁶⁵³ A Bíróság C-242/06 sz. Sahin ügyben 2009. szeptember 17-én hozott ítélete (EBHT 2009., I-8465. o.)

⁶⁵⁴ Lásd Sahin ítélet 51. pontja

⁶⁵⁵ Az alább bemutatandó Soysal és Savatli ítélet 61. pontja. A Bíróság C-228/06 sz. 2009. február 19-én Soysal and Savatli ügyben hozott ítélete (EBHT 2009., I-1031.o.)

közösségi állampolgárookra egyformán alkalmazandó új szabályok elfogadását. Hollandiában ugyanis az állampolgárok személyazonosságát megállapító okmányok, ill. az uniós polgárok a 2004/38/EK irányelvben szereplőtartózkodással kapcsolatos okmányok kiállításáért illetékfizetésre kötelezettek. Így a Kiegészítő Jegyzőkönyv 59. cikk értelmében, amely tiltja a tagállamoknak, hogy a török állampolgárokat a hasonló helyzetben lévő közösségi polgárokénál kedvezőbb bánásmódban részesítse, a török munkavállalók és családtagjaik nem követelhetik még az 1/80-as határozat 13. cikke alapján sem, hogy a fogadó tagállam mentesítse őket bármiféle előzetes illetékfizetés alól a tartózkodási engedély megadására vagy érvényességi idejének meghosszabbítására irányuló kérelem elbírálása tekintetében.

A Bíróság az ügy kapcsán lényegében tehát úgy határozott, hogy a fenti rendelkezések hatálya alá tartozó török állampolgár nem kerülhet a közösségi /uniós polgároknál sem előnyösebb, sem azokhoz képest hátrányosabb helyzetbe, tekintettel, hogy a 13. cikk ily módon tiltja az új, diszkriminatív és aránytalan kötelezettségek előírását a török állampolgárok vonatkozásában. Márpedig a kérdés felmerülésének időpontjában a török állampolgároknak majdnem hatszor többet kellett kifizetniük az engedély meghosszabbításáért, mint uniós polgárságú társaiknak. A Bíróság nem fogadta el a holland kormány azon védekezését, amely szerint a török polgárok tekintetében lefolytatandó eljárás jóval költségesebb.

2.1.2. Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése a török munkavállalók vonatkozásában

2.1.2.1. Az egyenlő bánásmód követelménye a bérezés és az egyéb munkafeltételeket illetően

Az EKSz. 12. cikkével (jelenleg EUMSZ 18. cikke) összhangban⁶⁵⁶ az Ankara megállapodás 9. cikke rögzíti az állampolgárságon alapuló általános

⁶⁵⁶ A lisszaboni módosításokat követően az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalmát az EUMSZ. 18. cikke szabályozza

diszkriminációtilalmi követelményt. Az e tekintetben érvényesülő különös rendelkezéseket a bérezés és egyéb munkafeltételek vonatkozásában az 1/80-as határozat 10(1) cikkében találjuk,⁶⁵⁷ amelyet a Bíróság számos alkalommal vont jogértelmező tevékenysége körébe. Így, többek között, felmerült a kérdés, hogy a munkafeltételek vonatkozásában fennálló *egyenlő bánásmód* követelménye kiterjed-e a török munkavállalók *szakszervezeti/üzemi tanácsi választásokon* való részvételi jogaira.

Az EuB elsőként a Wahlergruppe Gemeinsam ügyben⁶⁵⁸ deklarálta az 1/80-as határozat 10(1) bekezdésének közvetlen hatályát,⁶⁵⁹ amelyben egyúttal azt is kimondta, hogy tilos minden a török munkavállalók munkavállalói érdekképviselői szervezetekből állampolgársági alapon történő kizárását előíró tagállami rendelkezés. A Bíróság ebben az ügyben is deklarálta a már fent említett tételt, miszerint az 1/80-as határozatban foglalt jogok kedvezményezettjeire, *amennyire csak lehetséges* ki kell terjeszteni az EKSz. munkaerő szabad áramlására vonatkozó rendelkezéseiben foglaltakat (EKSz 39-41).⁶⁶⁰ Ez megerősítést nyert továbbá a Bíróság Ausztriával szemben indult kötelezettszegési eljárásra vonatkozó ítéletében⁶⁶¹ is, amelyet a Bizottság azért indított, mivel Ausztria nem teljesítette a közösségi jogból fakadó kötelezettségeit⁶⁶² azzal, hogy megtagadta egyes harmadik országbeli munkavállalóktól az üzemi tanácsokba és a munkástanácsok közgyűléseibe való választhatóságot. A Bíróság a munkafeltételek vonatkozásában egy igen tág értelmezést fogad el amikor kimondja, hogy a török munkavállalók 1/80-as határozat alapján élvezett jogai hasonló kötelezettséget rónak a tagállamokra, mint, amelyek e tekintetben a más tagállami polgárok vonatkozásában állnak fenn, még akkor

⁶⁵⁷ A tagállami munkavállalók vonatkozásában ezt az 1612/68/EGK rendelet 7 (1) bekezdése szabályozza.

⁶⁵⁸ A Bíróság C-171/01 sz. Wahlergruppe Gemeinsam ügyben 2003. május 8-án hozott ítélete (EBHT 2003., I-4301.o.) Az ügy tényállása szerint az osztrák jog értelmében, miszerint a munkavállalói érdekeket csak osztrák polgárok képviselhetik, a választmányi bizottság tagjai közül törölték a külföldi polgárok neveit, amely a választások érvényességének bíróság előtti megtámadását eredményezte.

⁶⁵⁹ Lásd uo. 67. pont

⁶⁶⁰ Lásd uo. 72-78. pontok

⁶⁶¹ A Bíróság C-465/01 sz. Commission v. Austria ügyben 2004. szeptember 16-án hozott ítélete (EBHT 2004., I-8291.o.)

⁶⁶² A Közösség által egyes harmadik országokkal kötött, a valamely tagállamban szakmájukat jogszerűen gyakorló munkavállalók számára a munka- és foglalkoztatási feltételekkel kapcsolatos hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét előíró megállapodások alapján fennálló kötelezettségek nem teljesítése képezte az ügy tárgyát.

is, ha a *“hasznoló”* kifejezés némi mozgásteret hagy a Bíróság részére annak jövőbeni alkalmazását illetően.⁶⁶³

Az Ankarai Megállapodásban foglalt diszkriminációtilalmi elv, mint láthatjuk, a török munkavállalók számára igen *széleskörű védelmet* biztosít. Ezt támasztja alá az Ankarai Megállapodás más társulási és együttműködési megállapodások hasonló rendelkezéseivel való összevetése is, amelyre a következőkben szeretnék kitérni.

Az Ankara megállapodásban foglalt diszkriminációtilalmi elv által nyújtott *széleskörű védelemre* utal a Bíróság Kahveci ügyben⁶⁶⁴ hozott végzése, amely egy Spanyolországban élő, e tagállamban tartózkodási és munkavállalási engedéllyel rendelkező török focista ügyében született. Az ügy tényállása lényegében megegyezett a híres Bosman eset⁶⁶⁵ tényállásával. Kahveci játékedényét ugyanis harmadik állambeli polgárságára hivatkozva azon az alapon kívánták korlátozni, hogy a spanyol futball szövetség szabályai szerint, az országos versenyeken csak három harmadik állambeli hivatásos játékos vehet részt. A Bíróság előtt ezzel összefüggésben az a kérdés merült fel, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 37. cikkében és az 1/80 határozat 10. cikkének (1) bekezdésében előírt diszkriminációtilalmi rendelkezéssel nem ellentétes-e, ha valamely tagállami klubnál munkát vállaló török állampolgárságú sportolóra olyan, a tagállam sportszövetsége által megállapított szabályt alkalmaznak, amely szerint a klubok az országos szintű versenyeken csak korlátozott számban indíthatnak az EGT-Megállapodásban részes államokon kívüli játékosokat.

A Bíróság úgy vélte, hogy a fenti tényállás a Deutscher Handballbund és a Simutenkov ügyekben⁶⁶⁶ felmerült tényállással rokonítható. A fenti ügyekben a *szlovák társulási, és az orosz partnerségi és együttműködési megállapodás* vonatkozó cikkei alapján a testület

⁶⁶³ „Az 1/80 határozat 10. cikkének (1) bekezdése, amelynek szövege szinte teljesen megegyezik az EK Sz 39. cikk (2) bekezdésével (jelenleg az EUM Sz 45. cikk (2) bekezdésével) azaz a tagállami munkapiacra jogszerűen alkalmazott török munkavállalók munka- és foglalkoztatási feltételei tekintetében a többi tagállam állampolgáira alkalmazandó kötelezettségekhez hasonlóakat ír elő valamennyi tagállam számára”. Lásd a fent hivatkozott Wählergruppe Gemeinsam ügyben hozott ítélet 77. pontja; Bizottság kontra Ausztria ítélet 45. pontja

⁶⁶⁴ A Bíróság C-152/08 sz. Kahveci ügyben 2008. július 25-én hozott végzése (EBHT 2008., I-6291.o.)

⁶⁶⁵ A Bíróság C-415/93 sz. Bosman-ügyben 1995. december 15-én hozott ítélete (EBHT 1995., I-4921. o.)

⁶⁶⁶ A Bíróság C- 438/00 sz. Deutscher Handballbund ügyben 2003. május 8-án hozott ítélete (EBHT 2003., I-4135.o.) ill. a C-265/03 sz. Simutenkov ügyben 2005. április 12-én hozott ítélete (EBHT 2005., I-2579.o.)

korábban már úgy határozott, miszerint a fenti megállapodásokkal ellentétes, ha az orosz, ill. szlovák állampolgárságú hivatásos sportolóra olyan a foglalkoztatás helye szerinti tagállam sportszövetsége által megállapított szabályt alkalmaznak, amely szerint a klubok az országos szinten szervezett versenyeken csak korlátozott számban indíthatnak az EGT-Megállapodásban részes államokon kívüli harmadik államokbeli játékosokat. E megállapítást a fentiek alapján, a Bíróság ki kívánta terjeszteni a kiegészítő jegyzőkönyv 37. cikkére is, mivel annak szövege semmilyen lényeges eltérést nem mutat a fent említett megállapodások vonatkozó cikkeihez képest.⁶⁶⁷ A Bíróság ítéletének indoklásában továbbá a már fent bemutatott Wählergruppe Gemeinsam esetben foglaltakra hivatkozott.⁶⁶⁸

A Deutscher Handballbund és a Simutenkov ügyekben a Bíróság lényegében a közösségi vonatkozású Bosman döntésében⁶⁶⁹ foglaltakat ültette át a társulási, ill. partnerségi megállapodásokkal kapcsolatos gyakorlatára. Ugyanakkor Hillion szerint, a szlovák és orosz megállapodások diszkrimináció tilalmi rendelkezései vonatkozásában *nem a klasszikus*, “közösségi összefüggésben” alkalmazott “*arányossági teszt*” érvényesül, hanem sokkal inkább egy, a tagállami manővereknek tág teret hagyó ún. *hatékonysági vizsgálat*.⁶⁷⁰ Utóbbi a partnerségi megállapodás megfogalmazásából következik, amely annak potenciális megsértése esetére igen alacsony küszöböt állít az érintettek számára.⁶⁷¹ Ezzel szemben a Kahveci esetben úgy tűnik, hogy a török munkavállalókra

⁶⁶⁷ A Szlovák társulási megállapodás 38. cikke (1) bekezdése, ill. az EK–Oroszország partnerségi megállapodás 23. cikke (1) bekezdése

⁶⁶⁸ Másfelől a Bíróságnak már alkalma nyílt megállapítani, hogy az 1/80 határozat 10. cikkének (1) bekezdése, amely a Kiegészítő Jegyzőkönyv 37. cikkében megfogalmazott szabályt veszi át, világos, pontos és feltétlen megfogalmazásban tiltja meg a tagállamoknak, hogy állampolgárságuk alapján a díjazás és más munkafeltételek tekintetében hátrányos megkülönböztetést alkalmazzanak az e tagállamok rendes munkaerőpiacához tartozó migráns török munkavállalókkal szemben.

⁶⁶⁹ A Bíróság C-415/93 Bosman ügyben 1995. December 15-én hozott ítélete (EBHT 1995., I-4921.o)

⁶⁷⁰ HILLION, C.: Case C-265/03, Igor Simutenkov v. Ministerio de Educacion y Cultura, Real Federacion Espanola de Futbol, [2005] ECR I-2579, 830.o. Az orosz megállapodás 23. cikkének (1) bekezdésében szereplő „az egyes tagállamokban érvényben lévő törvényeknek, feltételeknek és eljárásoknak megfelelően” fordulat nem értelmezhető úgy, mint amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy mérlegelésük szerint korlátozzák a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének alkalmazását, ha az ilyen értelmezés megfosztja e rendelkezést a lényegétől, és ezáltal minden hatékony érvényesüléstől. Lásd Simutenkov ítélet 40. pontja

⁶⁷¹ A Közösségek–Oroszország partnerségi megállapodás 48. cikke szerint „E cím alkalmazásában a megállapodás nem akadályozza meg a feleket abban, hogy területükön a belépés és tartózkodás, a munkavégzés, a munkafeltételek tekintetében saját törvényeiket és rendeleteiket alkalmazzák, feltéve, hogy azokat nem alkalmazzák oly módon, amellyel megsemmisítik, vagy hátrányosan befolyásolják a

vonatkozó *diszkrimináció tilalmi klauzula az előbbieknél szélesebb hatállyal bír*, tekintettel, hogy sem a megállapodás, sem a társulási tanács határozatai nem tartalmazzak a fentiekhez hasonló, annak hatályát lerontó kikötéseket. Sőt, az Ankarai Megállapodásnak az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetést kimondó cikke kifejezetten hivatkozik is az eredetileg a közösségi polgárok vonatkozásában elfogadott Szerződés 7. cikkére (jelenleg EUMSz. 18. cikke). Tezcan/Idriz szerint, ezt a nézetet támasztja alá továbbá az is, hogy a Polydor ügygel kezdődő ítélkezési gyakorlatra⁶⁷² semmilyen az Ankara *acquis*-val kapcsolatos ügyben nem hivatkozik a Bíróság. A Polydor ítéletben a Bíróság ugyanis deklarálta, hogy a Közösségeket Alapító szerződések egyike és a Közösség, ill. egy harmadik ország között létrejött nemzetközi megállapodás valamely rendelkezése közötti pusztán hasonlóság nem elégséges ahhoz, hogy a megállapodásban foglaltak jelentése megfeleljen a szerződésben foglaltakénak.

A fent leírtak mind arra utalnak tehát, hogy a török állampolgárok az 1/80-as határozat 10(1) bekezdése értelmében más harmadik állambeli polgárnál jóval kiterjedtebb védelmet élveznek a foglalkoztatás terén fennálló egyenlő bánásmód követelménye tekintetében.

2.1.2.2. Az egyenlő bánásmód követelménye a szociális és adókedvezmények terén

Hogyan érvényesül az egyenlő bánásmód követelménye a szociális és adókedvezmények terén? A tagállami munkavállalók a 1612/68 rendelet 7(2) bekezdése értelmében a hazai munkavállalókkal azonos szociális és adókedvezményeket élveznek, amely rendelkezést az EuB ítélkezési gyakorlatában igen kiterjesztően értelmezett.⁶⁷³ Az 1/80-as határozat ugyan nem tartalmaz a fentihez hasonló rendelkezést, azonban Van der Mei szerint, ez nem képezheti akadályát a török munkavállalók vonatkozásában érvényesítendő a szociális előnyök területén élvezett egyenlő bánásmódnak. A Szerző fenti nézetét

megállapodás egy bizonyos rendelkezésében szereplő feltételek alapján a feleknek járó kedvezményeket”. Ez a megfogalmazás szerepel egyébiránt az Európai Megállapodásokban is.

⁶⁷² A Bíróság C- 270/80 sz. a Polydor and others / Harlequin and others ügyben 1982. február 9-én (EBHT 1982., 329.o.) ítélet 15. pontja; a Bíróság C-104/81 sz. Hauptzollamt Mainz / Kupferberg & Cie Hauptzollamt ügyben 1982. október 26-án hozott ítélete (EBHT 1982., 3641.o.)

⁶⁷³ A Bíróság C-39/86 sz. Lair ügyben 1988. június 21-én született ítélete (EBHT 1988., 3161.o.)

egyfelől az 1/80-as társulási tanácsi határozat céljával, azaz a török munkavállalók társadalmi integrációjának megkönnyítésével, ill. a Bíróság ítélkezési gyakorlatában foglaltakkal támasztja alá, amely értelmében az 1/80-as határozat rendelkezéseire úgy kell tekinteni, mint amelyek a társulási megállapodás 9. cikkében rögzített állampolgársági alapon történő hátrányos megkülönböztetés általános tilalmának csupán a végrehajtását és konkretizálását jelentik.⁶⁷⁴ Így a török munkavállalók egyenlő bánásmód tekintetében élvezett jogai nem pusztán a határozaton, hanem a társulási megállapodás fenti rendelkezésén alapulnak. Ez az érvelés helytálló lehet, különösen a fent említett Bozkurt szabály fényében. Van der Mei nem lát okot arra, miért ne részesülhetnének a török polgárok a szociális előnyök terén élvezett egyenlő bánásmódban.⁶⁷⁵ Amennyiben ugyanis a szociális juttatások terén is elismerést nyer az egyenlő bánásmód elvének követelménye, az jelentősen hozzájárul majd az 1/80-as határozat által kitűzött cél megvalósulásához, így a török munkavállalók fogadó állambeli fokozatos integrációjához.

2.1.3. A török munkavállalók tartózkodási jogának megszűnése, ill. azok tagállamok területéről történő kiutasítása

A következőkben azt vizsgáljuk, hogy a török munkavállalók kiutasítására milyen esetekben került, ill. kerülhet sor az „Ankara acquis” alapján. Az 1/80-as határozat értelmében három alapon *szűnhet meg a munkavállaló fogadó tagállam területén való tartózkodási joga*. Elsőként, értelemszerűen, ha a munkavállaló *nyugdíjazás, vagy tartós és teljes munkaképtelenség okából kifolyólag* már nem tartozik a fogadó állam munkaerőpiacához.⁶⁷⁶ Másodsorban, mint azt fent már láthattuk *megtagadható* egy munkavállaló tagállam területén való tartózkodási jogosultsága akkor is, ha *nem tesz eleget az 1/80-as határozat 6(1) bekezdésében foglaltaknak* és más munkavállalónál vállal munkát/ helyezkedik el a három éves határidő lejártát megelőzően.⁶⁷⁷ Végül az *megtagadható*-és erre szeretnék részletesebben kitérni, - az 1/80-as határozat 14(1)

⁶⁷⁴ Lásd fenti Gürol ítélet 24. pontja

⁶⁷⁵ VAN DER MEI ibid. 380-381.o.

⁶⁷⁶ Lásd fent hivatkozott Bozkurt ügy.

⁶⁷⁷ Lásd a fent már ismertetett Güzeli, Eroglu és Eker ügyek.

bekezdése alapján, *közrendi, közbiztonsági és közegészségügyi* megfontolásokra hivatkozva is.⁶⁷⁸

Utóbbi esetkörrel, ill. a 14(1) bekezdésének értelmezésével a *Nazli ügy*⁶⁷⁹ kapcsán foglalkozott elsőként a Bíróság, amelyben kimondta, hogy a fenti rendelkezést a *közösségi munkavállalók szabad mozgását korlátozó kivételrendszernek megfelelően kell értelmezni.*⁶⁸⁰ Nazli úr több mint tíz évig dolgozott jogszerűen ugyanannál a munkáltatónál Németországban, majd drogcsempészet miatt előzetes fogvatartásba került ahonnan felfüggesztett szabadságvesztés büntetéssel szabadult. Ezt követően újra elhelyezkedett, tartózkodási engedélye azonban időközben lejárt. A német hatóságok elutasították az engedély megújítására irányuló kérelmet a narkotikumokról szóló német jogszabály azon rendelkezésére hivatkozással, miszerint annak külföldi polgár általi megsértése automatikus, azaz mindenfajta mérlegelést nélkülöző kiutasítást eredményez. Az ügygel foglalkozó német bíróság elsőként arra keresett választ az Európai Bíróságtól, hogy Nazli úr vajon *elvesztette-e az 1/80- as határozat 6(1) bekezdése alapján élvezett jogait az előzetes fogvatartás következtében.* A Bíróság úgy találta, hogy mivel Nazli úr több, mint négy évig megszakítás nélkül, jogszerűen egy munkaadónál dolgozott és ugyan több, mint egy évre előzetes fogvatartásba került, ahol nem dolgozott, ezzel még sem szűnik meg a német munkaerőpiachoz való tartozásának joga, ha a szabadulását követő *ésszerű időn belül ismételen elhelyezkedik.*⁶⁸¹

A Bíróság ezt követően a határozat 14. cikk (1) bekezdését értelmezte. A Bíróságnak ennek kapcsán arra kellett választ adnia, nem ellentétes-e a 14. cikk (1) bekezdésével a hatóság kiutasító határozata, amely kizárólag preventív célokat, azaz a külföldi állampolgárok hasonló cselekmény elkövetésétől való elrettentését szolgálja, míg a tagállami polgárok esetén ez eleve kizárt? A Bíróság álláspontja szerint, a 14. cikk (1) bekezdése úgy értelmezendő, mint amely tilt minden ilyen intézkedést, ha az érintett személyes magatartásából nem lehet arra következtetni, hogy az a jövőben más,

⁶⁷⁸ „E rész rendelkezéseit a közrend, a közbiztonság és a közegészségügy által indokolt korlátozásokra is figyelemmel kell alkalmazni.” 1/80-as határozat 14. cikk (1) bekezdése

⁶⁷⁹ C-340/97 sz. Nazli ügyben 2000. február 10-én hozott ítélete (EBHT 2000., I-957. o.)

Nazli ügy C-340/97

⁶⁸⁰Lásd Nazli ítélet 50-56. pontjai

⁶⁸¹Lásd uo. 49. pont

hasonlóan súlyos cselekményt fog elkövetni a fogadó tagállam területén. E tekintetben a Bíróság, tehát egyértelműen az uniós polgárokra irányadó koncepciót alkalmazta.⁶⁸² Különösen figyelemreméltó, hogy a Bíróság a Nazli ügyben kidolgozott fenti tételt tekintette mértékadónak az Orfanopoulos és Olivieri, azaz egy közösségi kontextusban felmerült ügy kapcsán egyaránt.⁶⁸³

A Bíróság a fentihez hasonló tényállású Dogan ügy⁶⁸⁴ vonatkozásában erősítette meg a már Nazli ügyben kifejtetteket. Az ügy tényállása alapján, Dogan körülbelül 27 éve élt Ausztriában, és több éve jogszerűen vállalt munkát, amikor is súlyos bűncselekmény elkövetése miatt három év *letöltendő* szabadságvesztésre ítélték. Ezt követően az ország elhagyására kötelezték az osztrák idegenrendészeti szabályai értelmében.⁶⁸⁵ A Bíróságnak az ügy kapcsán arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy Dogan a 6. cikk (1) bekezdésében foglalt jogokat elvesztette-e fogva tartásának következményeként, avagy a Nazli ügy nyomvonalán haladva általános jelleggel minden típusú szabadságvesztés, függetlenül annak előzetes vagy letöltendő jellegétől csak ideiglenesen szakítja meg a török munkavállalónak a fogadó tagállam hivatalos munkaerőpiacán való jelenlétét. A Bíróság válasza értelmében ha a munkavállaló már teljesítette a 6. cikk (1) bekezdés harmadik francia bekezdésében foglaltakat, azaz a szabad munkavállalás feltételét, akkor a török munkavállaló nem veszíti el e jogát azon oknál fogva, hogy több éves fogva tartása alatt nem végzett munkát, amennyiben a fogadó állam hivatalos munkaerőpiacáról való távolléte csupán átmeneti, azaz szabadulása után ésszerű időn belül munkát vállal. Az EuB az Orfanopoulos és Oliveri egyesített ügyekre hivatkozással,⁶⁸⁶ rögzítette tehát, hogy a Nazli-ítélet megoldása nem szorítkozik annak egyedi körülményeire, azaz a későbbi munkavállalás és tartózkodás szempontjából nem releváns az a körülmény, hogy a fogva tartás - akár hosszú ideig is - akadályozta az érintettet a munkavállalásban. Nem a munkaerőpiactól való távollét ideje a meghatározó tehát, *hanem a munkavállaló "munka*

⁶⁸²Lásd uo. 64. pont.

⁶⁸³Lásd TEZCAN/IDRIZ ibid. 1659. o.,

Lásd a Bíróság C-482/01 sz. Georgios Orfanopoulos and Others ügyekben 2003. szeptember 11-én hozott ítélete (EBHT 2003., I-05257.o.) 50. pont.

⁶⁸⁴ A Bíróság C-383/03 sz. Dogan ügyben 2005. július 7-én hozott ítélete (EBHT 2005., I-6237.o.)

⁶⁸⁵ Az osztrák idegenrendészeti törvény (BGBl. I., 1997/75.) 36. cikke szerint, ugyanis fennállnak a tartózkodási tilalom elrendelésének feltételei, ha a külföldit osztrák bíróság három hónapot meghaladó tartamú végrehajtandó szabadságvesztésre ítélte.

⁶⁸⁶ Lásd Dogan ítélet 50. pontja

világába”való visszatérési szándéka. A tartózkodási jogát csak abban az esetben veszítheti el a török munkavállaló, ha a *szabadulását követő ésszerű időn* belül nem talál munkát. Az, hogy mi minősül ésszerű időnek sajnos nem tisztázta a Bíróság. A tagállami polgárságú munkavállaló vonatkozásában felmerülő Antoinessen esetben ez hat hónap volt, azzal, hogy amennyiben a munkát kereső személynek valós esélyei vannak az elhelyezkedésre, az érintett tagállami hatóságok nem utasíthatják ki területükről.⁶⁸⁷

Mi a helyzet abban az esetben, ha a nemzeti szabályozás az elítélés tényét olyan körülménynek tekinti, amely a külföldi személy esetleges kiutasítását vonja maga után? Vajon alkalmazhatóak-e ebben az esetben analóg módon az uniós jog által a tagállami polgárok vonatkozásában nyújtott eljárási garanciák? A nemrégiben elfogadott Dörr és Ünal ügy⁶⁸⁸ kapcsán hozott határozat kiváló összehasonlítási alapot nyújt a Bíróság török, ill. a tagállami munkavállalók kiutasításával kapcsolatos gyakorlata vonatkozásában. Az ügy tárgyául az osztrák idegenrendészeti törvény szolgált, amely értelmében a külföldi tartózkodása megtiltható, ha a körülmények alapján feltételezhető, hogy tartózkodása veszélyeztetheti a közbiztonságot és a közrendet. Ilyen körülménynek minősül, ha valamely nemzeti bíróság a külföldit jogerősen, három hónapot meghaladó letöltendő börtönbüntetésre ítélte, ill. ugyanazon bűncselekmény többszöri elkövetése miatt több alkalommal is elítélte. E szabály alapján a német állampolgárságú Dörr urat, aki többrendbeli csalásért 18 hónapig volt fogvatartásban, ill. a török állampolgárságú Ünal urat többszöri pénzbüntetés kiszabását követően, az osztrák hatóságok kiutasították az ország területéről.

A nemzeti fórum többek között arra keresett választ, hogy a tagállami polgárokra irányadó, azóta már hatályon kívül helyezett 64/221 irányelv 8. és 9. cikkében foglalt *eljárási garanciák* (jogorvoslati, ill. képviseleti garanciák) azokra a török állampolgárokra is alkalmazhatóak-e, akik egyébként az 1/80. sz. határozat 6. vagy 7. cikkének hatálya alatt állnak. A Bíróság az 1/80-as határozat 6., ill. 7. cikkében foglalt jogok hatékony érvényesülésének céljára tekintettel egyértelműen igenlő választ adott arra. “E bírói jogvédelem hatékonysága érdekében a török munkavállalók számára

⁶⁸⁷ A Bíróság C-292/89 sz. Antonissen ügyben 1991. február 26-án hozott ítélete (EBHT 1991., I-745.o.)

⁶⁸⁸ A Bíróság C-136/03 sz. Dörr és Ünal ügyben 2005. június 2-án hozott ítélete (EBHT 2005., I-04759.o.)

mindenképpen biztosítani kell ugyanazokat az eljárási garanciákat, amelyeket a közösségi jog valamely tagállam állampolgárának biztosít.”⁶⁸⁹Sőt, a Bíróság egyenesen úgy fogalmazott, hogy”Semmi nem indokolja, hogy a tagállam területén jogszerűen tartózkodó állampolgárokat – az 1/80. számú határozattal nekik biztosított jogok tekintetében – megillető egyedi védelem alacsonyabb szintű legyen, mint amit a 64/221 irányelv 8. és 9. cikke előíranyoz. Tulajdonképpen, ha az említett határozat 14. cikkének (1) bekezdése az illetékes nemzeti hatóságokra nem róna a tagállami állampolgárokat érintő kiutasítási intézkedésre vonatkozóhoz hasonló eljárási korlátokat, a tagállamokat semmi nem korlátozná abban, hogy az 1/80-as társulási tanácsi határozatban biztosított jogokkal rendelkező török állampolgárok jogainak gyakorlását lehetetlenné tegyék.”⁶⁹⁰ A 64/221/EK irányelvet azóta felváltotta a 2004/38/EK irányelv, amely tovább erősítette a tagállami polgárok kiutasítással kapcsolatos védelmi jogosítványait. Ez a fejlődés vélhetően tükröződni fog a Bíróság török munkavállalókkal kapcsolatos ítélezési gyakorlatában is.

2.2. A török munkavállalók szociális biztonság területén élvezett jogállása a 3/80-as társulási tanácsi határozat értelmében

Az egyetlen terület, ahol a török munkavállalók egyelőre nem élveznek kiterjedt jogosítványokat – legalábbis a harmadik országbeliek más csoportjai viszonylatában-, az a *szociális biztonsági koordináció területe*. Ez részben az uniós intézmények, ill. a társulási tanács jogalkotási mulasztására vezethető vissza, ugyanakkor látnunk kell, hogy a *Bíróság* sem tett meg mindent a fogalmi tisztaság követelménye fényében a *releváns jogszabályok tisztázására* ítélezési gyakorlata során.

A jogalkotási felhatalmazást a Kiegészítő jegyzőkönyv 39 (1) ill. (2) bekezdésében találhatjuk, amely a tagállamok területén élő és dolgozó török munkavállalók és családtagjaik társadalombiztosítási jogosítványainak rendezéséről, ill. a különböző

⁶⁸⁹ Lásd Dörr és Ünal ítélet 67-68. pontjai

⁶⁹⁰ A Bíróság a fent hivatkozott Cetinkaya ügyben hozott ítéletében már korábban kimondta, hogy az 1/80. sz. határozat 14. cikkének (1) bekezdése hasonlóan korlátozza az illetékes nemzeti hatóságokat, mint a valamely tagállam állampolgárát érintő kiutasítási intézkedés esetében illetve, hogy a már azóta hatályon kívül helyezett 64/221 irányelv 3. cikkében kifejtett elvek az 1/80. sz. határozatban biztosított jogokkal rendelkező török munkavállalókra is alkalmazhatók.

tagállamokban fennálló foglalkoztatási, ill. biztosítási viszonyban eltöltött időszakainak összeszámíthatósága területén hozandó aktusokról rendelkezik, felhívva egyben a Társulási Tanácsot a szociális biztonság területén releváns aktusok elfogadására. Ennek eredményeként, kis késedelemmel ugyan, de az 1408/71-es közösségi rendelet mintájára született meg az 3/80-as társulási tanácsi határozat, amely azonban további végrehajtási aktusokat igényelt.⁶⁹¹ A Bizottság 1983-ban ugyan be is nyújtott egy tervezetet a Tanácshoz, amely azonban soha nem került elfogadásra. Ennek következményeként, elsőként a Taflan-Met eset⁶⁹² kapcsán merült fel a kérdés, hogy vajon a végrehajtási aktusok elfogadása nélkül is felfelhívhatóak-e a határozat rendelkezései. A Bíróság elég homályosan fogalmazott, amikor ítéletében rögzítette, hogy “habár a 3/80-as határozat néhány rendelkezése tiszta és egyértelmű, az nem hivatkozható egészen addig, amíg a Tanács nem fogadta el az azt kiegészítő végrehajtási rendelkezéseket.”⁶⁹³ Ugyanakkor nyitva maradt az a kérdés, hogy az a néhány egyértelmű rendelkezés, mint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát rögzítő klauzula (3.cikk 1. bek) közvetlen hatállyal rendelkezik-e. Ez különösen azért problematikus, mivel a Maghreb megállapodások releváns diszkriminációtilalmi rendelkezésének az EuB mindeközben deklarálta a közvetlen hatályát.⁶⁹⁴

A Bíróság némi előrelépést tett e téren a később hozott *Sürül döntésében*⁶⁹⁵, amely a Taflan-Met ügyel szemben lényegében egyetlen jogi probléma, a 3/80- as határozat állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetésről szóló rendelkezésének (3. cikkely 1. bekezdés) közvetlen hatályosulása köré rendeződött. A Bíróság, így elsőként a *Sürül* ügyben rögzítette az előbbi rendelkezés közvetlen hivatkozhatóságát, később

⁶⁹¹ A Társulási Tanácsnak az Európai Közösségek tagállamai szociális biztonsági rendszereinek a török munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1980. szeptember 19-i 3/80 határozata (HL 1983., C 110., 60. o.) OJ 1983 C 110/60

⁶⁹² A Bíróság C-277/94 sz. Taflan-Met ügyben 1996. szeptember 10-én hozott ítélete (EBHT 1996, I-4085) Az ügyben olyan török munkavállalók özvegyei folyamodtak özvegyi nyugdíjért, akik elhunyt házastársai korábban több tagállamban is dolgoztak, így Németországban, Belgiumban és Hollandiában. Utóbbiban azonban elutasították a folyósítást bizonyos holland szabályokra hivatkozva. A Bíróság előtt az a kérdés merült fel, hogy a 3/80- as határozat koordinációs rendelkezései (12, ill. 13. cikkek) közvetlen hatállyal rendelkeznek-e. A Bíróság úgy találta, hogy amíg a 3/80-as határozat végrehajtásához szükséges eszközök nem születnek meg, addig az érintett rendelkezések nem hivatkozhatók. Ítélet 37-38. pontjai.

⁶⁹³ Ezzel ugyanis azt sugallja az ítélet, hogy amennyiben elfogadásra kerül a végrehajtási aktus, akkor a kétértelmű, pontatlan rendelkezések is közvetlen hatállyal bírnak majd.

⁶⁹⁴ PEERS, S.: Equality, free movement and social security, 350. o.

⁶⁹⁵ A Bíróság C-262/96 sz. *Sürül* ügyben 1999. május 4-én hozott ítélete (EBHT 1999., I-2685.o.)

számos döntésében megerősítve azt.⁶⁹⁶ A kérdés fontosságát jól illusztrálja az Öztürk ügy, amelyben egy olyan török munkavállaló folyamodott kordedvezményes nyugellátásért, aki korábban Ausztriában és Németországban is dolgozott. Az osztrák hatóságok a nyugellátás folyósításához azonban feltételül szabták a munkanélküli ellátás mindkét tagállamban történő igénybevetését. Tekintettel, hogy a kérdéses személy Ausztriában nem kapott ilyen ellátást, így megtagadták számára a folyósítást. Az EuB-hez intézett kérdés tulajdonképpen arra irányult, hogy egy a fentihez hasonló tagállami rendelkezés közvetett diszkriminációnak minősül-e, aha az egyik tagállam nem veszi figyelembe azt az időszakot, amely időszakban egy másik tagállamban munkanélküli ellátást kapott az adott személy. A Bíróság válaszában kizárta az olyan nemzeti szabály alkalmazhatóságát, amely kizárólag a folyósítás tagállamában nyújtott munkanélküli ellátás időszakát veszi figyelembe a nyugellátás biztosításának előfeltételeként. Megállapíthatjuk tehát, hogy az uniós intézmények mulasztása, ill. a Bíróság Taflan-Met ügy kapcsán hozott kétértelmű döntése⁶⁹⁷ a török munkavállalók szociálbiztonsági koordinációjának területén némi lemaradást hozott. A Bíróság Taflan-Met ügyben hozott döntése hiányában a fenti Öztürk ügyben a legegyszerűbben járható utat a korábbi foglalkoztatási időszakok összeszámíthatóságáról szóló rendelkezés (12 ill. 13. cikkek) felhívása jelenthette volna. E helyett azonban egy bonyolultabb megoldást kellett alkalmaznia, és a 3/80-as határozat 3(1)-es diszkriminációtilalmi rendelkezésére hivatkozva, külön igényelnie mind Németországban, mind Ausztriában az ellátás folyósítását.

2.2.1. A Maghreb megállapodásokban szereplő egyenlő bánásmód követelménye a társadalombiztosítás területén

⁶⁹⁶ A Bíróság C-373/02 sz. Öztürk ügyben 2004. április 28-án hozott ítéletének (EBHT 2004., I-3605. o.)60. pontja. A Bíróság C-102 & 211/98 sz. Kocak and Örs egyesített ügyekben 2000. március 14-én hozott ítéletének (EBHT 2000 I-1287.o.) 35. pontja

⁶⁹⁷ A Bíróság Taflan-Met ügyben hozott döntése hiányában az Öztürk esetben a legegyszerűbben járható út a korábbi foglalkoztatási időszakok összeszámíthatóságáról szóló rendelkezés (12, ill. 13. cikkek) felhívása lett volna. E helyett azonban egy bonyolultabb megoldást kellett választania, és a 3/80-as határozat 3(1)-es diszkriminációtilalmi rendelkezésére hivatkozva, külön igényelnie mind Németországban, mind Ausztriában az ellátás folyósítását.

Amint azt fent már jeleztem a Maghreb megállapodások 65 cikkének (1) bekezdése értelmében,⁶⁹⁸ a marokkói, algír, és a tunéziai állampolgárságú munkavállalók és velük együtt élő családtagjaik az őket foglalkoztató tagállamok állampolgáraihoz hasonlóan – állampolgárságuk alapján történő bármiféle megkülönböztetéstől mentesen – jogosultak a társadalombiztosítási ellátásokra.⁶⁹⁹ Az EU Marokkóval,⁷⁰⁰ Algériával,⁷⁰¹ ill. Tunéziával⁷⁰² kötött euro-mediterrán társulási megállapodás rendszere számos EuB döntés tárgyául szolgált a fenti államok munkavállalói és családtagjai vonatkozásában a társadalombiztosítás területén megvalósítandó *egyenlő bánásmódot* előíró rendelkezésének értelmezése kapcsán. Amíg a tagállamok igyekeztek a fenti rendelkezés alanyi és tárgyi hatályát a lehető legszűkebbre korlátozni, jelentősen csorbítva ezzel az érintett munkavállalók és családtagjaik társadalombiztosítási jogosítványokhoz való hozzáférési jogát, addig a Bíróság igen kiterjesztően értelmezte a hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondó rendelkezést a Hallouzi Chocco,⁷⁰³ az Echouikh⁷⁰⁴ és az El Youssfi⁷⁰⁵ ügyekben, megerősítve ezzel az előbbi országokból érkező munkavállalók társadalombiztosítás területén élvezett jogosítványait. Így a Hallouzi Chocco ügyben a Bíróság egyértelművé tette, hogy az említett 65. cikk (1) bekezdésében

⁶⁹⁸ A Marokkóval kötött megállapodás fenti rendelkezésének közvetlen hatályát elsőként a Kziber ügyben rögzítette a Bíróság. A Bíróság C-18/90 sz. Kziber ügyben 1991. január 31-én hozott ítélete (EBHT 1991. I-199.o.)

⁶⁹⁹ E ponton érdemes megemlíteni, hogy az egyes megállapodások a tárgyi hatály mentén mutatnak eltéréseket. A 883/2004/EK rendelet 3. cikkében rögzített tárgyi hatályhoz képest nem mutat különbséget a Marokkóval, Tunéziával és Algériával kötött megállapodás az uniós állampolgárok vonatkozásában. Ehhez képest lényeges korlátozást jelent az Izraellel kötött megállapodás tárgyi hatálya, mert az nem terjed ki a betegségi ellátásokra, az anyasági és az azzal egyenértékű apasági ellátásokra, a haláleseti juttatásokra, a munkanélküli ellátásokra és az előnyudíjakra sem. A legszigorúbb korlátozást a Horvátországgal és a Macedónia volt Jugoszláv Köztársasággal kötött szerződés mutatja, ahol csak olyan esetben jár rokkantsági ellátás, ha az munkahelyi baleset vagy foglalkozási megbetegedés következménye.

⁷⁰⁰ Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the EC and Morocco (signed in Brussels on 26 February 1996 and approved on behalf of the Communities by Decision No. 2000/204/EC of 24 January 2000), OJ L 70/1, 18.3.2000.

⁷⁰¹ Euro-Mediterranean Agreement establishing an Association between the EC and Algeria (signed in Valencia on 22 April 2002 and approved on behalf of the Communities by Decision No. 2005/690/EC of 18 July 2005), OJ L 265/1, 10.10.2005.

⁷⁰² Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the EC and Tunisia (signed in Brussels on 17 July 1995 and approved on behalf of the European Community and the European Coal and Steel Community by Decision 98/238/EC of 26 January 1998), OJ L 97/1, 30.03.1998.

⁷⁰³ A Bíróság C-126/95 sz. Hallouzi Chocco ügyben 1996. október 3-án hozott ítélete (EBHT 1996. I-4807.o.)

⁷⁰⁴ A Bíróság C-336/05 sz. Echouikh ügyben 2006. június 13-án hozott végzése (EBHT 2006., I-5223.o.)

⁷⁰⁵ A Bíróság C-276/06 sz. El Youssfi ügyben 2007. április 17-én hozott ítélete (EBHT 2007., I-2851.o.)

szereplő egyenlő bánásmód elve alapján, a marokkói munkavállalók és családtagjaik társadalombiztosítási jogosítványokhoz való hozzáférése nem tehető függővé bizonyos tartózkodási követelmények teljesítésétől, ha ugyanez a többletfeltétel saját állampolgárai esetében nem alkalmazandó.

A Bíróság az El Youssfi ügyben tisztázta továbbá a 65 (1) bekezdésének *alanyi és tárgyi hatályát*.⁷⁰⁶ Az El Youssfi esetben egy fiával Belgiumban lakó, marokkói özvegy által igényelt időskorú személyeknek szóló jövedelemgarancia vonatkozásában merült fel a kérdés, hogy az a társulási megállapodás 65. cikk (1) bekezdése értelmében vett „szociális biztonság” területéhez tartozik-e. A belga hatóságok El Youssfi kérelmét ugyanis elutasították, annak ellenére, hogy az jogszerűen tartózkodott Belgiumban, és nézete szerint, e státusznál fogva ugyanolyan feltételekkel jogosult a fogadó tagállam szabályozásában előírt, időskorú személyeknek szánt jövedelemgaranciára, mint e tagállam saját állampolgárai.⁷⁰⁷ A Bíróság elhárítva a tagállami védekezést, miszerint a kérdéses juttatás a szociális segély kategóriája alá esik, kimondta, semmilyen kétség nem fér ahhoz, hogy az időskorú személyeknek szóló jövedelemgaranciához hasonló ellátás a társulási megállapodás 65. cikke értelmében vett „szociális biztonság” területéhez tartozik, még ha az alapeljárásban szereplő ellátásra a szociális segély tulajdonságai egyaránt jellemzőek is.⁷⁰⁸

A Bíróság ennek kapcsán hangsúlyozta, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a társulási megállapodás 65. cikkében szereplő „szociális biztonság” fogalmát az 1408/71 rendeletben szereplő fogalommal azonos módon kell értelmezni.⁷⁰⁹ Ez azt jelenti tehát, hogy a 65. cikk értelmében, minden az 1408/71 rendelet hatálya alá tartozó, a szociális biztonság körében biztosított juttatás megilleti a migráns munkavállalókat és családtagjait is, így e tekintetben érvényesülnie kell az egyenlő bánásmód követelményének. A

⁷⁰⁶ VAN DER MEI, A.P.: Free Movement of Persons within the European Community: Cross-Border Access to Public Benefits, 169.o.

⁷⁰⁷ A vonatkozó belga törvény az általa bevezetett ellátásra való jogosultságot nem tette függővé előzetes biztosítási járulékfizetéstől, csupán attól, hogy az abban részesülő személy jövedelme egy bizonyos szint alatt legyen

⁷⁰⁸ Az El Youssfi ítélet 60. pontja

⁷⁰⁹ Lásd a fenti Echouikh-ügyben hozott ítélet 50. és 51. pontja, El Youssfi ítélet 57. pontja, ill. C-103/94 sz. Krid ügy 1995. április 5-én született ítélet (EBHT 1995., I-719.o.) 32. pontja

Bíróság az ügy kapcsán kifejezetten hivatkozik az Egyezmény nemzeti hovatartozáson alapuló megkülönböztetés tilalmát és a tulajdon védelmét kimondó rendelkezéseire, ill. az azzal kapcsolatos joggyakorlatra.⁷¹⁰

A Bíróság hasonlóképpen tágan értelmezte a 65. cikk *személyi hatályát*. Így a Kziber ügyben⁷¹¹ kimondta, hogy nem csak az aktív munkavállalók, hanem a nyugdíjkorhatárt elért ellátásra jogosultak is annak alanyi hatálya alá tartoznak. Hasonlóan kiterjed az egyenlő bánásmódot biztosító rendelkezés hatálya a foglalkoztatás helye szerinti tagállamban a munkavállalóval élő családtagokra. A Bíróság ennek kapcsán szintén tágan értelmezte a családtag fogalmát, kiterjesztve azt a házastársa, a kiskorú gyermeke és a felmenő ág közeli hozzátartozóira.⁷¹² Amint láthatjuk tehát, a Bíróság, még ha a török munkavállalók esetében kisebb „lemaradással” is, de igyekezett a harmadik országbeli munkavállalókat és családtagjaikat a társulási megállapodások és az azt végrehajtó joganyag alapján megillető társadalombiztosítási jogosítványokat minél kiterjesztőbben értelmezni.

2.3. A török üzleti szféra képviselőit megillető jogosítványok a Kiegészítő JK 41(1) bekezdése értelmében A tagállamokba való első belépés kérdésköre az üzleti szféra képviselői körében (Tum and Dari és a Soysal ügyek)

A török állampolgárok első belépésének jogát a tagállamok valóban szabadon ellenőrizhetik és a fenti elv főszabályként - legalábbis, ami a török munkavállalókat illetően - továbbra is érvényben marad. Lényegében a török gazdasági élet képviselői vonatkozásában is elmondható mindez, hozzátéve, hogy a Bíróság legújabb joggyakorlatának köszönhetően, a *kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében foglalt standstill klauzula*, - mintegy fél évszázados csipkerózsika álmából feltámadva - különös jelentőséget nyert azok tagállamok területére való üzleti célú belépését illetően.

⁷¹⁰ Az EJEE 14. cikkében és a Kiegészítő Jegyzőkönyve 1. cikkében foglaltak, amelyeket az Európai Emberi Jogi Bíróság elsősorban a Gaygusuz v. Ausztria ügyben, no. 17371/90 (1996. augusztus 31.)

⁷¹¹ A Bíróság C-18/90 sz. Kziber ügyben 1991. január 31-én hozott ítélete (EBHT 1991., I-199. o.)

⁷¹² A Bíróság C-179/98 sz. Mesbah ügyben 1999. november 11-én hozott ítélete (EBHT 1999., I-7955.) 46. pont.

A Kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „A Szerződő Felek tartózkodnak attól, hogy egymás között új korlátozásokat vezessenek be a letelepedési joggal és a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatban”.

A Bíróság közelmúltban született és igen nagy horderejű *Tum and Dari*,⁷¹³ illetve a *Soysal*⁷¹⁴ döntéseiben az érintettek kifejezetten a fenti rendelkezésre hivatkoztak a kérdéses tagállamokba való *belépésük* hatóság általi megtagadásakor. A *Tum and Dari* ügy tényállása szerint, *Tum* és *Dari* urak önálló szakmai tevékenység folytatása céljából valamely tagállamba történő beutazására irányuló vízumkérelmét a tagállami hatóságok elutasították.⁷¹⁵ *Tum* és *Dari* urak az elutasító határozattal szemben ugyanakkor rámutattak a 41.cikkely (1) bekezdésében foglalt *standstill* klauzúrára, amely alapján a fogadó államba való belépési kérelmüket a kérdéses jegyzőkönyv Egyesült Királyság tekintetében történő hatálybalépésének időpontjában, így az 1973-ban alkalmazandó bevándorlásra vonatkozó nemzeti szabályozás, és nem a kérelem benyújtásakor hatályban lévő szigorúbb szabályozás alapján szükséges megvizsgálni.⁷¹⁶

A Bíróság amellet, hogy leszögezte, hogy a kérdéses rendelkezés valóban *nem ruház jogokat a török állampolgárokra a belépés* vonatkozásában,⁷¹⁷ kimondta, hogy a jegyzőkönyvnek az érintett tagállam tekintetében történő hatálybalépését követően tilos bevezetni a letelepedés szabadsága gyakorlásának bármely új korlátozását – beleértve az érdemi és/vagy eljárási feltételeket is - a tagállam területén önálló vállalkozóként üzleti

⁷¹³ A Bíróság C-16/05 sz. *Tum and Dari* ügyben 2007. szeptember 20-án hozott ítélete (EBHT 2007., I-7415.o.)

⁷¹⁴ A Bíróság C-228/06 sz. *Soysal and Savatli* ügyben 2009. február 19-én hozott ítélete (EBHT 2009., I-1031.o.)

⁷¹⁵ A brit területre lépésüket követően, menedékkérelmüket elutasítva, a bevándorlásról szóló 1971. évi törvénynek megfelelően ugyanis csak ideiglenes belépési engedélyt kaptak az Egyesült Királyságba, amelyhez egyébként munkavállalási tilalmat csatoltak.

⁷¹⁶ A Bíróság ítélezési gyakorlatában már több eset kapcsán deklarálta, hogy a „*standstill*” klauzula megakadályozza, hogy valamely tagállam bármely olyan új intézkedést hozzon, amelynek a tárgya vagy következménye, hogy valamely török állampolgárnak a területén való letelepedését, és annak szükségszerű következményeként a tartózkodását korlátozóbb feltételektől tegye függővé, mint amelyek a kiegészítő jegyzőkönyv érintett tagállam tekintetében történő hatálybalépésekor voltak alkalmazandók. Ez volt azonban az első eset, amelyben a kifejezetten az üzleti tevékenység céljából történő belépés és annak feltételei vonatkozásában kérték a 41. cikkely értelmezését.

⁷¹⁷ A 41. cikk egy olyan „*standstill*”, amely nem anyagi jogi szabályként működik - alkalmazhatatlanná téve a releváns anyagi jogot, amelynek a helyébe lép -, hanem kvázi eljárási jellegű szabályként, amely *ratione temporis* írja elő, hogy melyek valamely tagállam szabályozásának azon rendelkezései, amelyekre tekintettel értékelni kell a valamely tagállamban a letelepedés szabadságával élni kívánó állampolgár helyzetét”. Lásd: *Tum and Dari* ítélet 55.pontja

tevékenységet folytatni kívánó török állampolgároknak az ezen ország területére való első belépési engedélyére vonatkozóan.

Másképp fogalmazva, a tagállamoknak meg kell vizsgálniuk, hogy a belépésre vonatkozó szabályaik szigorúbbak-e a jegyzőkönyv hatálybalépésekor fennálló szabályoknál, és amennyiben igen, akkor a korábbi, kevésbé szigorú rendelkezéseket alkalmazni.

A fenti döntés ugyanakkor problematikus annyiban, hogy mind a schengeni szabályok, mind pedig, az 539/2001/EK vízumrendelet,⁷¹⁸ amely értelmében Törökország a vízumköteles országok körébe esik, a jegyzőkönyv hatálybalépését követően kerültek bevezetésre, így azok elvileg a tiltó szabály hatálya alá esnek.

A fent már említett Soysal esetben a Bíróság a fenti kérdésre is választ adott. Az eset Törökországban lakóhellyel rendelkező, török állampolgárok vonatkozásában merült fel, akik Németországba kívántak utazni szolgáltatásnyújtás céljából.⁷¹⁹ Vízumkérelmüket a német hatóságok azonban elutasították, méghozzá egy 1980-as szabályozás alapján, amely akkor került rögzítésre, amikor a közösségi jogharmonizáció még csak a „fantázia szüleménye” volt.⁷²⁰

Az ügy felperesei a KJ 41. cikk (1) bekezdésében rögzített standstill klauzula alapján arra hivatkoztak, hogy szolgáltatásnyújtás céljából elvileg vízum nélkül is jogosultak belépni Németország területére, hiszen a jegyzőkönyv hatálybalépésének időpontjában az általuk gyakorolt tevékenységet illetően nem állt fenn vízumkötelezettség. Az ügygel foglalkozó német bíróság előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést intézte az Európai Bírósághoz:

„Ügy értelmezendő-e a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását jelenti, ha egy török vállalkozás

⁷¹⁸ A Tanács 539/2001/EK rendelete (2001. március 15.) a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról, HL L 81., 2001.3.21., 1—7. o.

⁷¹⁹ A kérdéses török állampolgárok egy nemzetközi áruszállítással foglalkozó török társaság, német tulajdonban lévő tehergépkocsik vezetőiként nyújtottak szolgáltatásokat.

⁷²⁰ PEERS, S.: EC immigration law and EC association agreements: fragmentation or integration?, 630.o.

Németországban nyilvántartásba vett tehergépkocsiján a nemzetközi szállításban gépkocsivezetőként dolgozó török állampolgárnak a releváns német szabály, illetve az 539/2001 [...] rendelet 1. cikkének (1) bekezdése értelmében a Németországba történő belépéshez schengeni vízummal kell rendelkeznie, holott a kiegészítő jegyzőkönyv hatályba lépésének időpontjában jogosult volt vízummentesen belépni Németországba?”

A Bíróság határozatában mindenekelőtt elutasította a német érvelést, miszerint az előzetes döntéshozatal iránti kérelem „elfogadhatatlan”. A német kormány szerint, ugyanis az eljárást kezdeményező bíróság nem tekinthető olyan bíróságnak, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog szerint nincs jogorvoslati lehetőség, miközben a feltett kérdések az EK-Szerződés harmadik részének IV. címe alapján hozott tanácsi rendelet érvényességének vizsgálatára irányulnak.⁷²¹ A Bíróság e tekintetben egyértelműen kimondta, hogy a kérdések kifejezetten és kizárólag az EGK és Törökország közötti társulásra vonatkozó szabályok, pontosabban a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikke (1) bekezdésének értelmezésére irányulnak, így a feltett kérdéseket illetően az kétség nélkül határozathozatali joggal rendelkezik.⁷²²

A Bíróság az ügy érdemét illetően továbbá deklarálta azt a kulcsfontosságú tételt, miszerint a szolgáltatásnyújtás szabadságával a társulási megállapodás jogcímén élni kívánó török állampolgárok vonatkozásában az olyan nemzeti szabályozás, amely e tevékenységet vízum kibocsátásától teszi függővé, *korlátozhatja* e szabadság tényleges gyakorlását *azon adminisztratív és gazdasági többletterhek folytán, amelyekkel a vízum beszerzése jár*. Ezen túlmenően, ha a vízum iránti *kérelmet elutasítják*, – mint ahogy ez az alapeljárásban is történt – az ilyen tartalmú szabályozás kifejezetten gátolja egyben az említett szabadság gyakorlását. A fenti szabályozás tehát a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése értelmében vett „új korlátozásnak” minősül a Törökországban lakóhellyel rendelkező török állampolgárok Németországban történő szabad szolgáltatásnyújtásával szemben.⁷²³

⁷²¹ Az EK-Sz. korábban hatályos 68. cikk (1) bekezdése alapján kizárólag a végső fokon eljáró bíróságok terjeszthetnek előzetes döntéshozatalra kérdést a Bírósághoz a fenti területen.

⁷²² Lásd: Soysal ítélet 38-42. pontok

⁷²³ Lásd *uo.* 55-57. pontok

A Bíróság az eset kapcsán külön hangsúlyozta, miszerint nincs jelentősége annak a körülménynek, hogy a Németországban hatályos szabályozás csupán valamely másodlagos közösségi jogi rendelkezés végrehajtását szolgálja, tekintettel a *Közösség által kötött nemzetközi megállapodások elsőbbségére a másodlagos közösségi joggal szemben*.⁷²⁴

A Soysal esetben hozott döntés persze bármennyire is üdvözlendő, annak komoly vonzatai vannak a Törökországgal szemben alkalmazott vízümpolitikát illetően. A fenti döntés ugyan előnyös a török üzleti szféra számára, azonban komoly fejtörést okoz annak gyakorlati életbe való átültetése. A szolgáltatásnyújtókon kívül a török állampolgárok széles körét érintheti még a fenti döntés. A Bíróság tagállami polgárokra vonatkozó évtizedes ítélkezési gyakorlata értelmében a szolgáltatások szabad áramlása ugyanis magában foglalja a szolgáltatások igénybevevőjének szabad áramlását is.⁷²⁵ Figyelembe véve továbbá a Bíróság Abatay és Társai döntését,⁷²⁶ amelyben előbbi kimondta, hogy a szolgáltatások szabad áramlására vonatkozó szerződéses rendelkezések, amennyire csak lehet, kiterjesztendők a török állampolgárokra is, következik, hogy az EU és Törökország közötti szolgáltatások szabad áramlásával kapcsolatos fenti követelmény a személyek oly csoportjaira is kihathat majd, mint a turisták, az egészségügyi szolgáltatásokat igénybevevők köre és a diákok. E tekintetben hangsúlyozni szükséges ugyanakkor, hogy a szabad áramlás közösségi elve csak is olyan mértékben alkalmazandó az Ankara *acquis* vonatkozásában, amennyire az lehetséges. A Bíróság joggyakorlatában e kitéltet azonban igen szélesen értelmezte, így az előbbi elv minden esetben alkalmazást nyerhetett, amikor az EK Sz. és az EK- török szabályok „lényegében

⁷²⁴ Lásd *uo.* ítélet 59. pontja

⁷²⁵ A Bíróság C- 286/82 & 26/83. sz. a *Luisi v. Ministero del Tesoro* ügyekben 1984. január 31-én hozott ítélete (EBHT 1984., 377.o.); C-186/87. sz. *Cowan v Tresor Public* ügyben 1989-ben hozott ítélete (EBHT 1989.,195.o.); C-348/96 sz. *Calfa* ügyben 1999. január 19-én hozott ítélete (EBHT 1999., I-11.o.)

⁷²⁶ A Bíróság fent már hivatkozott C-317/01 és C-369/01 sz. *Abatay and Others* ill. *Nadi Sahin* egyesített ügyekben 2003. október 21-én hozott ítélete EBHT (2003) I-12301 o. Hasonló problémát vet fel az időbeli hatály kérdése, mivel a jegyzőkönyv hatálybalépésekor mindössze 9 tagállama volt a Közösségnek. A később csatlakozó országok tekintetében az különböző időpontokban lépett hatályba. Az új tagállamok között van olyan állam, így Románia, amely az 539/2001/EK rendeletet a csatlakozás előfeltételeként átvette, noha korábban Törökország vonatkozásában nem írt elő vízümpkötelezettséget.

egyeztést mutattak”.⁷²⁷ Mindebből következik, hogy a szolgáltatások szabad igénybevétele tagállami polgárokra irányadó szabályainak török állampolgárokra való bírósági úton történő kiterjesztése előtt nem állnak komolyabb akadályok, amit Tezcan Idriz egyenesen Pandora szelencéjének feltárásaként jellemez.⁷²⁸ Ha ugyanis a szolgáltatások szabad áramlása és a letelepedés szabadsága Törökország csatlakozása előtt realitássá válik, az igencsak problémás lehet egy a személyek szabad áramlására vonatkozó, a csatlakozási megállapodás részét képező derogációs klauzula beiktatása szempontjából.

A már bemutatott döntéseknek vajon milyen hozadéka van a Schengeni rendszer működését illetően? A fentiek alapján nyilvánvaló, hogy a jövőben egyes tagállamok továbbra is megkövetelhetik a vízum beszerzését a török állampolgároktól, míg mások legalábbis az előbbieket egy széles csoportját illetően- már nem léphetnek fel ilyen igényekkel. A kérdéses döntések tehát a korábbi, jól átlátható rendszert kissé összekuszálják. A schengeni rendszer működésének lényegi jellemzője ugyanis, hogy az a vízum kiadásával kapcsolatos döntési jogot a célország hatóságaira ruházza. Kérdéses, hogyan működhet ez a jövőben a fenti tényállás alapján, amikor is a török gépkocsivezetők célországa ugyan Németország (fehér listás ország), azonban azoknak keresztül kell haladniuk számos más „fekete listás” országon.⁷²⁹

A Soysal eset mindezen túl azon tagállamokra is kihathat, amelyek már az 1970-es Kiegészítő Jegyzőkönyv hatálybalépése előtt bevezették a török állampolgárok vízumkötelezettségét. A standstill klauzula ugyanis nem csak a vízumkötelezettség bevezetésének, hanem bármilyen a szolgáltatás szabad áramlása és a letelepedés szabadsága területén a korábbi rendszerhez képest szigorúbb intézkedés elfogadásának tilalmára is kiterjed. Így, ebbe a körbe sorolható a vízumdíjak emelése, vagy a

⁷²⁷ Lásd a fent már hivatkozott C-340/97 sz. Nazli ügyben hozott ítéletet (EBHT 2000., I-957) 54-56. pontjai és a C -171/01 sz. Wahlergruppe Gemeinsam ügyben hozott ítélet 74. pontja

⁷²⁸ TEZCAN/IDRIZ, N.: Free movement of persons between Turkey and the EU: To move or not to move? The response of the judiciary, 1660.o.

⁷²⁹ Lásd: PEERS uo. 634 o. A schengeni rendszer vízumköteles országok listájának egységes, rendeleti szintű meghatározására épül, amely alapján a valamely tagállam által kibocsátott egységes formátumú vízum a Schengeni térség egészére érvényes.

vízumigénylés eljárásának szigorodása. Ahogy arra a Bíróság lényegében rámutatott nincs jelentősége annak, hogy az uniós szabályok bevezetése eredményeként születik-e a szigorúbb szabályozás, azaz irreleváns, hogy tagállami vagy uniós jogról van-e szó, különösen mivel az Ankara-i megállapodásnak nem csak a tagállamok, hanem maga az Unió is Részes Fele.

A fentiekre tekintettel érdemes megvizsgálni, hogy a schengen *acquis* az uniós jogba való beillesztését követően milyen szabályok változtak az uniós vízumigénylést illetően. Elsőként a vízumkérelmek díja módosult, tekintettel, hogy már magáért az eljárásért és nem pusztán a vízum kibocsátásért szabnak ki díjat,⁷³⁰ majd e díjat egységesen 35 euróban rögzítették,⁷³¹ amit ráadásul később meg is emeltek.⁷³² További változást hozott e tekintetben az utasbiztosítással követelményének,⁷³³ ill. az ujjlenyomat vételi kötelezettségnek a bevezetése.⁷³⁴

⁷³⁰ A vízumkérelemmel kapcsolatban felszámítandó díjak a felmerülő eljárási költségeknek felelnek meg. A Közös konzuli utasítást és a Közös kézikönyvet ennek megfelelően kell módosítani. Lásd: A Tanács határozata (2001. december 20.) a Közös konzuli utasítás VII. részének és 12. mellékletének, valamint a Közös kézikönyv 14a. mellékletének módosításáról, HL L 20., 2002.1.23., 5–6. o.

⁷³¹ Ez a díj egységesítésre került 35 euróban Lásd: A Tanács határozata (2003. június 13.) a Közös Konzuli Utasítás 12. mellékletének, valamint a Közös Kézikönyv 14a. mellékletének a vízumdíjak tekintetében történő módosításáról, HL L 152., 2003.6.20., 82–83. o.

⁷³² E díjat megemelték. A 35 eurós összeget ennek megfelelően úgy kell kiigazítani, hogy az fedezze a vízumkérelmek feldolgozásával kapcsolatban a biometria és a VIS bevezetéséből eredő többletköltségeket. 2006/440/EK: A Tanács határozata (2006. június 1.) a közös konzuli utasítás 12. mellékletének, valamint a közös kézikönyv 14a. mellékletének a vízumkérelmek feldolgozása eljárási költségeinek megfelelően felszámítandó díjak tekintetében történő módosításáról, HL L 175., 2006.6.29., 77–80. o.

⁷³³ A benyújtandó egyéb alátámasztó dokumentumok mellett a vízumkérelmezőnek rendelkeznie kell az egészségügyi okból történő hazaszállítás, a sürgős orvosi ellátás és/vagy a sürgősségi kórházi ellátás kapcsán felmerülő esetleges költségeit a schengeni vívmányok rendelkezéseit teljes körűen alkalmazó tagállamok területén való tartózkodásának időtartama alatt fedező egyéni vagy csoportos utasbiztosítással. Lásd: A Tanács határozata (2003. december 22.) az utazási betegségbiztosításnak az egységes beutazóvízum megszerzéséhez szükséges alátámasztó dokumentumok listájára történő felvétele tekintetében a Közös Konzuli Utasítás V. része 1.4. pontjának, illetve a Közös Kézikönyv I. része 4.1.2. pontjának módosításáról (2004/17EK), HL L 5., 2004.1.9., 79–80. o.

⁷³⁴ A biometrikus azonosítók beillesztése a VIS-be fontos lépés azon új elemek alkalmazásának irányában, amelyek megbízhatóbb kapcsolatot teremtenek a vízum birtokosa és az útlevel között a hamis személyazonosság használatának megakadályozása érdekében. Ennél fogva alapvető követelmény, hogy a kérelmező – legalább az első kérelem benyújtásakor – személyesen megjelenjen annak érdekében, hogy a vízumot a biometrikus azonosítók VIS-ben történő nyilvántartásba vételével lehessen kiadni. Az Európai Parlament és a Tanács 390/2009/EK rendelete (2009. április 23.) a diplomáciai és konzuli képviselvek számára kibocsátott, a vízumokra vonatkozó Közös Konzuli Utasításnak a biometrikus adatok bevezetése, valamint a vízumkérelmek átvételének és feldolgozásának megszervezésére vonatkozó rendelkezései tekintetében történő módosításáról, HL L 131., 2009.5.28., 1–10. o

A 2009-ben elfogadott új vízumkódex már úgy tűnik a standstill klauzulával összhangban került elfogadásra, hiszen a vízumkérelmezési eljárás számos tekintetben könnyebbé hozta a harmadik országbeli igénylők számára.⁷³⁵ A Vízumkódex egyik komoly vívmánya, hogy elkészült az uniós vízumkérelem egységes nyomtatványa. Az egységes uniós vízumkérelem egyrészt csökkenti a külképviseletek adminisztratív terheit, másrészt hozzájárul ahhoz, hogy a harmadik országbeli állampolgárok egy átláthatóbb, egyszerűbb eljárás keretében kapják meg a schengeni vízumot. Az általános vízumdíj továbbra is 60 EUR marad, azonban a korábbiakhoz képest a Vízumkódex kedvezményes vízumdíjat ír elő a 6-12 közötti gyermekek számára. Ez elsősorban a családi utazásokat segíti, egyúttal hozzájárul a méltányosabb vízumeljárás megvalósításához. Mindemellett a Vízumkódex a vízumdíj megfizetése alól mentességet élvező csoportok körét is bővíti. Így a jövőben már nem kell vízumdíjat fizetnie többek között a tanulmányi célból vagy ismeretterjesztő képzés céljából tartózkodó tanulóknak, hallgatóknak, posztgraduális képzésben részt vevő hallgatóknak és kísérőtanáraiknak, illetve a nonprofit szervezetek azon 25 éves, vagy fiatalabb képviselőinek, akik nonprofit szervezetek által szervezett szemináriumokon, konferenciákon, sport-, kulturális vagy oktatási eseményeken vesznek részt.

A vízumigénylési eljárás szempontjából üdvözlendő, hogy a jövőben a korábbi 22 munkanap helyett 15 naptári napon belül kell az illetékes hatóságnak dönteni a vízumkérelemről.

A Vízumkódex továbbá célul tűzi ki, hogy meghatározott feltételek teljesülése esetén többszöri beutazásra jogosító vízumokat kell kiadni a tagállamok konzulátusaira nehezedő adminisztratív terhek mérséklése, valamint a gyakran vagy rendszeresen utazó személyek akadálymentes utazásának elősegítése érdekében. Azon kérelmezők számára, akiket a konzulátuson feddhetetlen és megbízható személyként ismernek, lehetőség

⁷³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról (vízumkódex), HL L 243., 2009.9.15., 1–58. o. Az új vízumkódex egységes dokumentumba foglalja a vízumügyekkel kapcsolatos közösségi jogforrásokat, ezzel növelve az átláthatóságot, erősítve a jogbiztonságot és a vízumkérelmezők közötti egyenlő elbírálást, harmonizálva egyúttal a közös vízumpolitikát alkalmazó schengeni államok (22 tagállam és 3 társult állam) szabályait és gyakorlatát.

szerint egyszerűsített eljárást kell biztosítani.

A standstill kaluzula újraéledésének, ill. a fenti ítéleteknek a vízumkérelmen túlmenően is számos további vetülete van, jól illusztrálja ezt a Bizottság Hollandiával szemben indított eljárása, amiért a holland hatóságok a török állampolgárok tartózkodási engedélyének kibocsátása céljából 1994 óta magasabb adminisztratív díjat szabnak. Felmerül a kérdés, hogy az előbbi korlátozó intézkedés vajon a 41. cikk (1) bekezdésének tilalmi hatálya alá tartozik-e. A Bizottság nézete szerint, a magasabb díjak kivetése egyértelműen a standstill klauzulába ütközik, mivel annak bevezetésére a jegyzőkönyv hatálybalépését követően került sor.⁷³⁶

Az ennek eredményeként született Bizottság kontra Holland Királyság ügyben⁷³⁷ a Bíróság a fent már ismertetett Sahin ügyben hozott határozatában foglaltakhoz hasonlóan rögzítette, hogy a török állampolgárokra és az uniós állampolgárokra *egyformán alkalmazandó új szabályok elfogadása nem ellentétes a „standstill” szabályokkal*, csak, ha a vitatott adminisztratív díjak aránytalanul diszkriminatív jellegűek a török polgárok irányában. A Holland Királyság a kérdéses díjak diszkriminatív jellegének bírálatára vonatkozó védekezésében azt hozta fel, hogy a vitatott díjak kivetése nem foglal magában hátrányos megkülönböztetést, mivel a török állampolgárok és az uniós polgárok helyzete között alapvető különbség áll fenn.⁷³⁸ Így álláspontja szerint, az Európai Unió azon alapvető célkitűzése, amely a belső piac létrehozására, valamint a polgárok Unión belüli szabad mozgásának a biztosítására irányul, a török állampolgárokra nem alkalmazható korlátok nélkül. A Bíróság egyértelműen elutasította a fenti érvelést és ítéletében emlékeztetett arra, hogy a társulási megállapodás célja a török állampolgárok és az uniós polgárok helyzetének a munkavállalók szabad mozgásának fokozatos megvalósítása által, a letelepedés szabadságára és a szolgáltatások szabad mozgására

⁷³⁶ A Bizottság ugyanis úgy ítélte meg továbbá, hogy a kivetett díjak sértik az Ankarai Megállapodás, ill. az 1/80-as határozat diszkrimináció tilalmát kimondó rendelkezéseit is, mivel a Holland Királyság, a török állampolgárok vonatkozásában olyan díjakat előíró szabályozást vezetett be, amelyek magasabbak, mint a hasonló okmányok kiállításáért a tagállamok állampolgárai számára felszámított díjak. Lásd: 33-37. pontjai az ítéletnek.

⁷³⁷ A Bíróság C-92/07. sz. az Európai Bizottság kontra Holland Királyság ügyben 2010. április 19-én hozott ítélete (EBHT 2010., I-0000.o.)

⁷³⁸ Lásd ítélet 35. pont

vonatkozó korlátozások megszüntetése révén történő közelítése. Ennek kapcsán különös jelentőséggel bír a társulási megállapodás 9. cikkében előírt, a nemzetiségi alapon történő hátrányos megkülönböztetés tilalma, valamint az ennek az elvnek a munkavállalás különleges területére az 1/80 határozat 10. cikke alapján való alkalmazása.⁷³⁹ A diszkrimináció tilalmi elv és a standstill klauzula együttes olvasata alapján tehát, nem vehető ki aránytalan díj a török állampolgárokra az uniós polgárokra kiszabott díjakhoz viszonyítva.⁷⁴⁰ Márpedig a Bíróság szerint, a holland hatóság által kiszabott az ügy tárgyául szolgáló díjak aránytalanok:

„A vitatott díjak tekintetében meg kell állapítani, hogy nem zárható ki, hogy a török állampolgárokra alkalmazandó, a hasonló okmányokért az uniós polgároktól megkövetelt díjaktól némileg magasabb díjak bizonyos egyedi esetekben arányosnak minősülhetnek. Meg kell azonban állapítani, hogy a vitatott díjösszegek egy olyan görbén belül változnak, amelynek a legalacsonyabb értéke több mint kétharmaddal magasabb, mint az uniós polgárokkal szemben hasonló okmányok kiállításáért alkalmazható díjak. Az ekkora eltérés nem tekinthető minimálisnak, és következésképpen úgy kell tekinteni, hogy a vitatott díjak teljes egészében aránytalan jellegűek.”⁷⁴¹

A Bíróság a kérdéses ügyre vonatkozó döntésében kimondta tehát, hogy a Holland Királyság – mivel a tartózkodási engedélyek kiállításáért olyan díjakat előíró szabályozást vezetett be és tartott fenn, amelyek aránytalanok a hasonló okmányok kiállításáért a tagállamok állampolgárai esetében felszámított díjakhoz képest megszegték a társulási megállapodás egyenlő bánásmódot előíró és a Kiegészítő Jegyzőkönyv standstill klauzulát rögzítő rendelkezését.⁷⁴²

A kérdéses eset ugyan csak az adminisztratív díjakra vonatkozik, de a fenti elv, mint láthattuk kiterjed *minden, a belépést megnehezítő, újonnan bevezetett intézkedésre*. A Bíróság fenti döntéseit követően a török állampolgárok a korábbiaknál sokkal

⁷³⁹ Lásd ítélet 68. pont

⁷⁴⁰ CARRERA és WIESBROCK ibid. 17. o.

⁷⁴¹ Lásd ítélet 74. pont

⁷⁴² Lásd ítélet 76. pont

könnyebben léphetnek be majd a tagállamokba üzleti tevékenység folytatása céljából, egyben tartózkodási jogot nyerve az érintett állam területén.⁷⁴³A fentiekre tekintettel felmerül a kérdés ugyanakkor, hogy a klauzula alkalmazásának vannak-e határai? Erre egyértelmű választ ad a kiegészítő jegyzőkönyv 59. cikke, amely szerint a Török Köztársaság nem részesülhet kedvezőbb bánásmódban, mint amelyet a Szerződés alapján a tagállamok egymásnak biztosítanak.

2.4. A török munkavállaló családtagjainak jogállása az 1/80-as társulási tanácsi határozat alapján

Miután az előző fejezetben már választ kaptunk arra, hogy a közösségi/uniós polgárokra vonatkozó elvek, koncepciók, szabályok a Bozkurt szabálynak köszönhetően *milyen mértékben érvényesülnek a török munkavállalók vonatkozásában* érdemes megvizsgálni előbbiek családtagjainak jogállását is ezen aspektusból. Mindenekelőtt szükséges leszögezni, hogy a török munkavállalók családtagjai számára biztosított jogosultságok lényegében a tagállami munkavállalók családtagjaiéhoz hasonló megfontolásokon alapulnak. Előbbiek jogállását az 1/80-as határozat 7.cikkének (1) bekezdése rendezi, amely szerint:

“Egy tagállam hivatalos munkaerőpiacán jelen levő török munkavállaló családtagjai, akik számára engedélyezték, hogy a munkavállalóhoz csatlakozzanak: legalább három év jogszerű tartózkodást követően – a Közösség tagállamainak munkavállalói számára biztosított elsőbbségre is figyelemmel – jogosultak bármely munkaerőpiaci ajánlatra jelentkezni; legalább öt év jogszerű tartózkodást követően választásuk szerint bármilyen munkavállalói jogviszonyt létesíthetnek ebben a tagállamban.”

A fenti jogosultságok elnyeréséhez a következő feltételeknek kell tehát teljesülniük. Egyrészt igazolni szükséges a *családtagi minőség fennállását, másfelől a tagállamnak engedélyeznie kell a török munkavállalóhoz való csatlakozást*. Ez természetesen eleve

⁷⁴³A Bíróság C-37/98 sz. Savas ügyben 2000. május 11-én hozott ítélete (EBHT 2000., I-2927.o.) A munkaerő szabad mozgása körében alkalmazott elvek a letelepedés szabadsága körében analóg módon alkalmazást nyernek. Lásd 63-65. pontok.

adott, ha az érintett ott született.⁷⁴⁴ Ugyan maga a 7. cikk kifejezetten nem rögzíti, de a Bíróság joggyakorlata értelmében további feltételként szolgál a munkavállalóval való, a kérdéses időszakot megelőző *három évben* való *együttélés követelménye* is. Ez utóbbi bizonyítja ugyanis a családi kötelék fennállását, amely megtartása, ill. megerősítése céljából a családtag a munkavállalóhoz csatlakozott a fogadó tagállamba (Kadiman ügy).⁷⁴⁵ Az együttélés követelménye alól csak bizonyos objektív körülmények, így, mint alább láthatjuk, a munkavégzéssel és a tanulmányok folytatásával kapcsolatos körülmények mentesíthetnek.⁷⁴⁶ A fenti, jogszerű tartózkodás követelményének teljesítését követően a családtagok, tehát autonóm munkavállalási és ezzel együtt tartózkodási jogot nyernek.⁷⁴⁷

Azon török munkavállalók gyermekei pedig, akik a fogadó államban szakmai képesítést szereztek, még a fenteiknél is kedvezőbb jogállással rendelkeznek, mivel a tagállamban való tartózkodásuk *időtartamától függetlenül* jelentkezhetnek minden állásajánlatra.⁷⁴⁸ Ez a jogosultság persze csak abban az esetben illeti meg előbbieket, ha legalább az egyik szülő az érintett tagállamban legkevesebb *három évig* szabályszerűen munkaviszonyban állt. A szabad munkavállaláshoz és így a tagállam területén való tartózkodáshoz tehát, nem szükséges semmilyen további követelmény teljesítése. Ez a rendelkezés lényegében a török munkavállalók gyermekeinek az érintett tagállam munkaerőpiacára való belépésének megkönnyítését szolgálja.

2.4.1. A családtag fogalma

Elsőként az a kérdés tisztázandó, hogy a fenti rendelkezés értelmében ki minősül a 7. cikk szerinti kedvezményezett családtagnak? Tekintettel, hogy az 1/80-as határozat nem határozza meg a családtag fogalmát, a kérdés megválaszolása a *Bíróságra* várt. A

⁷⁴⁴ Lásd fent hivatkozott Cetinkaya ítélet 34. pontja

⁷⁴⁵ A Bíróság C-351/95 sz. Kadiman ügyben 1997. április 17-én született ítélete (EBHT 1997., I-2133.o.)

⁷⁴⁶ Lásd fent hivatkozott Ergat ítélet 36. pontja, ill. Derin ítélet 51. pontja.

⁷⁴⁷ A Bíróság C-325/05 sz. Derin ügyben 2007. július 18-án született ítélete (EBHT 2007 I-6495.o) 47. pont, ill. fent hivatkozott Altun ítélet 21. pontja; PEERS, S.: EU Justice and Home Affairs Law , 205-206.o.

⁷⁴⁸ Lásd 1/80-as határozat 7. cikk (2) bekezdés

Bozkurt-szabály alapján kézenfekvőnek tűnhet, hogy az 1612/68-as rendelet⁷⁴⁹ vonatkozó rendelkezései irányadóak a török munkavállalók családtagjaira egyaránt.⁷⁵⁰ A Bíróság, a dolgzatban a család fogalma körében már tárgyalt Eyüp ügyben,⁷⁵¹ -amely kapcsán a fenti kérdésről kellett határoznia- mégis egyértelműen *félretette a Bozkurt szabályt* és így a rendeletben foglaltakat. Ahogy azt már korábban részletesen bemutattam az eset egy olyan török pár kapcsán merült fel, akik többször kötöttek házasságot, és a házasságok között eltelt időszakban is együtt éltek. A kérdés lényegében az volt, hogy a feleség teljesítette-e a családtagként való előzetes jogszerű tartózkodás időbeni követelményét, amelyet a 7. cikk három, ill. öt évben határoz meg. A Bíróság a konkrét esetben elismerte a de facto fennálló családi kapcsolatot, azaz a családi minőség fennállást a házasságok között eltelt időszakra vetítve is, tekintve, hogy az teljes mértékben megfelel a 7. cikkben lefektetett céloknak, amely a fogadó államban ténylegesen fennálló családi kötelék elismerésére irányul.

Van der Mei szerint, a Diatta és a Reed ügy⁷⁵² kapcsán hozott értelmezés fényében teljesen érthető, hogy a Bíróság az ügy eldöntése során *nem az 1612/68-as rendelet* 10. cikkére hivatkozott. A 10.cikkkel kapcsolatos bírósági joggyakorlat alapján ugyanis Eyüp asszonynak vajmi kevés esélye lett volna a családi minőség Bíróság általi megállapítására, noha az eset speciális körülményei alapján az erősen indokoltnak tűnt. Így a Bíróság bár az adott eset tényállásai alapján elismerte Eyüp asszony sajátos családi státuszát, mégis kitért a direkt válaszadás alól a családi minőség általános elismerését illetően.⁷⁵³

⁷⁴⁹ A Tanács 1612/68/EGK rendelete (1968. október 15.) a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról, HL L 257., 1968.10.19., 2—12. o

⁷⁵⁰ A 1612/68/EGK rendelet 10. cikkét, azóta felváltotta a 2004/38 IE 2. cikke.

⁷⁵¹ A Bíróság C-65/98 sz. Eyüp ügyben 2000. június 22-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-4747.o.)

⁷⁵² C- 267/83 sz. a Diatta ügyben 1985. február 13-án született ítélet (EBHT 1985., 567.o.)

⁷⁵³ Bár a Reed eset óta, ahogy azt fent láthattuk, a családjog területén számos változás következett be, nem történt áttörés a házasságon kívüli kapcsolat általános elismerésében az uniós jog területén. Az 1612/68/EGK rendelet 10. cikkét a 2004/38/EK irányelv váltotta fel, amely családi minőséget biztosít ugyan azon élettársaknak is, akivel az uniós polgár regisztrált élettársi kapcsolatban él, de csak abban az esetben, ha a fogadó tagállam jogszabályai azt a házassággal egyenértékűnek tekintik. A Bozkurt szabály értelmében analóg módon alkalmazást nyerhet a fenti rendelkezés a 7. cikk értelmezésekor is.

Van der Mei ugyanakkor hangsúlyozza, hogy noha a Reed esetben⁷⁵⁴ nem nyert elismerést az élettársi pozíció családtagként való elismerése a 10. cikk értelmében, mégis az élettárssal való együttlakás joga a 7(2) bekezdése szerinti szociális előnynek minősül, amely megkívánja az egyenlő bánásmód követelményének alkalmazását. Ahogy pedig az fent már említésre került, a 7. cikk (2) bekezdéséhez hasonló rendelkezés bár nem szerepel az 1/80-as határozatban, mégis a társulási megállapodás 9. cikke a fenti területen élvezett egyenlő bánásmód alapjául szolgálhat e tekintetben.⁷⁵⁵

Pár évvel az Eyüp ügyben született határozatot követően a Bíróság ismét válaszára kényszerült a török munkavállalók családtagjai körének meghatározását illetően. A 2002-es Ayaz esetben,⁷⁵⁶ -amelyben az előterjesztő bíróság arra a kérdésre kereste a választ, hogy vajon az érintett munkavállaló 21 évnél fiatalabb mostohafia a jogosult családtagok körébe tartozik-e - a Bíróság már nem térhetett ki a direkt válaszadás alól. A tényállás szerint, a fiú édesanyjával érkezett Németországba mostohaapjához, ahol szakiskolai képzésben vett részt, majd különböző bűncselekmények elkövetése miatti elítélés következményeként végül kiutasították annak területéről. Az előzetes döntéshozatali eljárást elrendelő bíróság bár úgy találta, hogy Ayaz személyes magatartása nem utal a közrend újabb súlyos zavarának közvetlen veszélyére, így a kiutasító határozatot – az 1/80 határozat 14. cikkének (1) bekezdése alapján – meg kell semmisíteni, azonban kétséges volt számára, hogy Ayaz az 1/80 határozat 7. cikke értelmében, családi minősége alapján, a védett személyek körébe tartozik-e. Ezért fordult az EuB-hez az előbbi kérdésben, amely úgy találta, mivel a munkavállaló „családtagja”, mint fogalom a fenti rendelkezésben nem nyert meghatározást, a *Bozkurt szabályra figyelemmel, a közösségi koncepcióhoz hasonlóan kell értelmezni azt.*⁷⁵⁷ Így legegyszerűbb az uniós munkavállalók családtagjai vonatkozásában érvényesülő értelmezésből kiindulni, a 1612/68-as rendelet 10. cikkében foglaltakra, ill. a Bíróság vonatkozó ítélezési gyakorlatára támaszkodva. Az előbbiekből pedig, egyértelműen következik, hogy a

⁷⁵⁴ A Bíróság C-59/85 sz. Reed ügyben 1986. április 17-én született ítélete (EBHT 1986., 1283.o.)

⁷⁵⁵ VAN DER MEI ibid. 382. o.

⁷⁵⁶ A Bíróság C-275/02 sz. Ayaz ügyben 2004. szeptember 30-án hozott ítélete (EBHT 2004., I-8765.o.)

⁷⁵⁷ „A tagállamokban történő egységes alkalmazás biztosítása érdekében azonban közösségi szinten azonosan kell értelmezni e fogalmat”. Lásd Ayaz ítélet 39. pontja

munkavállaló „családtagja” fogalmának hatálya nem pusztán a vér szerinti családtagokra korlátozódik.⁷⁵⁸

Az ügy kapcsán érdemes kitérni a főtanácsnoki véleményre is, amely ugyanakkor gyökeresen eltér a Bíróság fenti tárgyban hozott álláspontjától. Geelhoed főtanácsnok *ugyan nem zárta ki egyértelműen, hogy a mostohafiúi minőség megalapozza a családi minőséget,*⁷⁵⁹ véleménye szerint, azonban Ayaz még sem jogosult a védelemre, tekintve, hogy nem minősül eltartottnak (még ha a 1612/68/EGK rendelet 10. cikkében lefektetett 21. éves korhatárt nem is haladja meg).⁷⁶⁰

A Főtanácsnok a török munkavállaló gyermekei vonatkozásában lényegében három esetkört különböztet meg a jogosultságokat illetően. Így, ha a gyermeket, miután nagykorú lett, azaz elmúlt 18 éves, továbbra is a munkavállaló tartja el. Ez esetben az a családtagokra vonatkozó szabályozás, azaz a határozat 7. cikke első bekezdésének hatálya alá esik. Másodsorban, ha a gyermek valamely tagállam hivatalos munkaerőpiacán munkaviszonyba lép. Ekkor saját jogok illetik meg a határozat 6. cikk alapján. Végül a gyermek miután nagykorú lett (még) nem lép munkaviszonyba, ugyanakkor nem is a munkavállaló tartja el. Ez utóbbi esetben a gyermek elveszti az 1/80 határozat alapján fennálló jogait, és teljes mértékben a nemzeti jog szabályozza annak munkaerőpiacra való belépését.⁷⁶¹

Geelhoed indítványában úgy foglal állást, tehát, hogy az 1612/68/EGK rendelet szövege és a szöveg Bíróság általi értelmezése fontos – még sem döntő jelentőségű – az 1/80 határozat értelmezése során, mivel annak célja alapvetően különbözik az 1612/68/EGK rendelet céljától. Míg ugyanis a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgására

⁷⁵⁸A Bíróság a Baumbast ügyre hivatkozott ítéletében, amely kapcsán már kimondta, hogy a migráns munkavállalóval együtt történő letelepedés joga, amelyre az 1612/68 rendelet fenti rendelkezése alapján „a munkavállaló házastársa és azok a lemenő egyenes ági rokonaik, akik 21 évnél fiatalabbak vagy a munkavállaló eltartottjai” jogosultak, mind a munkavállaló, mind a házastárs lemenő egyenes ági rokonait megilleti. Lásd fent hivatkozott Baumbast ítélet 56. pontja.

⁷⁵⁹A rendelet különböző nyelvi verzióinak összehasonlítása alapján úgy találta, hogy az 1612/68/EGK rendelet 10. és 11. cikkének szövege alapján nem határozható meg egyértelműen a mostohagyermek helyzetét. Lásd a főtanácsnoki indítvány 65. pontját.

⁷⁶⁰Az 1612/68/EGK rendelet 10. cikkében a közösségi jogalkotó ugyanis a 21 éves kornál húzta meg a határt. E korhatár alatt a jogalkotó nem kívánta meg, hogy a gyermeket a munkavállaló tartsa el. Geelhoed főtanácsnoki vélemény 54-59. pontok.

⁷⁶¹Lásd uo. 52. pont.

vonatkozó szabályozás célja, hogy a *közösségi munkavállalók gyermekei integrálódjanak* a fogadó ország társadalmába, addig a határozat csak bizonyos mértékig vonja ki a munkavállalót (és családtagjait) a tagállamok nemzeti bevándorlási jogának hatálya alól, és a közösségi állampolgárságú munkavállalókénál sokkal *kevésbé kiterjedt jogokat* biztosít azok számára.⁷⁶² Ez a különbség pedig, lehetővé teszi, hogy a kedvezményezett török családtagok a 1612/68/EGK rendelet hatálya alá tartozó családtagoknál komolyabb korlátozás alá essenek, így azt, hogy a török munkavállalók valamennyi mostohagyermek számára ne biztosítsák automatikusan – az *1612/68/EGK rendelet betű szerinti értelmének* megfelelően – az 1/80 határozat 7. cikkében hivatkozott jogokat.⁷⁶³ A fentiek alapján, Geelhoed főtanácsnok álláspontjával összhangban, a mostohagyermeket csupán abban az esetben kell ténylegesen a munkavállaló családjához tartozónak tekinteni, ha a munkavállalóval azok valóban egy háztartásban és családi közösségben élnek, vagy legalább három évig egy háztartásban és családi közösségben éltek, ill. ha még nem töltötték be a 18. életévüket, vagy betöltötték ugyan, de teljes mértékben a munkavállaló tartja el őket.⁷⁶⁴ Az első kritérium alapjául, ahogy azt fent már jeleztem, a Bíróság Kadiman ügyben követett joggyakorlata szolgál. A második kritériumot, azaz a korhatár 18. évben történő rögzítését illetően, a főtanácsnok úgy látja, hogy a 21 éves korhatár megegyezik ugyan a rendelet elfogadása idején a legtöbb nyugat-európai államban a nagykorúság elérésének időpontjául meghatározott időponttal, azonban ez ma már nem felel meg sem a társadalmi valóságnak, sem a tagállami szabályozásnak. Ebből fakadóan Geelhoed úgy látja, hogy a korhatár többé nem

⁷⁶² „Az 1/80 határozat bizonyos jogokat biztosít a török munkavállalók számára annak a tagállamnak a munkaerőpiacán, ahol jogszerűen munkaviszonyban állnak. A határozat nem tartalmaz sem többet, sem kevesebbet. Egy török munkavállaló tartózkodási joga tehát nem – az EK 18. cikk alapján minden uniós állampolgárnak járó joghoz hasonló – alapvető jog, hanem csak a munkavállalóként élvezett jogainak szükséges velejárója. Ez például abból is következik, hogy a társulási megállapodás rendelkezései abból indulnak ki, hogy a *török munkavállaló tartózkodása időleges* lesz.” Lásd uo. 40. pont.

⁷⁶³ Ezt az értelmezésbeli különbséget a főtanácsnok analógia útján a Kaba-ügyben hozott ítéletből is levezette. Ezen ítélet szerint a tagállamok jogosultak figyelembe venni a saját és más tagállamok állampolgárai között meglévő objektív különbségeket azon feltételek meghatározása során, amelyek alapján az utóbbiak házastársai számára határozatlan időre szóló tartózkodási engedélyt biztosítanak. Vagyis, mivel az uniós jog nem ugyanazokat a jogokat biztosítja a török munkavállalók számára, mint az uniós munkavállalók számára, egy tagállam jogosult kevésbé kedvező jogi helyzetet biztosítani azok számára, akik egy török munkavállalóval való kapcsolatuk eredményeképpen részesülnek bizonyos jogokban. Lásd uo. 60. pont.

⁷⁶⁴ Lásd Geelhoed főtanácsnoki vélemény 75. pontja.

szolgálhat az *analógia útján való érvelés* megfelelő alapjául, különös figyelemmel a két szabályozási rendszer célja közötti eltérésre.⁷⁶⁵

Összefoglalva tehát, a rendelet szövege a Bozkurt szabály alapján pusztán kiindulópontként szolgál és a török munkavállalók valamennyi nagykorú, de 21 évesnél fiatalabb mostohagyermekét csak abban az esetben illeti meg az előnyösebb helyzet, ha az ténylegesen a munkavállaló családjához tartozónak tekintendő. Így a fentieket az Ayaz ügyre vetítve, a fiú nem tekintendő családtagnak, mivel nem feleltethető meg a főtanácsnok által javasolt második feltételnek, azaz elmúlt 18 éves, ugyanakkor nem minősül teljes mértékben eltartottnak.

Nézetem szerint, a Főtanácsnok, ha alkalmazta is egyáltalán a Bozkurt szabályt, az csak is formális értelemben, ill. nagyon érintőlegesen történt. Abból a feltevéséből pedig, miszerint az 1/80-as határozat célja, -tekintettel annak átmeneti jellegére- *csupán elszórt jogosítványok biztosítása a török munkavállalók és családtagjaik számára* az érintett tagállam munkaerőpiacán, egyértelműen a fokozatos integráció elvének teljes mellőzésére következtethetünk a török munkavállalók vonatkozásában.

Van der Mei élesen bírálja a Geelhoed által kifejtetteket. A kommentátor úgy véli, a korhatár 18. évben való rögzítése egyenesen szembemegy azzal a célkitűzéssel, amely értelmében a két jogi rendszer közötti távolságot csökkenteni kell, hogy az átmenet fázisából kilépve, végül a török munkavállalók vonatkozásában is érvényesülhessen a munkaerő szabad áramlása.⁷⁶⁶ A Szerző kifejti továbbá, hogy a *Bozkurt szabály* egészen addig megkívánja a hasonló értelmezést, amíg az nem ütközik valamely rendelkezés szövegébe, ill. általában összeegyeztethető a határozatban lefektetett célokkal, ill. jogi struktúrával. Így példaként kiemeli, hogy a határozatban foglaltak alapján a török munkavállaló családtagja nem rendelkezik bíróság előtt kikényszeríthető joggal arra vonatkozóan, hogy egy másik tagállamba munkakeresés céljából belépjen.⁷⁶⁷

⁷⁶⁵ Lásd uo. 76-79. pontok

⁷⁶⁶ VAN DER MEI ibid. 374.o.

⁷⁶⁷ Lásd uo. 373.o.

A Bíróság, mint azt láthattuk, nem követte a főtanácsnoki véleményt. Nézete szerint, az 1/80 határozat 7. cikkének első bekezdése által létrehozott rendszer célja ugyanis az, hogy kedvező feltételeket teremtsen a fogadó tagállamban történő családdegyesítéshez. Hogyan teszi mindezt? Elsősorban lehetővé teszi a családtagok számára a migráns munkavállalóval való együttléteket, majd – meghatározott idő eltelté után – biztosítja számukra a munkavállalás jogát, megerősítve ezzel helyzetüket.⁷⁶⁸ A Bíróság ítélkezési gyakorlatában a főtanácsnoki véleménnyel szemben, tehát határozottan kiáll a Bozkurt szabály érvényesítése mellett.⁷⁶⁹

A fenti értelmezés irányába mutat a Mesbah-ügyben⁷⁷⁰ 1999. november 11-én hozott ítélet is, melyben a Bíróság úgy határozott, hogy egy marokkói migráns munkavállaló „családtagjának” fogalma – az Európai Gazdasági Közösség és a Marokkói Királyság között kötött együttműködési megállapodás 41. cikkének (1) bekezdése értelmében – kiterjed a munkavállaló házastársára és azon felmenő egyenes ági rokonaira, akik vele együtt a fogadó tagállamban tartózkodnak. Ez utóbbi – együttműködési megállapodás kapcsán adott – értelmezés még inkább irányadó egy társulási megállapodás esetén, amelynek célja távolabbra mutató. Az Ayaz ügy alapján arra következtethetünk tehát, hogy a 7. cikk vonatkozásában alkalmazandó családtag fogalom meghatározását illetően lényegében az 1612/68 rendelet 10. cikkében foglaltak irányadóak a Bozkurt szabályra is tekintettel.

2.4.2. A török munkavállalók családtagjai által gyakorolt tartózkodás joga, a tartózkodási jog elvesztése és a családtagok kiutasítása a fogadó tagállam területéről

A 7. cikkben biztosítottak természetesen magukban foglalják a török munkavállalók családtagjainak *tartózkodási jogosultságát* is.⁷⁷¹ A tartózkodási jog elvesztésének kérdése esetükben azonban már jóval problematikusabb. Az EUB családtagok kiutasításával kapcsolatos joggyakorlata ugyanis éles bírálat tárgyát képezte az elmúlt években,

⁷⁶⁸ Lásd Kadiman ítélet 34-36. pontjai, Lásd Ayaz ítélet 41. pontja.

⁷⁶⁹ Ítéletében kifejezetten hangsúlyozza, hogy ugyanezt a célkitűzést követi az 1612/68/EGK rendelet, különösen annak 10. cikk (1) bekezdése.

⁷⁷⁰ Lásd fent hivatkozott Mesbah ítélet 47. pontja

⁷⁷¹ Lásd fent hivatkozott Cetinkaya ítélet 31. pontja

különösen, ami annak a Kiegészítő Jegyzőkönyv 59. cikkével való összhangját illeti. Utóbbi tí. előírja, hogy Törökország nem részesülhet kedvezőbb bánásmódban, mint amelyet a Közösséget létrehozó szerződés alapján a tagállamok egymásnak biztosítanak.⁷⁷² A török munkavállalók családtagjai által élvezett kedvezőbb bánásmód lehetősége az Ergat ügyben rögzítettek kapcsán merült fel.⁷⁷³ Az Ergat esetben ugyanis deklarálásra került, hogy a 7. cikkben rögzített feltételek, *csak a rendelkezésben foglalt jogosultságok megszerzésének és nem megtartásának feltételei*. Amennyiben tehát, az érintettek e kritériumoknak eleget tesznek, a fogadó tagállam a továbbiakban már nem kérdőjelezheti meg, hogy a 7. cikk által biztosított jogok megilletik-e azokat, ill. további feltételeket sem írhat elő számukra.⁷⁷⁴ A kedvezményezettek ily módon tehát *független jogállásra tesznek szert*⁷⁷⁵ és az 1/80-as határozat 7. cikke alapján szerzett jogokat csupán két esetben veszíthetik el. Egyrészt *közrendi megfontolások* alapján a határozat 14. cikke szerinti, a fent már bemutatott módon, másrészt a Bíróság ítélkezési gyakorlatában kifejeződött, az Ergat ügyben rögzített módon, így ha az érintett családtag *jogos indok nélkül, jelentős időtartamra elhagyja* a fogadó tagállam területét.⁷⁷⁶ A Bíróság előtt ennek kapcsán- az alább bemutatandó *Derin ügyben*⁷⁷⁷ -, épp az a kérdés merült fel, hogy a fenti kiutasítási okok mindössze két, előbbi esetre való korlátozása *nem hozza-e kedvezőbb helyzetbe* a török állampolgárokat a közösségi polgárokhoz képest. Mielőtt azonban rátérnénk a Derin ügy elemzésére, érdemes kitérni az Aydinli esetre⁷⁷⁸, amely végül elvezetett a Bíróság Derin ügyben hozott határozatához és amely egyértelműen arról tanúskodik,

⁷⁷² A kiegészítő jegyzőkönyv IV. címe alatti, „Általános és záró rendelkezések” címet viselő 59. cikke ugyanis a következőképpen fogalmaz: „E jegyzőkönyv hatálya alá tartozó területeken Törökország nem részesülhet kedvezőbb bánásmódban, mint amelyet a Közösséget létrehozó szerződés alapján a tagállamok egymásnak biztosítanak.”

⁷⁷³ C-329/97 sz. Ergat ügyben 2000. március 16-án (EBHT 2000., I-1487.o.)

A Bíróság által az Ergat ügyben deklaráltak, azóta számos esetben megerősítést nyertek, így többek között a fent már ismertetett Cetinkaya, Aydinli, és az Er ügyekben. Az alább bemutatandó Derin esetben a nemzeti bíróság kifejezetten meg is kérdőjelezte a fenti következtetések helyességét, de a Bíróságot nem lehetett eltéríteni a fenti határozataival kikövezt útról.

⁷⁷⁴ Lásd fent hivatkozott Ergat ítélet 40. pontja

⁷⁷⁵ Így, például a Bírósági joggyakorlatban megszilárdult, három éves együttlakás követelménye is csak a jogszerzés feltételül szolgálhat.

⁷⁷⁶ Lásd Ergat ítélet 48. pontja. A Bíróság a fenti Ergat döntésében és a későbbiek során sem indokolta meg a családtagokat megillető jogok elvesztésének második lehetséges módját.

⁷⁷⁷ C-325/05 sz. Derin ügyben 2007. július 18-án született ítélete (EBHT 2007., I-6495.o)

⁷⁷⁸ A Bíróság C-373/03 sz. Aydinli ügyben 2005. július 7-én hozott ítélete (EBHT 2005., I-0000.)

hogyan a Bíróság igyekszik a török munkavállalók családtagjait minél szélesebb jogosítványokkal felruházni, tovább erősítve ezzel 7. cikk szerinti jogállásukat.

Az Aydinli eset tényállása szerint, Aydinli úr török munkavállaló szülők gyermekeként csatlakozott előbbiekhöz Németországba, ahol szakiskolai képzésben vett részt, majd öt éven át jogszerűen foglalkoztatták. Később kábítószerrel való tiltott kereskedés miatt szabadságvesztésre ítélték, szabadulása után kábítószer-elvonó kezeléssel vett részt, amit sikerrel be is fejezett. A német hatóságok ezt követően elrendelték Aydinli azonnali kiutasítását. A nemzeti fórum EuB felé intézett kérdése elsősorban arra a már feljebb tárgyalt kérdésre irányult, hogy a török munkavállalónak a munkaerőpiactól való azon oknál fogva fennálló távolléte, miszerint *szabadságvesztés-büntetését tölti*, majd terápián vesz részt, járhat-e azzal a következménnyel, hogy elveszíti a kérdéses tagállamban több éven át tartó munkavállalásából eredő jogait. A döntés meghozatalakor a Bíróságnak ugyanakkor arra a speciális tényre is figyelemmel kellett lennie, hogy Aydinli nem pusztán a határozat szerinti török munkavállaló, hanem a török munkavállalók gyermekének kedvezményezett jogállásával is rendelkezett. A testület az ügygel kapcsolatos határozatában mindenekelőtt leszögezte, hogy az 1/80-as határozat 6. cikkének (1) bekezdése a török munkavállaló „családtagjainak szabad munkavállalásra való jogosultságáról” szóló *7. cikk sérelme nélkül alkalmazandó, amely lex specialisnek* minősül.⁷⁷⁹ Az 1/80-as határozat 7. cikke pedig nem teszi lehetővé, hogy a több éves szabadságvesztés-büntetésre ítélt következtében azokat a jogokat, amelyeket e rendelkezés a családtag számára megad, az érintettek a munkaerőpiacról való hosszabb távolléte miatt korlátozzák. A Bíróság külön hangsúlyozta, hogy az 1/80 határozat 6. cikkének (1) bekezdésével ellentétben, a családtagok munkavállalási joga *nem a tagállam hivatalos munkaerőpiacán való jelenlétén, ill. bizonyos időtartamú munkavállaláson alapul*, hanem azon munkavállalóval (családtagi minőségben) való háromévi együttlakáson, akitől jogukat származtatják. A 7. cikk alapján *így azok nem kötelesek, csupán jogosultak a munkavállalásra*.⁷⁸⁰ A török munkavállalók családtagjai a Bíróság értelmezési gyakorlata alapján tehát, igen szerencsés helyzetben vannak, mivel a

⁷⁷⁹ Lásd Aydinli ítélet 19. ill. 31. pontjai. Ugyanezt a Bíróság a Torun ítélet 26. pontjában is rögzítette. A Bíróság C-502/04 sz. Torun ügyben 2006. február 16-án hozott ítélete (EBHT 2006., I-1563. o.)

⁷⁸⁰ Lásd Aydinli ítélet 29-31. pontjai.

határozat 7. cikke munkavállalási és ebből fakadó tartózkodási joggal ruházta fel azokat, anélkül, hogy teljesíteniük kellene a 6(1) bekezdésében foglaltakat, ill. alkalmazandóak lennének rájuk a 6(2) bekezdésében rögzítettek.⁷⁸¹

Végül, elérkeztünk a Derin ügyhöz, amely középpontjában szintén egy már nagykorú, családjától anyagi értelemben független török állampolgár áll. Derin úr családgyesítés jogcímén költözött szüleihez Németországba. Tanulmányai befejeztét követően rendszeresen dolgozott, az azonos munkáltatónál fennállt munkaviszonyának időtartama azonban sosem érte el az egy évet. Derin elhagyta a szülői házat, és önálló háztartást alapított. Majd embercsempészet vádjával szabadságvesztésre ítélték és határozatlan időre kiutasították Németország területéről. A nemzeti bíróság döntését azzal indokolta, hogy a vele szemben alkalmazott büntetések nem vezettek eredményre, továbbá Derin kiutasítása hozzájárulna a hasonló cselekmények általános megelőzéséhez. Derin ugyanakkor a határozat ellen panaszt nyújtott be, hangsúlyozva, hogy az 1/80 határozat 7. cikke értelmében különleges védelemben részesül. Állítása szerint, a határozat 14. cikkének hatálya alá tartozik, amely a kiutasítást a közrend újabb súlyos megzavarásának közvetlen veszélyétől teszi függővé és ez a konkrét esetben nem állt fenn. Az alapeljárás alperese ugyanakkor úgy vélte, 1/80 határozat 7. cikke csupán a török munkavállalók azon gyermekeit védi, akik *szüleik tartására szorulnak*, így Derin nem élvez már különleges státuszt. A kérdést előterjesztő bíróság megítélése szerint, noha Derin ténylegesen megfelel az 1/80 határozat 7. cikke szerinti jogok megszerzéséhez előírt feltételeknek, azon ténynél fogva, hogy állandó jelleggel több mint

⁷⁸¹Hasonló kérdés merült fel az Er ügyben. Er úr 16 évesen, iskolai bizonyítvány megszerzése nélkül hagyta ott az iskolát, majd beilleszkedési esélyeinek javítását célzó tanfolyamon vett részt, azonban alkalmatlanság miatt félbeszakította részvételét. Az idegenrendészeti hatóság elutasította Er úr tartózkodási engedély meghosszabbítására irányuló kérelmét és felszólította az ország elhagyására. E határozat szerint az 1/80 határozat 7. cikkének első albekezdésén alapuló tartózkodási jog feltétele, hogy a jogosult az igényérvényesítés irányadó időpontjában a munkaerőpiac rendelkezésére álljon, és valós esélye legyen a belátható időn belüli elhelyezkedésére. Az ügy az Aydinli ügytől annyiban tért el, hogy bár Er urat nem ítélték szabadságvesztésre, még sem volt jelen a munkaerőpiacon, tekintettel, hogy a kiutasítását megelőző másfél évben munkanélküli segélyből élt. A Bíróság rövid és lényegretörő ítéletében megerősítette a részben már az Aydinli ügyben kifejtetteket, vagyis, hogy az a török állampolgár, aki még gyermekként engedélyt kapott a családgyesítés keretében valamely tagállam területén való letelepedésre, ill. a bármely munkaviszonyban történő szabad munkavállalásra, akkor sem veszíti el az e jogából levezetett tartózkodási jogát, ha a 23 éves kort elérve, a tanulmányok 16 éves korban való befejezését követően *egyszer sem folytatott keresőtevékenységet*. Az előbbi ítéletekből látható tehát, hogy a Bíróság igen tágan értelmezi a török munkavállalók 7. cikkből fakadó jogosítványait.

5 éven át élt szülei háztartásában élt, ugyanakkor bizonytalan volt a *szerzett jogok elvesztésének feltételeiben*. Az EuB a fent ismertetett joggyakorlatában ugyanakkor korábban már kimondta, hogy e jogok csak két esetben veszíthetők el. Ennek kapcsán a Bíróságnak a Derin esetben folyó eljárásban arra a fent már ismertetett kérdésre kellett választ adnia, hogy a KJ 59. cikke alapján hogyan ítélandó meg, ha a török munkavállalók családtagjai az 1/80-as határozat alapján esetlegesen kedvezőbb bánásmódban részesülnek, mint a közösségi munkavállalók családtagjai a 39., ill. 1612/68/EGK rendelet alapján. Az utaló bíróság szerint, ugyanis az Aydinli ügyben deklaráltak Derin ügyre történő alkalmazása, - amely értelmében a tartózkodási jogosultságok függetlenek attól a körülménytől, hogy az érintett nagykorú és már nem lakik egy háztartásban a családjával, azaz önálló háztartást alapított⁷⁸² - azt eredményezné, hogy Derin, aki a fenti kritériumokat kimeríti, és akinek jogai az 1/80 határozat értelmében –legalábbis az Ergat döntés értelmében⁷⁸³ - más alapon nem korlátozhatók, *kedvezőbb helyzetben kerülne*, mint egy közösségi migráns munkavállaló hasonló helyzetben lévő leszármazottja.⁷⁸⁴

A Bíróság az ügy vizsgálata során *összehasonlította* a török és a közösségi munkavállalók leszármazottainak helyzetét. E tekintetben elsőként megállapította, hogy az 1612/68 rendelet 10. cikkének (1) bekezdésével összhangban, a 21 év alatti, vagy valamely tagállam állampolgárságával rendelkező, és egy másik tagállam területén alkalmazásban álló munkavállaló tartására szoruló gyermekek *feltétel nélkül jogosultak* arra, hogy ezzel a közösségi migráns munkavállalóval *letelepedjenek*. Ezzel szemben az 1/80 határozat 7. cikkének (1) bekezdése a családegyesítést kifejezetten a török migráns munkavállalóhoz való költözésnek a fogadó tagállam szabályozása által előírtaknak megfelelően történő *engedélyezésétől* teszi függővé.⁷⁸⁵ Így az EGK–Törökország társulás keretében történő családegyesítés – kivéve azt a különleges esetet, amikor a török

⁷⁸² Lásd fent hivatkozott Aydinli ítélet 26. pontja

⁷⁸³ A Derin ügyben az Ergat ügy kapcsán rögzített lehetséges kiutasítási okok egyike sem állt fenn, mivel Derin úr személyes magatartása nem minősült a közrendet ténylegesen és súlyosan veszélyeztetőnek, ill. nem hagyta el jogos indok nélkül jelentős időtartamra fogadó tagállam területét.

⁷⁸⁴ A nemzeti fórum dilemmája főként Geelhoed főtanácsnok fenti véleményére vezethető vissza. Az utaló német bíróság ezzel kapcsolatosan arra volt kíváncsi, hogy a Derin úr, aki a fenti kategóriák közül a harmadikba sorolandó, azaz még nem lépett munkaviszonyba, és nem is munkavállaló tartja el, vajon hivatkozhat-e a 7. cikkre, így a családtagokat megillető jogosítványokra.

⁷⁸⁵ Lásd Ayaz ítélet 34. pontja

állampolgár a fogadó államban született, és mindig is ott élt – nem a török migráns munkavállaló családtagjait megillető jog, hanem ellenkezőleg, a nemzeti hatóságoknak a *kizárólag az érintett tagállam joga* alapján, egyben az alapvető jogok, különösen az EJEE 8. cikkében megfogalmazott alapvető jog tiszteletben tartásának követelményére figyelemmel meghozandó döntésétől függ.

Másodsorban az 1612/68/EGK rendelet 11. cikkének értelmében az uniós munkavállalók leszármazói *ipso iure jogosultak a fogadó tagállamban való bármilyen munkavállalásra*, amíg a török munkavállaló gyermekeinek fenti joga korlátozott. Az első három év tartózkodás alatt a török állampolgárokat semmiféle ilyen jog nem illeti meg, és csak családjukkal való három éves szabályszerű tartózkodás után jogosultak – az Unió tagállamai munkavállalóinak biztosítandó elsőbbségre is figyelemmel – valamely állásajánlatra pályázni. Mi több, csak öt éves szabályszerű tartózkodást követően jogosultak a választásuk szerinti bármely munkaviszonyban történő szabad munkavállalásra. A Bíróság továbbá többször rámutatott már arra, hogy a török munkavállalók a tagállamok munkavállalóitól eltérően nem rendelkeznek az Unión *belüli szabad mozgás jogával*, csupán bizonyos jogokkal élhetnek, kizárólag a fogadó tagállam területén.⁷⁸⁶

A Bíróság végül, az ítélezési gyakorlatában ismert, és kizárólag a török bevándorlókra a 7. cikkel ruházott jogok speciális megszűnési okát is megemlíti azon faktorok között, amelyek kifejezetten hátrányosak a török állampolgárok fogadó országbeli helyzetére nézve.⁷⁸⁷ E feltételek esetén a török migráns munkavállaló gyermekének helyzetét *végző soron nem lehet összehasonlítani* a tagállami állampolgár leszármazottjával, tekintettel a *hasonló jogi helyzetük között fennálló érzékelhető különbségekre*, amely kedvezőbb jellege ráadásul magából a vonatkozó szabályozás szövegéből ered.

⁷⁸⁶Lásd Tetik ítélet 29. pontja. A Bíróság C-171/95 sz. Tetik ügyben 1997. január 23-án hozott ítélete (EBHT 1997., I-329.o.) ill. fent hivatkozott Savas ítélet 59. pontja.

⁷⁸⁷ Így a fogadó tagállam nem jelentéktelen időtartamra, jogos ok nélkül történő elhagyása a fenti jogok megszűnését eredményezi, amely alapján az érintett tagállami hatóságoknak jogukban áll megkövetelni, hogy amennyiben az érintett újra a tagállamban kíván letelepedni, új kérelmet terjesszen elő.

Következésképp, a kérdést előterjesztő bíróság által javasolt értelmezéssel szemben jogszerűen nem állítható, hogy a török migráns munkavállaló azon családtagja, akinek engedélyezték, hogy valamely tagállamba e munkavállalóhoz költözzön, azért lenne – a kiegészítő jegyzőkönyv 59. cikkében foglalt szabályt megsértve – kedvezőbb helyzetben, mint bármely tagállam állampolgárának családtagja, *mert tartózkodási joga elvesztésének okai a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében korlátozottak*. A kérdést előterjesztő bíróság által javasolt értelmezés azt eredményezné, hogy a török migráns munkavállalók gyermekeinek jogi helyzete a fogadó tagállamba történő *fokozatos integrációjuk során egyre bizonytalanabbá* válna, noha az 1/80 határozat 7. cikke éppen ezen dolgozók családtagjai helyzetének a *fokozatos megszilárdítását* célozza az érintett tagállamban, *lehetővé téve számukra, hogy egy idő után ott önálló háztartást alapíthassanak*.⁷⁸⁸

Az utaló fórum így hiába kérte a testületet, hogy az vizsgálja felül az Aydinli ügyben hozott állásfoglalását, a Bíróság szilárdan kitartott a korábbi esetekben mintegy láncszerűen felfűzött koncepciója mellett. Indoklásában azzal érvelt, hogy nem talált olyan tényezőt amely a fent említett Ergat-, Cetinkaya-, Aydinli- és Torun-ügy ténybeli és jogi vonatkozásai tekintetében lényeges eltérést jelentene, így nem lát okot arra, hogy ítélkezési gyakorlatát felülvizsgálja.⁷⁸⁹ A fenti döntésekben tehát ismételten megerősítést nyert, hogy az érintettek tartózkodási joga *független* az e jogok megszerzéséhez szükséges *feltételek folyamatos fennállásától*. Így az a körülmény, hogy a jogszerzés feltétele, azaz a török munkavállalóval bizonyos ideig való együttlakás, elenyészik, miután e munkavállaló családtagja a kérdéses jogot megszerezte, nem teheti kétségessé magát a jogosultságot. Az 1/80 határozat 7. cikke első bekezdésének eltérő értelmezése ellentétes lenne e határozat rendszerével és célkitűzésével, amely a török állampolgároknak a fogadó tagállamba történő fokozatos beilleszkedését részesíti előnyben. A Bíróság következetes ítélkezési gyakorlata szerint, tehát a 7. cikkben megállapított feltételeket teljesítő családtagok számára juttatott jogok *csak két okból* korlátozhatók, így, ha a migráns török állampolgár tagállam területén való jelenléte

⁷⁸⁸Lásd fent hivatkozott Derin ítélet 71. pontja. Egyébiránt a kérdést előterjesztő bíróság által javasolt értelmezés nincs figyelemmel arra a körülményre sem, hogy az 1/80 határozat 7. cikkének és az 1612/68 rendelet 10. cikkének a szövege különböző.

⁷⁸⁹Lásd *uo.* 73. pont.

személyes magatartása folytán a közrendet, közbiztonságot vagy közegészséget ténylegesen és súlyosan veszélyeztetőnek minősül, vagy ha az érintett *jogos indok nélkül jelentős időtartamra elhagyja a fogadó tagállam területét.*

A Derin eset mindenesetre tanulságos abból a szempontból, hogy jól érzékelhető a Bíróságnak a kiegészítő jegyzőkönyv 59. cikkének sérelmére hivatkozó kérelmekhez való jövőbeni hozzáállása. Valóban figyelemreméltó, hogy a török munkavállalók nagykorú gyermekei akkor sem veszítik el jogaikat, ha már nem eltartottak, szemben a közösségi (uniós) munkavállalók gyermekeivel. Mégis a jogirodalom képviselő úgy tűnik, egyetértenek a Bíróságnak a török polgárokra vonatkozó joganyag tág értelmezésével. Van der Mei úgy véli azonban, hogy sem a társulási megállapodás, sem annak kiegészítő jegyzőkönyve, sem maga a társulási tanácsi határozat nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely szerint a török munkavállalók családtagjai általában nem részesülhetnek olyan jogosítványban, amiben az uniós munkavállalók gyermekei esetleg nem részesülnek. Az 59. cikk ugyanis ennél jóval általánosabban fogalmaz.⁷⁹⁰ Hasonló állásponton van e tekintetben Tezcan/Idriz is, aki szerint a tény, hogy a tagállam területén tartózkodó török munkavállalók a közösségi munkavállalóknál látszólag több jogot élveznek egyetlen szűk területen, nem jelenti feltétlenül az említett 59. cikk sérelmét. Csak akkor hasonlítható össze –értékelhetően– a fenti személyek helyzete, ha nem egy specifikus területet ragadunk ki, hanem általánosságban, egy tágabb kontextusban vizsgáljuk azt.⁷⁹¹

2.4.3. A török munkavállalók gyermekeinek képzése, tanulmányi támogatások, egyenlő bánásmód az oktatáshoz való hozzáférés tekintetében az 1/80 határozat 9. cikke alapján

Az 1/80- as határozat 9. cikke alapján “a Közösség valamely tagállamában jogszerűen szüleivel lakó török gyermek, akinek szülei ott jogszerűen alkalmazásban állnak vagy álltak, ugyanolyan feltételekkel jogosult a közoktatásban való részvételre, mint az ott honos állampolgárok gyermekei. „Továbbá jogosult ebben a tagállamban azokra a kedvezményekre, amelyeket e területen a nemzeti jogszabályok előírnak.” Ez a rendelkezés összecseng a közösségi munkavállalók gyermekeinek az oktatáshoz való

⁷⁹⁰ VAN DER MEI: *ibid.* 377.o.

⁷⁹¹ TEZCAN/ IDRIZ: *ibid.* 1650.o.

egyenlő hozzáférést kimondó 1612/68-as rendelet 12. cikkével, amely a másik tagállamban foglalkoztatott uniós polgárok gyermekei vonatkozásában rögzíti az egyenlő bánásmód elvét a gyermekek általános és szakoktatási képzését illetően, továbbá kimondja, hogy a tagállamok kötelesek támogatni minden erőfeszítést, amely lehetővé teszi, hogy ezek a gyermekek a képzéseken a lehető legjobb feltételekkel vegyenek részt.⁷⁹²

A Gürol ügyben a fent említett 9. cikkely hatályával kapcsolatos kérdés merült fel a Bíróság előtt. Az alapeljárás felperese Gürol, Németországban dolgozó török állampolgárok gyermekeként látott napvilágot. Egyetemi tanulmányait szülei lakóhelyétől távol, egy másik német városban végezte, utóbbit jelölve meg elsődleges lakóhelyéül. Szüleinél ugyanakkor csak másodlagos lakóhelyet jelentett be. Fenti tanulmányainak keretében, egy évet külföldön, Isztambulban kívánt eltölteni és ennek érdekében képzési támogatás iránti kérelmet nyújtott be egy német hivatalhoz. Kérelme elutasításra talált azon az alapon, hogy a német állampolgárokkal ellentétben, a külföldi polgárok csak akkor jogosultak külföldi tanulmányút céljából képzési támogatásra, ha a diploma megszerzésének kifejezett feltételét képezi annak teljesítése. A német rendelkezés nyíltan diszkriminatív jellege miatt felmerült annak 1/80-as határozat fent jelzett, a török állampolgárok gyermekeinek az oktatáshoz való egyenlő hozzáférést kimondó cikkével való összeegyeztethetősége. A Bíróság az ügy kapcsán elsőként megállapította az érintett rendelkezés *közvetlen hatályát*,⁷⁹³ ill. azt, hogy az oktatáshoz való egyenlő hozzáférés joga a közösségi jogi ítélkezési gyakorlatával összhangban kiterjed az *egyetemi képzésre* is.⁷⁹⁴

Mindezen túl, a 9. cikk kiterjesztő értelmezését kínálta a lakóhely követelményével kapcsolatosan, amikor is kimondta, hogy *“Az a török gyermek, aki, mint az alapeljárásban, jogszerűen a szüleivel lakik, és tanulmányai megkezdésekor fő lakóhelyét szülei lakóhelyéről az ugyanabban az államban található oktatási vagy képzési intézmény*

⁷⁹² 1612/68/EGK rendelet 12. cikk

⁷⁹³ Lásd Gürol ítélet 26. pontja

⁷⁹⁴ Lásd uo. 36. pont.

*helyére helyezi át, és emellett szüleinél másodlagos lakóhelyet jelent be, teljesíti az 1/80 határozat 9. cikkének első mondata szerinti lakóhelyi követelményt.*⁷⁹⁵

A Bíróság a közös háztartás követelményének előbbieken rögzített kevésbé szigorú értelmezését⁷⁹⁶ azzal magyarázta, hogy csak így biztosítható a török gyermekek számára az oktatás fogadó államban történő hozzáférése, anélkül hogy az érintettek választási lehetőségeit az oktatás vonatkozásában korlátoznák.⁷⁹⁷ Majd a 9. cikk második mondatának közvetlen hatályára hivatkozva⁷⁹⁸ rögzítette, hogy ez alapján a török munkavállaló gyermekei a fogadó állam polgáiraival egyenlő bánásmódot élveznek a külföldi tanulmányutakat illetően, mivel e nélkül az oktatáshoz és a képzéshez való hozzáférés, ill. annak indiszkrinatív jellege illuzórikus maradna.⁷⁹⁹ Semmi sem indokolja ugyanis, hogy a török gyermekeket az egyenlő bánásmód kedvezményéből csupán azért ki kellene zárni, mert ezt a képzést családjuk származási államában kívánják folytatni.⁸⁰⁰ A tanulmányi juttatások tekintetében a fogadó ország polgáiraival való egyenlő bánásmód követelményének biztosítása mind a fogadó államban, mind pedig a külföldön történő képzést illetően teljes mértékben összhangban van a Bíróság 12. cikkre vonatkozó joggyakorlatával,⁸⁰¹ azzal a jogtechnikai eltéréssel, hogy mivel a 12 cikk (2) bekezdése nem bír közvetlen hatállyal, ezért a tanulmányi juttatásokhoz való jogot a Bíróság a közösségi polgárok vonatkozásában a 12. cikk (1) bekezdéséből vezeti le.

Geelhoed főtanácsnok ugyanakkor az eset kapcsán a Gürol ügyben kifejtett véleményéhez hasonlóan ismételten hangsúlyozta, hogy mivel a török munkavállalók jogait rendező határozat főszabályként, nem az egyenlő bánásmód követelményén

⁷⁹⁵ Lásd uo. 33. pont

⁷⁹⁶ A Kadiman esetben a Bíróság rögzítette, hogy a munkavállaló a közvetlen hozzátartozóival három évig közös háztartásban kell éljen, kivéve, ha a különlakást objektív körülmények nem igazolják. Ilyen objektív körülmény lehet tehát a tanulmányok folytatása, amely jogszerű eltérést jelent a 7 (1) bekezdésében rögzítettek alól.

⁷⁹⁷ Lásd Gürol ítélet 31. pontja

⁷⁹⁸ Gürol uo. 43. pont.

⁷⁹⁹ Gürol uo. 39. pont.

⁸⁰⁰ Lásd uo. 44. pont

⁸⁰¹ A Bíróság C-308/89 sz. Di Leo / Land Berlin ügyben 1990. november 13-án született ítélete (EBHT 1990., I-4185.o.)

alapul,⁸⁰² az utaló bíróság által feltett kérdésre a válasz, elsődlegesen magában az 1/80 határozat szövegében, rendszerében és körülményeiben keresendő.⁸⁰³ Az interpretáció során ezért nem helyes az 1612/68 rendelet 12. cikkét az 1/80 határozat 9. cikkének megfelelően értelmezni.⁸⁰⁴ Van der Mei nézete a tekintetben szintén helytállóknak tűnik, hogy a Bíróság a Gürol ügyben is egyértelműen elhatárolódni látszik Geelhoed főtanácsnok Ayaz ügyben képviselt nézetétől,⁸⁰⁵ amely szerint, a Bíróság valamely korábbi, a személyek Közösségen belüli mozgásával kapcsolatos döntésének mechanikus kivetítése nem vezetne kielégítő eredményhez az 1/80-as határozat értelmezése során. A főtanácsnok Gürol ügyben kifejtett álláspontja valóban nem túl meggyőző. Van ugyan eltérés a 1612/68-as rendelet és a társulási tanács határozata között, mégis összességében nyilvánvaló, hogy a társulási tanácsot a 9. cikk megszövegezésénél a 12. cikk vezérelte, inspirálta. Bár a 12. cikk (2) bekezdése a tanulmányi ösztöndíjak vonatkozásában valóban nem tartalmaz közvetlenül kikényszeríthető jogokat, mégis mivel a Bíróság úgy találta, hogy a fogadó tagállamban való integrációt elősegítik az ilyen juttatások, ezért a rendeletben kifejezetten nem rögzített jogok, így a tanulmányi ösztöndíjak tekintetében is biztosítani kell az egyenlő bánásmód követelményét.⁸⁰⁶ A fentiek alapján megállapíthatjuk tehát, hogy a Bíróság Gürol ügyben hozott döntése is erőteljesen hozzájárul a török állampolgárok fogadó országbeli minél teljesebbkörű integrációjához az egyenlő bánásmód követelményének fényében.

3. Összegzés

A török munkavállalókra, vállalkozókra és családtagjaikra vonatkozó Ankara *acquis* a fent említett *standstill* kaluzulák rögzítésével, ill. széleskörű jogosítványok biztosításával, kétségtelenül a privilegizált harmadik országbeli polgárok körébe pozicionálja azokat. Az Ankarai Megállapodásban, a Kiegészítő jegyzőkönyvben és az 1/80-as társulási tanácsi

⁸⁰² Ahol az 1/80-as határozat a török munkavállalók tekintetében a fogadó ország munkavállalóival való egyenlő bánásmódról szól, pontosan meghatározza annak hatókörét. Lásd Gürol főtanácsnoki vélemény 49. pont.

⁸⁰³ Lásd *uo.* 51. pont.

⁸⁰⁴ *Ibid.* 52.

⁸⁰⁵ Geelhoed Ayaz ügyben hozott főtanácsnoki véleményének 29. pontja

⁸⁰⁶ Lásd VAN der MEI *ibid.* 378.o. Ha a két határozat céljai azonosak, a hasonló alapokon álló teleológikus, azaz cél szerinti értelmezés érthető a kérdéses esetben.

határozatban foglaltakon túl, az EuB kiterjesztő hatályú ítélkezési gyakorlatával szintén jelentős mértékben hozzájárult a török állampolgárok bizonyos csoportjai Unióban élvezett jogosítványai kiterjesztéséhez. Azon túl, hogy deklarálta a megállapodásban és a fent említett határozatban foglalt rendelkezések közvetlen hatályát, számos rendelkezést, ill. abban foglalt koncepciót az uniós polgárság és a „szabad mozgás” prizmáján keresztül értelmezett. Így a tagállami polgárokra irányadó ítélkezési gyakorlatot vette alapul a *munkavállaló fogalmának*⁸⁰⁷ meghatározásakor, kifejezetten deklarálva, hogy a munkavállalói minőség a tagállamba érkezés eredeti céljától függetlenül is fennáll, amennyiben tényleges, valós gazdasági célú tevékenységet fejt ki a kérdéses személy. A Bíróság, a Bozkurt szabályt követve, kimondta, hogy a török munkavállaló fogalmának meghatározásakor kifejezetten annak az *uniós jogban meglévő értelmezésére kell hivatkozni* (Genc ügy). Megerősítésre került továbbá, hogy a tagállami munkavállalókra vonatkozó ítélkezési gyakorlattal összhangban, a török munkavállalók tartózkodási engedélye is *deklaratív hatállyal* bír.

A Bíróság a török munkavállalók foglalkoztatással kapcsolatos jogosítványait illetően számos esetben *értelmezte* úgy a fenti rendelkezéseket, hogy azok *kifejezetten erősítsék* a török munkavállalók jogállását, ill. a fogadó országban való tartózkodási jogait. Így igyekezett a foglalkoztatás időtartamának az 1/80-as határozatban foglalt egyébként igen szigorú feltételét minél rugalmasabban értelmezni (Sedef ügy). Ami a foglalkoztatás és a bérezés területén való egyenlő bánásmód követelményét illeti, a Bíróság szintén egy tág értelmezést fogadott el, amikor rögzítette, hogy a török munkavállalók 1/80-as határozat alapján élvezett jogai a diszkriminációmentesség követelményének fényében hasonló kötelezettséget rónak a tagállamokra, mint, amelyek e tekintetben a tagállami polgárok vonatkozásában állnak fenn. (Wählergruppe Gemeinsam). Így a török munkavállalókra vonatkozó diszkrimináció tilalmi klauzula más társulási és együttműködési

⁸⁰⁷ A Bíróság C-188/00 sz. Kurz ügyben 2002. november 19-én hozott ítélete (EBHT 2002., I-10691.o.); C-340/97 sz. Nazli ügyben 2000. február 10-én hozott ítélete (EBHT 2000., I-957. o.); C-294/06 sz. Payir és társai ügyben 2008. január 24-én hozott ítélete (EBHT 2008. I-203.o.)

megállapodásba foglalt klauzuláknál jóval szélesebb hatállyal bír, tekintettel, hogy előbbiek esetében nem egy a tagállami mérlegelésnek tág teret hagyó hatékonysági teszt, hanem a klasszikus uniós arányossági teszt alkalmazandó (Kahveci).

A Bíróság fenti szemlélete az adminisztratív jellegű kérdésekkel kapcsolatosan is jól érzékelhető. Így a tartózkodási engedély meghosszabbításával kapcsolatos illetékfizetési ügy kapcsán utóbbi kimondta, hogy az 1/80-as határozat 13. cikkében rögzített standstill klauzula tiltja az új, aránytalanul diszkriminatív kötelezettségek előírását a török állampolgárok vonatkozásában, az uniós polgárok számára előírtakhoz képest. (Sahin). A török állampolgárok integrációjának elősegítése fényében, nézetem szerint, különös jelentőséggel bír a Bíróság fenti ügy kapcsán tett azon kijelentése, miszerint az előbb említett 13. cikk elsősorban nem a tagállam munkaerőpiacára már integrálódott, hanem épp az 1/80 határozat 6. cikkének (1) bekezdése alapján munkavállalási és ezzel összefüggő tartózkodási joggal még nem rendelkező személyek védelmét hivatott szolgálni.

Kiemelném továbbá az EuB török munkavállalók kiutasításával kapcsolatos gyakorlatát, amely kapcsán *expressis verbis* deklarálásra került, hogy a fenti rendelkezést az uniós munkavállalók szabad mozgását korlátozó kivételrendszernek megfelelően kell értelmezni (Nazli). A bírói jogvédelem hatékonysága érdekében a török munkavállalók számára mindenképpen biztosítani kell továbbá azokat az eljárási garanciákat, amelyeket az uniós jog valamely tagállami állampolgárának biztosít. (Dörr és Unal). A török állampolgárok kiutasítása vonatkozásában az 1/80 határozat 14. cikkében szereplő közérdekű kivétel hatálya és tartalma meghatározásakor tehát a fő hivatkozás pont a közösségi polgárokra irányadó szabályozás és gyakorlat, így jelenleg a 2004/38/EK irányelv vonatkozó rendelkezései, ill. az ahhoz kapcsolódó bírói esetjog.

A Bíróság joggyakorlata különösen előrevivő volt a török vállalkozók és szolgáltatásnyújtók Unióban élvezett jogállásának meghatározása vonatkozásában. A luxemburgi fórum ugyanis rögzítette, hogy a KJ 41(1) bekezdésben foglalt standstill klauzula alapján nem alkalmazhatóak szigorúbb nemzeti szabályok és feltételek a török

vállalkozókkal szemben, mint amelyek a KJ hatályablépésekor voltak életben (Tum and Dari).⁸⁰⁸ A Bíróság kifejezetten rögzítette e tekintetben, hogy egy a belső piaci szabadsággal a társulási megállapodás jogcímén élni kívánó török állampolgár vonatkozásában az olyan nemzeti szabályozás, amely e tevékenységet vízum kibocsátásától teszi függővé, korlátozhatja e szabadság tényleges gyakorlását azon adminisztratív és gazdasági többletterhek folytán, amelyekkel a vízum beszerzése jár. Sőt, a vízumkérelem elutasítása kifejezetten gátolhatja az említett szabadság gyakorlását. (Soysal)

A családtagok vonatkozásában szintén felmerült az uniós szabályokban foglalt elvek török állampolgárokra történő kiterjesztésének kérdése. A Bíróság ugyanakkor az Eyüp ügy kapcsán -nagyon is érthető okokból - nem az 1612/68-as rendelet 10. cikkére hivatkozott, ez ugyanis jóval hátrányosabban érintette volna a de facto párkapcsolatban élő török pár helyzetét. Egy pár évvel a fenti jogesetet követően azonban a Bíróság már kifejezetten az uniós koncepció alapján hozta meg döntését a családtag fogalmának értelmezésekor, deklarálva, hogy a nem vér szerinti családi kötelék is a fenti minőséget vonja maga után (Ayaz). A Bíróság a török munkavállalók családtagjaira vonatkozó, azok tartózkodásával kapcsolatos joggyakorlatában szintén a kiterjesztő értelmezést követte (Ergat, Aydinli, Er).

E tág értelmezés egyenesen oda vezetett, hogy a Bíróságnak a Derin ügyben kifejezetten arra a kérdésre kellett választ adnia, vajon a Kiegészítő Jegyzőkönyv 59. cikke értelmében, hogyan ítélandó meg, ha a török munkavállalók családtagjai az 1/80-as határozat rendelkezései értelmében esetlegesen kedvezőbb bánásmódban részesülnek, mint a közösségi munkavállalók családtagjai az EK Sz. korábbi 39. cikke (jelenleg EUM Sz. 45. cikke) ill. 1612/68/EGK rendelet alapján. Az 59. cikk ugyanis kifejezetten rögzíti, hogy a Török Köztársaság nem részesülhet kedvezőbb bánásmódban, mint amelyet a Szerződés alapján a tagállamok egymásnak biztosítanak. A Bíróság az ügy kapcsán egyfelől deklarálta, hogy a török migráns munkavállaló gyermekének helyzetét

⁸⁰⁸ A Bíróság C-37/98 sz. Savas ügyben 2000. május 11-én hozott ítéletének (EBHT 2000., I-2927.o.) 70. pontja.

OTT, A.: The Savas Case – Analogies between Turkish Self-Employed and Workers?, 445-458.o.

végző soron nem lehet összehasonlítani a tagállami állampolgár leszármazottjával, tekintettel a hasonló jogi helyzetük között fennálló érzékelhető különbségekre. Ugyanakkor megerősítette a korábbi joggyakorlatában foglaltakat, miszerint, az érintett családtagok tartózkodási joga független az e jogok megszerzéséhez szükséges feltételek folyamatos fennállásától. Így az a körülmény, hogy a jogszerzés feltétele, azaz a török munkavállalóval bizonyos ideig való együttlakás, elenyészik, miután e munkavállaló családtagja a kérdéses jogot megszerezte, nem teheti kétségessé magát a jogosultságot. Az 1/80 határozat 7. cikke első bekezdésének eltérő értelmezése ellentétes lenne e határozat rendszerével és célkitűzésével, amely a török állampolgároknak a fogadó tagállamba történő fokozatos beilleszkedését részesíti előnyben.

A Bíróság az Ankara acquis-n túl más harmadik országbeli polgárok uniós jogállását rendező nemzetközi megállapodásban foglalt rendelkezést is igyekezett minél kiterjesztőbben értelmezni. Így a Maghreb megállapodásokban a hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondó rendelkezés alanyi és tárgyi hatályának határait a Bíróság igen szélesen húzta meg, jelentősen megerősítve ezzel a kérdéses országból érkező munkavállalók társadalombiztosítás területén élvezett jogosítványait a (Hallouzi Chocco, az Echouikh és az El Youssfi ügyekben). A Bíróság az utóbbi ügy kapcsán kifejezetten deklarálta, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a társulási megállapodás 65. cikkében szereplő „szociális biztonság” fogalmát az 1408/71 rendeletben szereplő fogalommal azonos módon kell értelmezni.

Az Ankara megállapodás kedvező rendelkezései és az azt értelmező igen kiterjesztő EuB gyakorlat ellenére azonban számos tekintetben továbbra is széles szakadék tátong az uniós polgárok és a török polgárok Unióban élvezett jogosítványai között. A török polgárok és az uniós polgárok jogállása közötti eltérést így jól tükrözi az a kedvezőtlen jogi helyzet, amelybe a török munkavállalók akkor kerülnek, ha már nem tartoznak a fogadó állam rendes munkaerőpiacához. A tagállami polgárok esetében ezt a jogállást egy közösségi rendelet szabályozta (1251/70/EGK rendelet), amelyet később a 2004/38/EK irányelv váltott fel. A török polgárok vonatkozásában azonban ilyen tárgyú jogszabály nem került elfogadásra. A huzamos tartózkodási jogállásról szóló

2003/109/EK irányelv alanyi hatálya ugyan kiterjedhet a fogadó ország munkaerőpiacát valamilyen okból elhagyni kényszerülő személyekre, amennyiben azok már huzamosabb ideje tartózkodnak a tagállam területén. Még sem tekinthetünk el attól a harmadik országbeliek jogállását az unióban esetlegesen negatívan befolyásoló ténytől, hogy az Ankarai megállapodás és az ahhoz kapcsolódó joganyag lényegében gazdasági alapokon áll.⁸⁰⁹

III. RÉSZ: A bevándorlási politika területén született másodlagos jogforrások, különös tekintettel a harmadik országbeli polgárok mobilitását előíró rendelkezésekre

I. fejezet: A Tanács 2003/86/EK irányelve a harmadik országbeli polgárok családgyesítéséről

1. Az irányelv megszületésének háttérében álló politikai megfontolások

Tekintettel, hogy az EU-ba irányuló legális migráció leggyakoribb jogcíme a családgyesítés, a harmadik országbeliek családgyesítéséről szóló 2003/86/EK irányelvet, a harmadik országbeli polgárok védelmét célzó első és egyben rendkívüli jelentőséggel bíró szabályként kívánta a Tanács az amszterdami felülvizsgálatot követően elfogadni.⁸¹⁰ Az uniós polgárokéhoz hasonló jogok biztosítását célul tűző *ambiciózus terv azonban a heves tagállami ellenállás és politikai akarat fényében jelentősen veszített erejéből a jogszabály megszületése során.*⁸¹¹ Az irányelv 1999-ben elfogadott első tervezete,⁸¹² még messzemenően figyelemmel volt tamperei célkitűzésekre, miszerint a harmadik országbeli polgárok jogállását *közelíteni kell* a tagállami polgárokéhoz. A tervezet ennek

⁸⁰⁹ Ezt jól illusztrálja, hogy utóbbi a tényleges foglalkoztatáshoz kapcsolja a tartózkodás jogát szemben az uniós polgárokat megillető általános hatályú tartózkodási joggal.

⁸¹⁰ Ezt támasztja alá az is, hogy a tervezet elkészítése során a Bizottság széleskörű konzultációt folytatott az ENSZ Menekültügyi Főbiztosával, továbbá számos nem kormányzati szervvel, hogy kellő képet kapjon a családgyesítés kapcsán felmerülő problémákról. BRINKMANN, G.: Family Reunification., 241-266.o.

⁸¹¹ WIESBROCK: Legal migration to the European Union, 254.o.

⁸¹² COM (1999) 638

megfelelően a teljes harmonizációt tűzte célul, szűk mozgásteret hagyva ezzel a tagállami diszkréciónak.⁸¹³ A 2001-es Laeken-i találkozót követően azonban a körülmények jelentősen megváltoztak. A Tanács következtetéseiben mély sajnálattal állapította meg, hogy a bevándorlás és a menekültügy területén „az előrelépés lassabb és kevésbé lényegi volt a vártnál”,⁸¹⁴ ezért felhívta a Bizottságot, hogy nyújtson be egy új, módosított javaslattervezetet a családegyesítés közösségi szabályozása céljából.⁸¹⁵ A Tanács kérésének megfelelően, –„jó arcot vágva a Tanács által megkövetelt kompromisszumos megoldásokhoz”⁸¹⁶ – a Bizottság 2002. május 2-án benyújtotta végső, jelentősen felvizezett, és az *eredeti szövegtervezettől lényegesen eltérő* verzióját.⁸¹⁷ Jól tükrözik ezt a Bizottság az irányelv tagállami átültetéséről szóló jelentésében foglaltak is: „Mivel az elfogadott szöveg a Bizottság eredeti javaslatához képest lényeges – gyakran korlátozóbb jellegű – változásokon ment keresztül, és közelebb került a meglévő nemzeti szabályokhoz” azt csupán a harmonizáció felé megtett első lépésnek tekinthetjük.⁸¹⁸

A Tanács által végül elfogadásra kerülő irányelvvel szemben megfogalmazott egyik legfőbb kritika, hogy a *legkedvezőbb tagállami jogrendszer kiválasztásából* (ún. „forum shopping”) fakadó hátrányok kiiktatását célzó jogharmonizációs törekvések nem értek célt.⁸¹⁹ Ahogy a fent említett bizottsági jelentés⁸²⁰ is rögzíti, az irányelv végső változata minimumszabályozásra törekszik, számos opcionális rendelkezést tartalmazva, ezzel tág teret hagyva a tagállami diszkréciónak. Egyes országok persze még a tagállami *mérlegelésnek tág teret* hagyó szabály nemzeti jogba történő *átültetését* is ’problematikusnak’ találták. A Bizottság így kötelezettségszegési eljárást is indított

⁸¹³ WIESBROCK *ibid.* 253.o.

⁸¹⁴ Elnökségi Következtetések.- Laeken 14/12/2001.38. pont

⁸¹⁵ Lásd *uo.* 41. pont

⁸¹⁶ GUILD, E.: *The legal elements of European identity: EU Citizenship and Migration law*, 110.o.

⁸¹⁷ Ezt jól tükrözi, hogy amíg az első tervezet az irányelv célkitűzéseként a harmadik országbeliek családegyesítési jogának megteremtését jelöli meg, addig a második tervezet már csak annyit mond, hogy “a családegyesítési jog gyakorlásának lényeges feltételeit közös ismérvek alapján kell meghatározni.” COM (2002) 225

⁸¹⁸ A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a családegyesítési jogról Szóló 2003/86/EK irányelv alkalmazásáról COM (2008) 0610 2. pont.

⁸¹⁹ Dániát, Írországot és az Egyesült Királyságot egyébként sem köti az irányelv.

⁸²⁰ COM (2008) 610 2.1. pont

Luxemburggal,⁸²¹Németországgal,⁸²²Olaszországgal⁸²³ és Máltával⁸²⁴ szemben, tekintve, hogy a fenti országok egyáltalán nem, vagy csak részben tettek eleget implementációs kötelezettségeiknek.⁸²⁵

Hasonló bírálat érte az irányelvet, amiért az nincs kellő figyelemmel egyes emberi jogi normák érvényesülését illetően. Ezt tükrözi az Európai Parlament által kezdeményezett, a családegyesítési irányelv *semmissé nyilvánítására* irányuló keresete,⁸²⁶ amely az irányelvnek az uniós jog általános jogelveinek, *így az emberi jogoknak* való megfelelését kéri számon azon. A családegyesítés területén az uniós jogalkotó ugyanis közel sem „fehér vászonra festett”.⁸²⁷ A tagállamoknak már az irányelv megszületésakor is számos *nemzetközi kötelezettségnek* kellett megfelelniük, amire a Bizottság a jogszabálytervezet kidolgozásakor⁸²⁸ még teljes mértékben figyelemmel is volt, azonban a jogszabály végső szövege e tekintetben már komoly kételyekre adhat okot.

A következőkben át kívánom tekinteni az irányelv rendelkezéseit, mindenekelőtt azt vizsgálva, hogy az mennyiben feleltethető meg a Tamperei célkitűzéseknek. A vizsgálat során kitérek a nemzetközi jogi standardoknak való megfelelés kérdésére, így a Bíróság által a fent említett semmissé nyilvánítási eljárás kapcsán hozott határozatra, végül arra, hogy az egyes tagállamok milyen mértékben éltek az irányelv által biztosított mozgástérrel annak nemzeti jogba történő átültetése során.

⁸²¹A Bíróság C-57/07 sz. Európai Közösségek Bizottsága kontra Luxemburgi Nagyhercegség ügyben 2007. december 6-án született ítélete (EBHT 2007., I-183 o.)

⁸²² Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Németországi Szövetségi Köztársaság C-192/07, Removed from the register on 24 January 2008, Commission / Germany (C-192/07)

⁸²³ Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Olasz Köztársaság C-91/07 Removed from the register on 18 June 2007, Commission / Italy (C-91/07)

⁸²⁴ Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Máltai Köztársaság C-87/07, Removed from the register on 10 August 2007, Commission / Malta (C-87/07)

⁸²⁵ Luxemburgot a Bíróság el is marasztalta, amiért az nem tett eleget időben az irányelv átültetési kötelezettségének, amíg a többi tagállam esetében erre már nem volt szükség.

⁸²⁶ A bíróság C-540/03 sz. az Európai Parlament v. Tanács, 2006. június 27-én született ítélete, (EBHT 2006., I-5769)

⁸²⁷ Lásd OOSTEROM-STAPLES, H.: The family reunification directive, 452.o.

⁸²⁸ Az első tervezet kommentárjában a Bizottság rögzíti, hogy a tagállamok már elkötelezték magukat a családegyesítésre vonatkozó jogszabályok elfogadásával a nemzetközi jog területén, majd felsorolja, hogy mely nemzetközi jogi dokumentumok bírnak e tekintetben relevanciával: az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, az Európai Szociális Charta, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, a Migráns Munkavállalók Joglásáról szóló Európai Egyezmény. COM (1999) 638 3. pont.

2. Az irányelv célja és alanyi hatálya

Az irányelv célja a családegyesítés jogának biztosítása a *tagállamok területén jogszerűen tartózkodó harmadik állambeli polgárok* vonatkozásában, azáltal, hogy meghatározza azokat a *minimális feltételeket*, amit minden tagállamnak biztosítania kell a családegyesítési eljárás során.⁸²⁹

Az irányelv 3. cikkének (1) bekezdése értelmében, ezt a szabályt kell alkalmazni, ha a családegyesítő a tagállam által megadott, *egy évig vagy annál hosszabb ideig érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezik, és megalapozott kilátása van a letelepedési jogosultság megszerzésére* és családtagjai harmadik országok bármilyen jogállású állampolgárai. Ennek kapcsán elsőként az szorul tisztázásra, hogy ki minősül *családgyesítőnek*.

2.1. A családgyesítő

Maga az irányelv definiálja a családgyesítő fogalmát: „egy harmadik országnak egy tagállamban jogszerűen tartózkodó állampolgára, és aki, vagy akinek családtagjai az együttélés érdekében családgyesítésért folyamodnak”⁸³⁰A definíció alapján meglepőnek tűnik, hogy az irányelv külön rögzíti annak *uniós polgárookra való alkalmazhatatlanságát*.⁸³¹ Mivel az irányelv kifejezetten a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó *harmadik országbeli polgárok* családgyesítését kívánja előmozdítani, ezért az értelemszerűen nem vonatkozik az uniós polgárokra. Az irányelv hatályának kristálytisztá megfogalmazása úgy tűnik, még sem gátolja a jogalkotót abban, hogy ismételten rögzítse, az irányelvet nem kell az Unió polgárának családtagjaira alkalmazni. Ez a negatív, kizáró rendelkezés vélhetően annak köszönhető, hogy az

⁸²⁹ Lásd a hivatkozott irányelv 1. cikk. Az irányelv a fenti célból definiálja, hogy ki kérelmezheti a családgyesítést; kik tartoznak az irányelv személyi hatálya alá, mely családtagok részesülhetnek az irányelv által biztosított kedvezményekben, milyen feltételek meglétét követelheti meg az adott tagállam, amelynek területén a családgyesítés történik, a kérelem benyújtásának és elbírálásának folyamatát, milyen alapon utasítható vissza a családgyesítő által benyújtott kérelem, végül milyen jogokat élveznek a tagállam területén, a családgyesítés jogcímén tartózkodó családtagok.

⁸³⁰ Lásd hivatkozott irányelv 2. cikk (c) pont

⁸³¹ Lásd hivatkozott irányelv 3. cikk (3) bekezdés

irányelv első tervezete még azokat az uniós polgárokat is a hatálya alá sorolta, -kiiktatva ezzel a *fordított diszkriminációból* fakadó hátrányokat -, akik korábban *nem éltek a szabad mozgás jogával*.⁸³²Kivételnek minősül, ha a tagállami szabályozás úgy rendelkezik, hogy a családegyesítési irányelvben lefektetett standardok alkalmazandók a kérdéses személyek vonatkozásában is.

A fentiek felvetik ugyanakkor azt a nagyon is kényes kérdést, hogy mi a helyzet abban az esetben, ha a családegyesítő *kettős állampolgársággal* bír, amelyből az egyik tagállami, a másik harmadik országbeli állampolgárság. Vajon akkor jár- e jobban a kérdéses személy, ha uniós, azaz tagállami polgárságára hivatkozik, és mivel még nem élt a szabad mozgás jogával a tagállami szabályok vonatkoznak rá, vagy ha harmadik országbeli polgársága alapján a családegyesítési irányelv hatálya alá tartozónak minősül. A kettős állampolgárság kérdése különösen problematikus, ha a kérdéses személy a kérdéses állampolgárság megszerzésével kikerül a számára esetleg kedvezőbb szabályokat tartalmazó családegyesítési irányelv hatálya alól.⁸³³ Egy holland bíróság már foglalkozott egy hasonló tényállású ügygel,⁸³⁴ ahol is a kettős állampolgárságú személy javára határozott. A bíróság a kérdéses ügyben úgy foglalt állást, hogy semmilyen rendelkezés nem zárja ki a holland tagállami polgársággal is rendelkező marokkói polgárt az irányelv személyi hatálya alól.⁸³⁵

A kérdés azonban sajnos nem került az Európai Unió Bírósága elé előzetes döntéshozatalra, ezért nem ismerhetjük meg annak, a fenti kérdésre adott válaszát. Az Európai Unió Bírósága korábbi esetjogára is figyelemmel annyi mindenesetre bizonyos,

⁸³² Később célszerűnek tűnt a fenti kérdést a családegyesítési irányelvvel párhuzamosan születő és kifejezetten az uniós polgárok szabad mozgásának jogával foglalkozó 2004/38/EK irányelv szabályozási köré vonni, aminek eredményeképpen, az kikerült a családegyesítési irányelv hatálya alól. A sors fura fintora, hogy végül, az említett irányelv sem tért ki e terület szabályozására.

⁸³³ Ez a helyzet Ciprus, Litvánia, Németország és Hollandia esetében.

⁸³⁴ Rechtbank's – Gravenhage, Amsterdam, 2005. November 16. AWB 04/53482 VRWET, JV 2006/28

⁸³⁵ A kettős állampolgárok kizárása az irányelv hatálya alól, ugyanis az állampolgárságot megszerző harmadik országbeli személy jogi pozíciójának gyengüléséhez vezethet, amely felveti az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalma elve megsértésének kérdését. A Bíróság szerint továbbá egy ilyen szabály alkalmazása a tagállami jogok nagyfokú eltéréséhez vezet a jövőben, amely a jogharmonizáció fényében semmiképp sem lenne kívánatos.

hogyan a tagállamok nem alkalmazhatják saját nemzeti jogukat anélkül, hogy tekintettel ne lennének az adott személy kettős állampolgárságára, így a konkrét ügyben esetlegesen felmerülő uniós vonatkozásokra.⁸³⁶

Ahogy arra fent már utaltam, a családegyesítői státusz megszerzésének két feltételét nevesíti az irányelv, egyfelől azt, hogy az adott személy *egy évig vagy annál hosszabb ideig érvényes tartózkodási engedéllyel* rendelkezzen, másfelől, hogy *megalapozott kilátása legyen a letelepedési jogosultság megszerzésére*.⁸³⁷ Annak ellenére, hogy a fenti terminusok (megalapozott kilátás, ill. letelepedési jogosultság) kulcsfontosságúak a családegyesítői minőség elnyerése szempontjából, az *irányelv nem magyarázza meg* azokat, ami azonban megkérdőjelezi magának a jogszabálynak az alkalmazhatóságát.⁸³⁸ A 2002-es tervezet kommentárja mindössze annyit mond, a fenti megszorítás azt célozza, hogy „a családegyesítés csak azok számára legyen nyitott, akik *nem átmenetileg* tartózkodnak a tagállamban, a tartózkodási engedély megújításának szándéka nélkül” „A kizárás elsősorban az au pair-ekre és a cserediákokra vonatkozik”.⁸³⁹ Tekintettel arra, hogy sem az Európai Parlamentben,⁸⁴⁰ sem a Tanácsban⁸⁴¹ nem került sor a fenti kitételek megvitatására, ezért a mai napig nyitott kérdés, hogy hogyan kell értelmezni azokat.⁸⁴² A tagállamok által az e kötelező rendelkezés tekintetében alkalmazott megközelítések eltérőek. A legtöbb tagállam lehetővé teszi a családegyesítést ideiglenes tartózkodási engedéllyel is, de előírja a tartózkodási minimális időtartamát, míg a Cseh Köztársaság és Svédország például állandó tartózkodási engedélyt ír elő. Négy tagállam kifejezetten

⁸³⁶A Bíróság C -292/86 sz. Gullung v Conseil de l'Ordre des Avocats ügyben 1988. január 19-én hozott ítélete (EBHT 1988., 111 o.); a Bíróság C- 369/90 sz. Micheletti ügyben 1992. július 7-én hozott ítélete (EBHT 1992., I-4239o.); a Bíróság C-419/92 sz. Scholz ügyben 1994. február 23-án hozott ítélete (EBHT 1994., I-505 o.) ; a Bíróság C-148/02 Garcia Avello v Belgium ügyben 2003. október 2-án hozott ítélete (EBHT 2003., I-11613.o.)

⁸³⁷ Lásd hivatkozott irányelv 3. cikk (1) bekezdés

⁸³⁸European Council on Refugees and Exiles vélemény: ECRE Information Note <http://www.ecre.org/statements/frdirective.shtml>; GYULAVÁRI, T.-GELLÉRNÉ LUKÁCS, É.: A legális és az illegális bevándorlók jogai az Európai Unióban. In: Európai Tükör. Budapest, 2005. 2. szám 62.

⁸³⁹ COM (2002) 225 3. cikk

⁸⁴⁰ European Parliament, Committee on Citizens' Freedom and rights, Justice and Home Affairs, Rapporteur Carmen Cerdeira Morteroro, Report on the Amended Proposal for a Council Directive on Family reunification, 24 March 2003, A5-0086/2003, 13. pont

⁸⁴¹ Council doc. 6912/03, 28 Feb 2003, 3. pont.

⁸⁴²A sui generis közösségi fogalom kidolgozása különösen fontos lenne, elkerülve ezzel az egyoldalú tagállami definíciókat, amelyek jelentősen leszűkíthetik az irányelv személyi hatályát.

rögzíti, hogy a családegyesítőnek megalapozott kilátásokkal kell rendelkeznie a letelepedési jogosultság megszerzésére.⁸⁴³ Amennyiben a közeljövőben sem születik meg a jogszabályi magyarázat, akkor az értelmezés az Európai Unió Bíróságára vár, amely vélhetően *egy tág definíciót* kínál majd a közösségi jogalkalmazás számára, jelentősen megkönnyítve ezzel a családegyesítés folyamatát az Unió területén.

Az érdekesség kedvéért érdemes végül megjegyezni, hogy az irányelv első tervezete még a „családgyesítést kérelmező” fogalmát használta a családját egyesíteni kívánó harmadik országbeli polgár megjelölésére, amíg az irányelv utolsó változata már csak „családgyesítőként” utal arra. Az angol szövegben szereplő 'sponsor' kifejezés egyfajta többlettartalommal bír a magyar „családgyesítő” fogalmához képest, hiszen nem pusztán a családgyesítés tényére utal, hanem arra az *időben elnyúló felelősségvállalásra*, amit e szerep jelent. A 'sponsor' szó magyar fordítása kezes, védnök, aki támogatja, patronálja a védenceit, rávilágítva ezzel a családgyesítői státusz egyik lényegi jellemzőjére. Az uniós szabályozás ugyanis komoly feltételeket támaszt a családgyesítővel szemben, így többek között bizonyítania kell, hogy megfelelő lakhatást, betegségbiztosítást és anyagi fedezetet tud nyújtani a hozzá csatlakozók számára.⁸⁴⁴ A jogirodalomban továbbá, a 'családfő'-angolul 'principal'- kifejezés is használatos a fenti minőség megjelölésére, ami nem túl szerencsés, mivel a harmadik országból bevándorlók többsége olyan társadalmi - kulturális közegeből érkezik, ahol a családfői szerepet kizárólag férfiak tölthetik és töltik be, még abban az esetben is, ha ők azok, akik 'csatlakoznak' és nem fordítva.

2.2. A családgyesítésre jogosult családtagok körének meghatározása

⁸⁴³ Luxemburg, Ciprus, Litvánia, Málta. Bizottság jelentése *ibid.* 3.2.

⁸⁴⁴ A családgyesítő támogatói szerepe egyre markánsabban jelent meg a Bizottság egymást követő tervezeteiben. Amíg az első tervezet még relatíve széles körben biztosította a csatlakozott személyek számára a munkához és oktatáshoz való jogot, addig a 2000-es szövegtervezet már főszabályként kizárta abból a felmenő rokonokat és a nagykorú gyermekeket. E kérdésben a tagállamok, mint láthatjuk, jelenleg diszkrecionális alapon dönthetnek. A tagállamok ezen túlmenően, egy éves hatállyal bárkit szabadon kizárhatnak a munkavállalásból. Ezen enyhít némileg az autonóm tartózkodás intézményének az irányelvbe foglalása, amely a családgyesítőtől való független tartózkodás jogát biztosítja a korábban csatlakozott családtagok számára.

Az irányelv 4. cikkelye tartalmazza azon családtagok listáját, akik a családegyesítési irányelv értelmében beutazást és tartózkodást nyerhetnek az érintett ország területére. A rendelkezés különbséget tesz⁸⁴⁵ azok között, akik számára a tagállamok, - amennyiben az irányelvben rögzített egyéb feltételek teljesülnek - *kötelesek engedélyezni* a családegyesítést, illetve akik számára a tagállam ezt *diszkrécionális hatáskörében* biztosíthatja.⁸⁴⁶ Az utóbbi személyi kör tehát, tagállamonként változhat és változik is.

A fentiek értelmében, a következő családtagok beutazását és tartózkodását kötelesek engedélyezni a tagállamok: a családegyesítő házastársa, ill. a családegyesítő és házastársa kiskorú, nem házas gyermekei,⁸⁴⁷ függetlenül attól, hogy azok vér szerinti vagy édes gyermekek.⁸⁴⁸ Az irányelv tehát egy *nukleáris családmmodellre* épít, amely azonban a tagállamok diszkréciója alapján kiterjeszhető. Amint azt feljebb már láthattuk, az EJEB családegyesítésre vonatkozó joggyakorlatában korábban egy tágabb családfogalommal operált, amely magában foglalta a nagyszülőket,⁸⁴⁹ a testvéreket,⁸⁵⁰ ill. a nagybácsikat, nagynéniket is.⁸⁵¹ Ez a modell úgy tűnik, változni látszik a nukleáris családmmodell irányába, vélhetően éppen az uniós jogalkotás eredményeként.

2.2.1. Kiskorú, nem házas gyermek

Az irányelv értelmében, a családegyesítő és házastársa *nem házas, kiskorú gyermekei* számára, a tagállamoknak biztosítaniuk kell az érintett tagállam területére való beutazást, ill. az ott tartózkodást. Azt, hogy ki minősül kiskorúnak, az egyes *nemzeti jogok*

⁸⁴⁵ A Bizottság a 2002-es javaslatának értelmező magyarázatában a tagállami jogok eltérésére hivatkozik a két személyi kör elhatárolásakor. COM (2002) 225 6. pont

⁸⁴⁶ Lásd hivatkozott irányelv 4. cikk (2) és (3) bekezdései

⁸⁴⁷ Közös és nem közös, vagyis előző kapcsolatból született gyermekek esetében is biztosított a jog. Utóbbi esetben csak akkor, ha az érintett szülő felügyeleti joggal rendelkezik, ill. osztott felügyeleti jog esetén kizárólag a másik szülő beleegyezésével.

⁸⁴⁸ Az irányelv e tekintetben tehát, az EJEB által követett koncepciót követi és nem tesz különbséget a vér szerinti és az örökbefogadott gyermekek között.

⁸⁴⁹ Marckx v. Belgium ügy, no. 68333/74 (1979. június 13.), 45 pont.

⁸⁵⁰ Olsson v. Sweden ügy, no. 13411/87 (1988. március 24.)

⁸⁵¹ Boyle v. UK ügy, no. 16580/90 (1993. február 9.)

határozzák meg. Ebből következően a gyermek, - főszabályként - a 18. életének betöltéséig⁸⁵² jogosult a szüleit követni az érintett tagállamba.⁸⁵³

Az irányelv által támasztott további feltétel szerint, a gyermekek *nem lehetnek házasok*. Ez felveti azt a kérdést, hogy a *megözvegyült, illetve elvált* kiskorúak milyen besorolás alá esnek. Felmerülhet a kérdés továbbá, hogy a fenti feltételeknek a kérelem benyújtásakor vagy a beutazás időpontjában kell fennállniuk. Egyes kultúrákban nem ritka az igen fiatal korban kötött házasság. Amennyiben a házasság felbontásának időpontjában az adott személy- a fogadó tagállam szabályai szerint- még kiskorúnak minősül-, abban az esetben úgy vélem, az irányelv hatálya alá vonható. A tagállami magánjogi szabályok értelmében az érvényes házasságkötés ugyan 'nagykorúsíthatja' a kérdéses személyt, de ez semmilyen módon nem érinti a családegyesítési irányelv vonatkozó szabályát. Az irányelv ugyanis úgy fogalmaz, hogy „*e cikkben említett kiskorú gyermekek életkora nem haladhatja meg az érintett tagállam joga által megállapított nagykorúsági életkort*”, azaz a nagykorúság tényét az irányelv alkalmazhatósága vonatkozásában *kizárólagosan az életkorhoz* kapcsolja. A kiterjesztő megközelítés egyébiránt összhangban áll az 5. cikk (5) bekezdésével is, amely kimondja, hogy a kérelem elbírálása során a tagállamoknak figyelemmel kell lenniük a *kiskorú gyermekek érdekeire*.⁸⁵⁴

2.2.1.1. A gyermek életkora szerinti speciális szabályok

⁸⁵² Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (72) 29 határozata rögzítette, hogy a nagykorúság ne a korábbi 21. életév, hanem a 18. életév betöltésétől kezdődhessen. A határozatot a legtöbb szerződő állam követte és a nagykorúság korhatárát a 18. életévet szabta.

⁸⁵³ Az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgását rendező 2004/38/EK irányelv a 21 éves korhatárt rögzíti az egyenes ági lemenők beutazási és tartózkodási kedvezménye vonatkozásában. Lásd 2004/38/EK irányelv 2(1)(c) pont.

⁸⁵⁴ Ez az elv irányadó például a poligám házasságból származó gyermekekre. Esetükben az irányelv első tervezete még úgy fogalmazott, hogy egy másik házasságból született gyermek beutazása és tartózkodása akkor engedélyezett, ha az a gyermek érdekeit szolgálja. Ehhez képest az irányelv hatályos szövege a tagállamoknak szabad kezet ad annak eldöntésére, hogy engedélyezik-e ilyen esetben a családegyesítést. Bizonyos esetekben, így a például a biológiai anya halála esetén teljesen ésszerűnek tűnik a családegyesítés korlátlan biztosítása a tagállam részéről, ugyanakkor megkérdőjelezhető a családegyesítés létjogosultsága abban az esetben, ha az egyben a másik szülőtől való elszakadást jelenti.

Ez a személyi kör ráadásul tovább *szűkíthető* az irányelv egyébiránt erősen vitatott rendelkezései értelmében. A tagállamoknak ugyanis lehetőségük van arra, hogy kizárólag a 15 év alatti kiskorú gyermekek családegyesítési kérelmét fogadják el. Továbbá, a család többi tagjától *függetlenül érkező, 12 éves, ill. annál idősebb gyermek* esetében a tagállam úgynevezett *integrációs tesztet* alkalmazhat, azaz ellenőrizheti, hogy a gyermek megfelel-e a tagállam által az irányelv végrehajtásakor hatályban lévő szabályokban foglalt *beilleszkedési feltételnek*. Az Európai Parlament álláspontja szerint a fenti két – 4. cikk (1) és (6) bekezdésben szereplő - rendelkezés *súlyosan gátolja az emberi jogok érvényesülését, így sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményének* a családi élet tiszteletben tartására és a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó szabályait.⁸⁵⁵ Az Európai Parlament az irányelv megsemmisítésére irányuló keresetében számos más nemzetközi dokumentumot is citál, így többek között, a *Gyermek Jogairól szóló 89-es ENSZ egyezményt*.⁸⁵⁶ Itt fontosnak tartom megemlíteni, hogy az előbbi egyezményre, mint a közösségi jogelvek *inspirációs forrására* való bírósági hivatkozás óriási lépést jelent a *gyermek jogainak uniós védelme* szempontjából. A jövőben az Egyezmény, így hivatkozható lesz a luxemburgi bíróság előtt minden az Unió hatáskörébe tartozó, gyermekeket érintő kérdés kapcsán. Ez pedig, vélhetően hozzájárul majd az uniós jogban eddig kevésbé hangsúlyos gyermekjogi védelem európai uniós látóterébe kerüléséhez, ill. megerősödéséhez, különösen olyan területeken, mint a fogyasztóvédelem, vagy a foglalkoztatáspolitiká. Ugyanakkor szükséges megjegyezni, hogy a Bíróság ítéletében bár többször hivatkozott a fenti dokumentumra, *döntését mégis, elsősorban az EJEE-re támaszkodva* hozta meg, ami kifejezetten hátravetette az ügy gyermek szempontú megközelítését, ill. a *gyermek érdekeinek mindenekfelett álló érvényesítését, tekintettel, hogy az EJEE alapvetően nem egy „gyermekbarát dokumentum”*. Ennek

⁸⁵⁵ Az Európai Parlament nézete szerint, a közösségi jognak a 18 év alatti gyermekekre egységesen és korlátozás nélkül kellene biztosítania a családegyesítéshez való jogot.

⁸⁵⁶ A Gyermek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (New York, 1989. november 20.) a gyermeki jogok védelmének egyik legfontosabb nemzetközi dokumentuma. Sajnálatos módon azt éppen Szomália és az Egyesült Államok nem ratifikálta.

következményeként, a Bíróság az irányelv jogszerűségi vizsgálata során a *gyermeki jogok helyett, sokkal inkább a szülők családegyesítési jogosítványaira fókuszált.*⁸⁵⁷

Ennek kapcsán érdemes megemlíteni továbbá, hogy a Bíróság ugyan az *Alapjogi Charta* rendelkezéseit⁸⁵⁸ is segítségül hívta az ügy eldöntéséhez, így annak a családi életet védő 7., továbbá a gyermeki jogokat védő 24. cikkelyeit, azonban a hivatkozott uniós alapjogi dokumentum, az EJEE-hez hasonlóan jóval nagyobb hangsúlyt helyez a *család*, mint a gyermek önálló alapokon nyugvó védelmére.⁸⁵⁹

2.2.1.1.1 A család többi tagjától függetlenül érkező, 12 éves, ill. annál idősebb gyermek esetében alkalmazható integrációs teszt és a Bíróság vonatkozó C-540/03 ítéletében hozott döntése

Az irányelv preambuluma szerint, ez a teszt a gyermekek korai életkorban történő beilleszkedési képességét kívánja tükrözni, így biztosítva számukra, hogy megfelelő oktatásban vegyenek részt az iskolában, és tegyenek szert a szükséges nyelvi készségekre.⁸⁶⁰ Az Európai Parlament keresetében mindenekelőtt azt kifogásolta, hogy a közösségi jogalkotó összetévesztette a beilleszkedési feltételt és a „beilleszkedési célkitűzés” fogalmát.⁸⁶¹ Ezen felül, a beilleszkedés fogalmának *közösségi szintű meghatározása hiányában*, a tagállamok túlzottan *széles mérlegelési* jogkörrel rendelkeznek, amely alkalmas az irányelv személyi hatályának a szűkítésére.⁸⁶² Az integrációs teszt alkalmazására feljogosító rendelkezés, továbbá sérti az *EJEE családi élet tiszteletben tartásának védelmére irányuló 8. cikkét*. Az Európai Parlament véleménye szerint, ugyanis a 8. cikk (2) bekezdésében foglalt, a főszabály hatályát

⁸⁵⁷ DRYWOOD, E.: Giving with one hand, taking with the other: fundamental rights, children and the family reunification decision, 404.o.; McGLYNN C.: Families and the European Union: Law, Politics and Pluralism, 76.o.

⁸⁵⁸ Paradox módon éppen a gyermekekkel kapcsolatosan került sor elsőként a Charta Bíróság általi mélyrehatóbb vizsgálatára, egy olyan területen, amely az integráció történetében mindig is marginális szerepet töltött be. ACKERS, L. and STALFORD, H.: A community for children? Children, Citizenship and Internal Migration in the EU, 4-8.o.

⁸⁵⁹ Ez nem meglepő, mivel a Charta forrásául elsősorban a fent említett emberi jogi egyezmény szolgált. HOLLY CULLEN: Children's Rights, 331.o.

⁸⁶⁰ Lásd hivatkozott irányelv preambuluma 12. pontja

⁸⁶¹ Lásd hivatkozott ítélet 40. pontja

⁸⁶² Lásd uo. 41. pont

lerontó *derogációk*, azaz a beavatkozást igazoló jogszerű célok egyikének sem feleltethető meg egy ilyen feltétel támasztása a kiskorúakkal szemben.⁸⁶³ Felmerült még a vitatott passzusnak az EJEE 14. cikkében foglalt *diszkrimináció tilalmi* rendelkezéssel való összeegyeztethetősége, tekintve, hogy a 12 éves korhatár tűzése, a gyermek *korán alapuló hátrányos megkülönböztetést* valósít meg.⁸⁶⁴ Végül, a Parlament ellentmondásosnak találta, hogy az irányelv a *házastárs* vonatkozásában semmilyen beilleszkedési feltételen alapuló korlátozást nem tartalmaz.⁸⁶⁵

A Bíróság, a fenti okokból kifolyólag még *sem találta indokoltnak az irányelv megsemmisítését*. Nézete szerint, a közösségi jogalkotó nem került ellentmondásba önmagával a beilleszkedési feltétel és célkitűzés egybemosását illetően, mivel a 12. életév betöltése után a beilleszkedés nem érhető el könnyen, így igenis figyelemmel kell lenni az érintett személy minimális szintű beilleszkedési feltételeire.⁸⁶⁶ A beilleszkedés fogalmának közösségi szintű hiánya ugyanakkor nem vezet, ill. vezethet az irányelv személyi hatályának jelentős szűküléséhez, mivel az irányelv *nem egy "parttalan korlátozási lehetőséget" ad a tagállamok számára*, hanem az annak végrehajtásakor már létező, nemzeti jognak megfelelő egzakt szűrőrendszert.⁸⁶⁷ Ez az érvelés elfogadhatónak tűnik a tekintetben, hogy az valóban nem ad lehetőséget a jövőbeni, önkényes tagállami aktusokra, ugyanakkor szükséges megjegyezni, hogy egy *a tagállamok által egyedileg meghatározott feltételrendszer*, sajnálatos módon nem iktatja ki a tagállami jogok eltéréseiből adódó feszültséget az irányelv céljainak megfelelően.

A Bíróság továbbá úgy véli, hogy a 12 éves kor megjelölése nem sérti az EJEE diszkrimináció tilalmi cikkét, mivel az objektív alapon indokolható, a gyermek hosszú ideig való különéléséből fakadó beilleszkedési nehézségekre is figyelemmel.⁸⁶⁸ *A Bíróság azon kijelentése már sokkal inkább elgondolkodtató*, amely szerint a házastárs és a 12

⁸⁶³ Az nem felel meg az arányossági tesztnek sem, mivel nem követeli meg a szembenálló érdekek mérlegelést. Lásd uo. 42.

⁸⁶⁴ Lásd uo. 44. pont Az EP keresetében továbbá azt is kifogásolta, hogy a standstill-záradék a szokásos standstill - záradékoknál kevésbé szigorú, minthogy a nemzeti jogszabálynak csak az irányelv végrehajtásakor kell léteznie.

⁸⁶⁵ Lásd uo. 43. pont

⁸⁶⁶ Lásd uo. 68-69. pontok

⁸⁶⁷ Lásd uo. 70-71. pontok

⁸⁶⁸ Lásd uo. 74. pont

évesnél idősebb gyermek eltérő kezelése *nem minősül a kiskorú gyermekkel szembeni indokolatlan hátrányos megkülönböztetésnek*. Fenti véleményét elsősorban azzal kívánja alátámasztani, hogy amíg a házasság célja éppen a házastársak közötti tartós életközösség kialakítása, “addig a 12 évesnél idősebb gyermek már nem feltétlenül marad hosszú ideig szüleivel”,⁸⁶⁹ vagyis igenis indokolt a két személyi kör eltérő kezelése. Ez a megközelítés azonban teljességgel *figyelmen kívül hagyja az irányelv preambulumban rögzítetteket*. A preambulum 9. pontja nagyon is világosan fogalmaz, amikor kimondja, hogy a *családmag, vagyis a házastárs és a kiskorú gyermekek* esetében, *minden esetben* a családegyesítést kell alkalmazni, ami implicit módon magában foglalja azt is, hogy a *házastársak és a kiskorú személyek az irányelv fényében azonos státusszal bírnak*. Ha azt vesszük alapul, hogy a nagykorúság elérését főszabályként a 18. életév betöltéséhez kötik a tagállami szabályok, akkor egy 12 éves gyermek esetében, még hat év - addigi életének a fele - az, amit a teljes felnőtté válásáig a családjával tölt, illetve tölthetne a korlátozó rendelkezés hiányában. Nem beszélve arról, hogy a *jelen társadalmi folyamatok, éppen a fentiekkel ellentétes családmodellről tesznek tanúságot*, azaz a gyermekek egyre tovább maradnak a szüleikkel, amíg a válások száma egyre nő. A statisztikák szerint, az Európai Unió tagállamaiban a 2000 és 2005 között eltelt időszakban - Dániát kivéve - minden országban nőtt a válások aránya.⁸⁷⁰

Ami pedig, az EJEE családi élet tiszteletben tartását kimondó 8. cikkének megsértését illeti, a Bíróság ítéletében úgy foglalt állást, hogy *a nemzetközi jog* alapján a tagállamokat *nem terheli semmiféle kötelezettség a harmadik országbeli polgárok befogadása* vonatkozásában, még abban az esetben sem, ha azok közeli hozzátartozói az érintett tagállamban élnek.⁸⁷¹ A tagállamok részére pontos, pozitív kötelezettséget előíró irányelv

⁸⁶⁹ Lásd uo. 75. pont

⁸⁷⁰ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies_new_population&root=Yearlies_new_population/C/C1/C13/cab11152

⁸⁷¹ Az EJEB általános gyakorlata szerint ugyanis, ahogy az már fent kifejtésre is került, az EJEE nem egy adott országban való családegyesítés jogát garantálja, hanem általában véve a családi élet folytatásához való jogot bárhol, ahol ez megvalósítható. A luxemburgi Bíróság az EJEB ítéletei közül elsősorban az Ahmut kontra Hollandia és a Gül kontra Svájc eseteket citálja, amely esetek egyikében sem került sor a családi élet sérelmének EJEB általi megállapítására. Az Ahmut ügyben egy marokkói fiú számára tagadta meg a holland hatóság a letelepedést, tekintettel arra, hogy a fiú édesapja ugyan Hollandiában élő holland-marokkói, azaz kettős állampolgár volt, azonban a gyermek Marokkóban nőtt fel. Családja javarészt Marokkóban élt, származási országának nyelvi és kulturális környezetével szoros kapcsolatban állt, továbbá

esetében is fennmarad tehát a *tagállamok mérlegelési jogköre, még ha csak korlátozottan is*. Az integrációs teszt tagállamok általi alkalmazása pedig éppen e *diszkrecionális jogkör gyakorlása alá esik*.⁸⁷² Utóbbit ugyanakkor szigorú keretek közé szorítják az irányelv rendelkezései, mivel csak abban az esetben élhet azzal a tagállam, ha a 12. életévét betöltött gyermek a családtagjaitól függetlenül érkezik.⁸⁷³ Tovább gyengítik azt az irányelv 17. cikkében foglaltak, amely rendelkezés számba veszi azokat tényezőket, amelyekre a tagállami hatóságoknak tekintettel kell lenniük a döntés meghozatala során.⁸⁷⁴ Elsősorban, természetesen a *gyermek érdekei* azok, amelyek szem előtt tartandók a hatósági eljárás keretében.⁸⁷⁵ Érdekes, hogy azok a tagállamok, így Hollandia, Németország és Ausztria, amelyek oly erősen ragaszkodtak az integrációs teszt bevezetéséhez a 12 évet betöltött gyermekek esetében, végül nem vezették be azt saját jogukba.⁸⁷⁶ Németország ugyan továbbra is életben tartja a családtagjuktól függetlenül érkező gyermekek esetén alkalmazandó integrációs feltételrendszerét, azonban ez csak 16 életévüket betöltött gyermekekre vonatkozik.

2.2.1.1.2. A 15. életévüket betöltött gyermekekre vonatkozó speciális szabályok és a Bíróság vonatkozó C-540/03 számú ítéletében hozott döntése

Az integrációs teszt alkalmazásán túlmenően, - ahogy azt már fent is jeleztem- az Európai Parlament jogsértőnek találta az irányelvnek azt a rendelkezését is, amely értelmében a

semmi sem gátolta az édesapát abban, hogy Marokkóban költözzön, és a család ott folytassa tovább életét. Lásd *Ahmut v. Netherlands* *Ahmut v. the Netherlands* ügy, no. 21702/93 (1996. november 28.)

A Gül esetben pedig, egy a szüleihez csatlakozni kívánó, török állampolgárságú kiskorú esetében hozott elutasító határozatot a svájci hatóság, szintén azon az alapon, hogy a gyermek egész életében Törökországban élt és szoros kulturális, nyelvi kötelék kötötte hazájához. Szülei ugyan már relatíve hosszú ideje Svájcban éltek, ahol egy leánygyermekük is született időközben, azonban más komoly akadály nem merült fel családi életük Törökországban való folytatása előtt. Lásd *Gül v Switzerland* ügy, no. 23218/94 (1996. február 19.).

Érdekes ugyanakkor, hogy határozatában a Sen ügyre is hivatkozik, amely már egy új irányt jelez. Lásd fent hivatkozott *Sen v. Netherlands* ügy.

⁸⁷² Lásd hivatkozott ítélet 62. pontja

⁸⁷³ Lásd *uo.* 61.

⁸⁷⁴ Lásd *uo.* 64. Így vizsgálnia kell az érintett személy családi kapcsolatainak jellegét és szilárdságát, a tagállamban való tartózkodásának időtartamát és a származási országával való családi, kulturális és társadalmi kapcsolatai fennállását. Ahogy a Bíróság azt rögzíti is, e tényezők többé-kevésbé megegyeznek azokkal a faktorokkal, amelyeket az EJEB is vizsgál egy családdegyesítési kérelmet elutasító tagállami aktus felülvizsgálata során.

⁸⁷⁵ Lásd hivatkozott irányelv 5 (5) cikke.

⁸⁷⁶ Mindössze 2 tagállam (Németország és Ciprus) alkalmazza ezt az eltérést.

tagállamok előírhatják, hogy – az irányelv végrehajtásának időpontjában hatályos jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően – a *kiskorú gyermekek családegyesítési kérelmét 15. életévük betöltése előtt nyújtják be*. Ha a kérelmet ezt követően nyújtják be, az ezen eltérést alkalmazni kívánó tagállamok az ilyen gyermekek beutazását és tartózkodását a *családegyesítésen kívüli alapon engedélyezik*.⁸⁷⁷

A fenti rendelkezés célja - legalábbis a Tanács álláspontja szerint - az, hogy a bevándorolt családok - a beilleszkedés megkönnyítése érdekében- gyermekeiket a lehető legfiatalabb korban magukhoz vegyék. A Parlament azonban úgy véli, hogy a kérdéses rendelkezés megvalósítja, mind a *családi élet tiszteletben tartásának, mind pedig a koron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának a sérelmét*.⁸⁷⁸ A Bíróság - az integrációs teszthez hasonlóan- azonban egyik alapon sem találta jogsértőnek azt. Álláspontja szerint, az irányelvben foglaltak alkalmazásának korlátozására felhatalmazó rendelkezés nem értelmezhető oly módon, mint amely megtiltaná a tagállami hatóságoknak egy 15 év feletti gyermek kérelmének figyelembevételét.⁸⁷⁹ Az irányelv *mindössze felhatalmazza* a tagállamokat arra, hogy esetükben, *ne az irányelvben rögzített általános feltételek kerüljenek alkalmazásra*. Ezen a nézetten ugyanakkor enyhít, hogy a tagállami hatóságoknak, ez esetben is a gyermek érdekét szem előtt tartva kell eljárniuk a kérelem elbírálása során. A tagállami implementációt illetően érdemes megemlíteni, hogy egyetlen tagállam sem hajtotta végre ezt a korlátozást. Mivel az említett cikk szüneteltetési záradék (csak a végrehajtás időpontja előtt lehetett bevezetni), most már tilos a nemzeti jogszabályokban ilyen korlátozások szerepeltetése.⁸⁸⁰

A kiskorúak vonatkozásában,- ahogy láthattuk-, több neuralgikus pontja is van az irányelvnek, amelyek a Bíróság ítéletét tekintve ugyan átmentek a jogszerűségi vizsgán, *azonban az emberi jogi dimenziók elmélyítésére az EuB által tett közelmúltbeli kísérletek*⁸⁸¹ tükrében elgondolkodtatóak. Hasonlóképpen elgondolkodtató, hogy a Bíróság, amely az uniós polgárok vonatkozásában a „családegyesítés” tekintetében egy a

⁸⁷⁷ Lásd hivatkozott irányelv 4 (6) cikke.

⁸⁷⁸ Lásd hivatkozott ítélet 77. pont

⁸⁷⁹ Lásd uo. 85-88. pontok

⁸⁸⁰ Lásd hivatkozott bizottsági jelentés 4.1. pont

⁸⁸¹ Az elmúlt években a luxemburgi bíróság számos olyan döntést hozott, amely az uniós alapjogvédelmet erősíti.

felt már bemutatott, igen megengedő ítélkezési gyakorlatot „fejlesztett” ki, a bevándorláspolitikai területén oly következetesen ragaszkodik az EJEE 8. cikkének és az EJEB vonatkozó gyakorlatának „alkalmazásához”.

Az EJEE 8. cikkének és vonatkozó strasbourggi gyakorlatnak az uniós bevándorláspolitikai területén betöltött masszív szerepét legalábbis jól illusztrálja, hogy az EuB a bevándorláspolitikai területén született irányelv értelmezésére irányuló első döntése során meglehetősen széles körben utal a strasbourggi fórum migrációs tárgyú gyakorlatára, és amint azt fent már láthattuk, arra a következtetésre jut, miszerint az Európai Parlament által megtámadott rendelkezések lényegében megfelelnek az európai standardoknak, amennyiben a strasbourggi gyakorlattal összhangban értelmezik azokat.⁸⁸²

2.2.1.1.3. A kísérő nélkül érkező kiskorúak

A családgyesítési irányelv speciális szabályt rendel alkalmazni a kísérő nélküli kiskorúak esetében. Az irányelv 10. cikke úgy rendelkezik, hogy ha a menekült kísérő nélküli kiskorú, családgyesítési célból az irányelvben megállapított feltételek alkalmazása nélkül engedélyezik a kiskorú első fokú, egyenes ági felmenő rokonainak beutazását és tartózkodását.⁸⁸³

E ponton érdemes szükséges röviden kitérni a kísérő nélküli kiskorúak fogalmára és az azokra vonatkozó európai jogi szabályozásra.

A családgyesítési irányelv értelmében kísérő nélküli kiskorúnak minősülnek azok a harmadik országbeli polgárok, vagy hontalanok, akik tizennyolcadik életévüket még nem töltötték be, és akik a tagállam területére a jog vagy a szokás alapján felelős felnőtt kísérő nélkül érkeznek, mindaddig, amíg ilyen személy tényleges felügyelete alá nem kerülnek, továbbá azok a kiskorúak, akiket a tagállam területére való beutazásuk után

⁸⁸² LAWSON, R.: Family reunification and the Union's Charter of Fundamental Rights, Judgement of 27 June 2006, Case 540/03, 340.o., CARRERA, S: In search of the perfect citizen? The intersection between integration, immigration and nationality in the EU, 297.o.

⁸⁸³ Azaz nem szükséges, hogy eltartottak legyenek, ill, hogy a származás szerinti országban ne részesüljenek megfelelő családi támogatásban

hagytak kíséret nélkül.⁸⁸⁴ Számuk, becslések szerint, csak Európa területén mára eléri a 100.000 főt.⁸⁸⁵

Igen szerteágazó okok húzódnak meg a kísérő nélküli kiskorúak érkezése mögött. Az érintettek a háborúk és konfliktusok, a szegénység vagy a természeti katasztrófák, a hátrányos megkülönböztetés vagy az üldöztetés elől menekülnek. A családjuk küldi őket a jobb élet reményében, vagy azért, hogy segíthessék otthon maradt családtagjaikat, illetve hogy megkíséreljenek csatlakozni a már az EU területén tartózkodó családtagjaikhoz. Könnyen az emberkereskedelem áldozataivá válhatnak. Sokan közülük hamis okmányokkal, vagy épp okmányok nélkül érkeznek.

Amíg a korábbi évtizedekben a kiskorúak elsősorban szervezett programok keretében érkeztek világszerte a fogadó országokba,⁸⁸⁶ addig mára az illegális beutazásé lett e téren a főszerep. Ez a tendencia mindenekelőtt a határrendészeti intézkedések megszigorításával, és az illegális bevándorlók számában mutatkozó általános növekedési szinttel magyarázható.

A statisztikák szerint, a kísérő nélkül érkező kiskorúak, főként a 16-18 év közötti fiúkból kerülnek ki, ők elsősorban Afganisztánból, Oroszországból, Nigériából, Szomáliából és más afrikai országokból érkeznek. Sokan közülük menekült státuszért folyamodnak.⁸⁸⁷ A legtöbb kérelmet az elmúlt években Svédországban, Finnországban és az Egyesült Királyságban nyújtották be. Előbbi országokban jóval nagyobb arányban fogadják el a kérelmeket, mint például Németországban.⁸⁸⁸ A kísérő nélküli kiskorúak azonban sok

⁸⁸⁴ Az ENSZ Gyermek Jogai Bizottságának a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezményhez fűzött 6. számú Általános Magyarázata szerint kísérő nélküli gyermek, más szóval kísérő nélküli kiskorú, az Egyezmény 1. cikkében meghatározott, a szüleitől és más hozzátartozóitól elszakított gyermek, akiről nem gondoskodik olyan felnőtt, aki a jog vagy a szokás alapján erre köteles. Lásd a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvényt. The Committee on the Rights of the Child General Comment No. 6 (2005) TREATMENT OF UNACCOMPANIED AND SEPARATED CHILDREN OUTSIDE THEIR COUNTRY OF ORIGIN <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm>

⁸⁸⁵ <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc11/EDOC12539.htm>

⁸⁸⁶ Elég csak arra a 14 000 kubai gyermekre gondolnunk, akik a Castro diktatúra alatt érkeztek Miami-ba az ún. "Pan Peter" program keretében.

⁸⁸⁷ Az Irakból érkező menekült státuszért folyamodók száma az elmúlt évben valamelyest csökkent. http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art86.html

⁸⁸⁸ Lásd *uo.*

esetben nem folyamodnak e státuszért, így számarányuk jóval nagyobb, mint ahogy arra a menekült jogállásért folyamodó kérelmek számából következtethetünk. Az, hogy mi lesz a sorsa a védett státuszt el nem nyerő kiskorúaknak, az tagállamonként változik. A legtöbb tagállamban a bíróság gyámot rendel melléjük, ill. szociális munkás gondozása alá kerülnek. Persze nem ritkán kitoloncolják őket az országból, de ellentétes példával szolgál Portugália, ahol lényegében a portugál kiskorúakkal megegyező státuszt élveznek előbbieket a szociális ellátásokhoz való hozzáférést illetően.

Egy azonban biztos, az elmúlt évtizedben jelentősen megnövekedett a kísérő nélküli kiskorúak száma a tagállamok területén.⁸⁸⁹ Így a probléma orvoslásra vár, mind globális, mind pedig uniós szinteken. A legnagyobb dilemmát a fogadó országok számára az jelenti, hogy vajon elsősorban és mindenekelőtt gyermekként tekintsenek a kísérő nélküli harmadik országbeli kiskorúra, vagy, mint az országhatárokat illegálisan átlépő olyan személyekre, akiknek „büntetlen belépése” a kérdéses országba vélhetően még több kiskorút vonz majd annak területére.

Ami az uniós jogot illeti, le kell szögeznünk, hogy az Egyesült Államokban uralkodó megközelítéssel ellentétben,⁸⁹⁰ a jelenleg e téren folytatott uniós politika a gyermek mindenek felett álló érdekét helyezi előtérbe más megfontolásokkal szemben. Ez elsősorban annak köszönhető, hogy az összes tagállam ratifikálta a Gyermek jogairól szóló 1989-es ENSZ egyezményt, amely a legtöbb rendelkezésében rögzíti, hogy minden gyermeket érintő intézkedésnél a gyermekek „mindenek felett álló érdekét” kell szem előtt tartani.

Az Alapjogi charta 24. cikkének (2) bekezdésében deklarálja, hogy a hatóságok és a magánintézmények gyermekekkel kapcsolatos tevékenységében a gyermek „mindenek fölött álló érdekének” kell az elsődleges szempontnak lennie. Fontos megemlíteni továbbá azt az 1997-es tanácsi állásfoglalást, amely ugyan a puha jog eszközeként, de kifejezetten a harmadik országbeli kísérő nélküli kiskorúakról rendelkezik.

⁸⁸⁹ Az Eurostattól származó adatok azt mutatják, hogy 2009-ben 10 960 kísérő nélküli kiskorú nyújtott be menedékkérelmet 22 tagállamban (kivéve a Cseh Köztársaságot, Dániát, Franciaországot, Lengyelországot és Romániát), ami 13 %-os emelkedést jelent 2008-hoz képest, amikor 9 695 menedékkérelemre került sor.

⁸⁹⁰ Az USA családjoga szintén a fenti elvet követi, de a bevándorlási és menekültjog területén csak egészen a közelmúltba kezdett teret nyerni az.

A fentiekén túl, számos egyéb uniós jogszabály rendelkezik a kísérő nélküli kiskorúakról. Így a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló 2003/9/EK irányelv rendelkezik azok gyámsági képviseléről, vagy, ha szükséges, a kiskorúak ellátásáért és jólétéért felelős szervezet általi képviseléről, ill. családtagjaik lehető leghamarabb történő felkutatásáról. E jogszabály előírja továbbá, hogy felügyelet nélküli kiskorúak gondozását ellátó személyeknek megfelelő képzéssel kell rendelkezniük a kiskorúak igényei tekintetében, illetve kötelesek azt megszerezni, és a nemzeti jogban előírt titoktartási kötelezettség terheli őket minden olyan információval kapcsolatban, amely munkájuk során jut tudomásukra.⁸⁹¹

Hasonló garanciális szabályokat fektet le a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló 2008/115/EK irányelv,⁸⁹² amely értelmében a kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozó kiutasítási határozat elrendelése előtt a gyermekek legjobb érdekének kellő figyelembevételével a kiutasítást végrehajtó hatóságtól eltérő megfelelő szervek általi segítségnyújtást kell biztosítani a kiskorúak számára. A kísérő nélküli kiskorúaknak a tagállam területéről történő kitoloncolása előtt a tagállam hatóságainak meg kell győződniük arról, hogy a kiskorú egy családtagjához, kinevezett gondviselőhöz vagy a fogadó állam megfelelő befogadó létesítményéhez kerül.

Végül, az Európai Bizottság 2010-ben cselekvési tervet fogadott el,⁸⁹³ amely az Unió területére beutazó kísérő nélküli kiskorúak fokozott védelmére irányul, továbbá amely feloleli a gyámságra és a jogi képviselőre vonatkozó közös szabályokat. A terv célja közös európai megközelítés kialakítása, amely biztosítja, hogy az illetékes hatóságok a lehető leghamarabb – lehetőleg hat hónapon belül – minden kísérő nélküli kiskorú jövőjéről döntést hozzanak. A cselekvési terv értelmében a tagállamoknak mindenekelőtt

⁸⁹¹ A Tanács 2003/9/EK irányelve (2003. január 27.) a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról, HL L 31., 2003.2.6., 18–25. o.

⁸⁹² Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról HL L 348., 2008.12.24., 98–107. o.

⁸⁹³ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Action Plan on Unaccompanied Minors, 2010-2014. COM (2010) 213 final

fel kell kutatniuk a kísérő nélküli kiskorúak családját, és figyelemmel kell kísérniük eredeti környezetükbe való visszailleszkedésüket. Amennyiben ez szolgálja leginkább a gyermek érdekét, a tagállamoknak alternatív megoldásokat kell találniuk.

Szükséges végül megemlíteni, hogy az Európa Tanács Parlamenti közgyűlése is számos ajánlást,⁸⁹⁴ határozatot és véleményt⁸⁹⁵ fogalmazott meg a kísérő nélküli kiskorúak védelme tárgyában, amelyek mindegyikében különös hangsúlyt fektet a gyermek legjobb érdeke elvének érvényesülésére.

Sok kritika fogalmazódik meg az Unióval szemben, amiért az túlságosan megengedő politikát folytat a kísérő nélküli kiskorúak irányában. Ugyanakkor szükséges arra is rámutatni, hogy az egyes tagállamok teljesen eltérő módon értelmezik és alkalmazzák a gyermek mindenek felett álló érdekének elvét. Különösen problémás terület a kiskorúság életkori szabályainak eltérő értelmezése, ugyanis számos ország a 18. életév betöltésénél alacsonyabb korhatárt, így a 16. életévet rögzíti a kísérő nélküli kiskorú státusz megállapíthatósága céljából bevándorlási politikájában.

A kiskorúak elszállásolásának tagállamonkénti eltérése is sok problémához vezet. Így a túlzottan megengedő szabályok következményeként igen sok fiatalnak vész nyoma főként Csehországban, Finnországban, Olaszországban és Hollandiában. Bár az eltűnések mögött jórészt a fiatalok családjukhoz való szökése áll, ahogy arra fent már utaltam a kiskorúak sok esetben emberkereskedők áldozatai lesznek.

A kérdés lényegében az, hogyan lehet ezeket a gyermekeket,- akik nagy része munkavállalási célzattal érkezik az országba-, megmenteni az emberkereskedőktől, úgy hogy ne érezzék magukat börtönkörülmények között abban az intézményben, ahol elszállásolják őket, fill. gondoskodnak róluk.

⁸⁹⁴1969 (2011), 1596 (2003) ill. 1703 (2005) számú ajánlások:

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/EREC1969.htm>

⁸⁹⁵ 1810 (2011) számú határozat, 12558 (2011) számú vélemény:

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc11/EDOC12539.htm>,

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/ERES1810.htm>

A gyermek mindenek felett álló érdeke elvének tagállamonkénti eltérő alkalmazása a tagállamokban különböző szintű védelemhez vezet, ami ugyanakkor megkérdőjelezi a kísérő nélküli kiskorúakkal szemben folytatott politika hatékonyságát.

2.2.2. A házastárs

Az irányelv a kiskorú, nem házas gyermekén túl, *a család egyesítő házastársa* számára is biztosítja a család egyesítés jogcímén történő általános beutazási, ill. tartózkodási jogot az érintett tagállam területére. Ugyanakkor már az irányelv preambuluma rögzíti, hogy „a család egyesítési jogot a tagállamok által elismert *értékek és elvek*, megfelelő betartásával kell gyakorolni”,⁸⁹⁶ amely kellő alapjául szolgál, több, így például a poligám házasságokat érintő jogszabályi megszorításnak.⁸⁹⁷ E fenti megszorítás nézetem szerint, teljességgel érthető. Komolyabb indoklást kívánnak azonban az irányelvben lefektetett egyéb, így a *házastársak életkorára* vonatkozó korlátozások, különösen a kiskorúakkal kapcsolatos fenti szabályok ismeretében. A jelenlegi rendelkezések szerint, ugyanis a tagállamok *egy minimális életkor* betöltését írhatják elő a házastárs számára annak család egyesítővel való csatlakozása előtt. Ez a rögzített korhatár azonban semmiképpen sem haladhatja meg a 21. életévet. A korhatárnak- legalábbis az irányelv szerint- kettős célja van, egyfelől a *házastárs jobb beilleszkedésének* biztosítása, másfelől a *kényszerházasságok megelőzése*.

Felmerül ugyanakkor a kérdés, hogy a társadalmi beilleszkedés elősegítése szempontjából, mi indokolhatja az eltérő szemlélet alkalmazását a kiskorúak és a házastársak esetében? Ahogy azt láthattuk, a kiskorú gyermekek esetében a 15 éves életkor elérése *már* megkérdőjelezi a társadalomba való integrációs képességüket. Ennek fényében meglepő, hogy a *házastársak esetében kizárólag a korhatár kitolása biztosíthatja ugyanazt a célt*. A harmadik országok többségében a nemzeti jog már 16 éves kortól lehetővé teszi a házasságkötést. Ez ahhoz a furcsa és ellentmondásos helyzethez vezethet, hogy egy 16 éves, szüleihez csatlakozni kívánó harmadik országbeli

⁸⁹⁶ Lásd hivatkozott irányelv preambuluma 11. pont

⁸⁹⁷ Poligám házasság esetén, ha a család egyesítővel egy házastárs már együtt él a tagállam területén, az érintett tagállam nem engedélyezi a család egyesítést egy további házastárs tekintetében. Lásd irányelv 4 (4). cikke

kiskorút a tagállami hatóságok azon az alapon zárhatnak ki a családegyesítési irányelv által nyújtott kedvezményből, hogy „már nem képes az integrációra” ugyanakkor, ha férjét kívánja követni, további várakozási időt is előírhatnak számára a hatékonyabb integráció érdekében.

A tagállamok márpedig úgy tűnik, élni kívántak az irányelv adta lehetőséggel. A minimumkorhatárt számos nemzeti jog a 18. életévben rögzítette, sőt Hollandia a családalapítás esetkörülményére ennél magasabb korhatárt, 21 évet ír elő. Fontos megemlíteni továbbá, hogy egyes országok, így Svédország, ill. Németország kifejezetten az irányelv átültetésekor vezették be a fenti követelményt a nemzeti jogukba, a kényszerházasságok megelőzésére hivatkozással. A fenti tagállami szabályok, noha összhangban vannak az irányelv rendelkezéseivel, emberi jogi szempontból erősen megkérdőjelezhetőek, hiszen azt feltételezik, miszerint a bizonyos kor alatt kötött házasságok mind kényszerházasságok. Ráadásul a fiatal párok kényszerű különélése házasságuk első éveiben könnyen a kapcsolat megromlásához vezethet.⁸⁹⁸ Különösen problematikus e korlát abban az esetben, ha a házasságból gyermek is született. A korhatár rögzítése továbbá véleményem szerint, nem feltétlenül alkalmas a kívánt cél elérésére, hiszen nem szab gátat a 18 év felett kötött kényszerházasságoknak. A kívánt cél kevésbé korlátozó eszközökkel is elérhető, így például, ha az érintett állam joga megtagadja a családegyesítést kényszerházasság fennállása esetén.⁸⁹⁹ Végül, a kényszerházasságok áldozatai nézetem szerint, komolyabb védelmet élvezhetnek a fogadó államban, mint magában a származási országban.

A fenti rendelkezés potenciálisan jogsértő jellege kapcsán felmerül továbbá a kérdés, hogy amennyiben a fenti rendelkezés is az Európai Parlament által megtámadott rendelkezések között szerepelt volna, a Bíróság vajon milyen következtetésre jutott volna? Wiesbrock szerint, feltehetően arra, hogy a fenti rendelkezés az irányelv többi rendelkezésével⁹⁰⁰ együtt olvasva, nem ütközik az emberi jogi standardokba.⁹⁰¹

⁸⁹⁸ SCHMIDT, J.: Family reunification. Analysis of the Directive 2003/86/EC on the Right to family reunification in the context of the European Immigration Policy, 46.

⁸⁹⁹ E tekintetben továbbá polgári és büntetőjogi eszközök is rendelkezésre állnak a nemzeti jogokban.

⁹⁰⁰ Lásd hivatkozott irányelv 17., ill. 5(5) cikkei

Nézetem szerint, azonban a korhatár rögzítése abban az esetben igenis sérti az emberi jogi követelményeket, ha a minimuméletkor feltétele mérlegelés nélkül kerül alkalmazásra, azaz nem veszi figyelembe a kapcsolat jellegét és tartósságát, ill. nem ad lehetőséget a kivételes körülmények mérlegelésére a döntés során.

Vajon mi a helyzet a 7.cikk (2) bekezdése alapján alkalmazható általános integrációs követelmény esetében a házastársakat illetően? Groenendijk úgy véli, és ezzel egyet kell értenünk, hogy a kifejezetten külföldön teljesítendő integrációs teszt jogszerűsége- az előbbi logikai fonal mentén haladva- szintén erősen megkérdőjelezhető, hiszen annak sikertelensége esetén a 17. cikkben szereplő körülmények tagállami hatóságok általi mérlegelésére eleve sor sem kerülhet.⁹⁰²

2.2.3. Egyéb családtagok

A tagállamok az irányelv értelmében, a *fenti körön kívül eső hozzátartozók számára nem kötelesek biztosítani* a területükre való belépést a családegyesítés jogcíme alatt, ugyanakkor diszkrecionális jogkörükben engedélyezhetik azt további, a jogszabályban felsorolt családtagok számára egyaránt.⁹⁰³ Ilyennek minősülnek a családegyesítő és házastársa első fokú, eltartott egyenes ági rokonai, azaz *szülei, ha a származás szerinti országban nem részesülnek megfelelő családi támogatásban, továbbá felnőtt, nem házas gyermekeik, ha egészségi állapotuk miatt képtelenek magukról gondoskodni*. Ebbe a körbe sorolható továbbá az *élettárs, amennyiben megfelelően igazolt, állandó, hosszan tartó kapcsolatban él a családegyesítővel, ill. a regisztrált partner, végül az ő gyermekeik, amennyiben nem házas kiskorúak, vagy nagykorúak ugyan, de egészségi állapotuk miatt képtelenek magukról gondoskodni*.

⁹⁰¹ WIESBROCK: ibid 478 o.

⁹⁰² GROENENDIJK, K.: Family reunification as a Right under Community Law, 224.o.

⁹⁰³ Lásd hivatkozott irányelv 4 (2) ill.(3) cikkei

Az irányelv első tervezetében a házastársi és élettársi kapcsolat,- függetlenül az utóbbi homoszexuális vagy heteroszexuális jellegétől-, még azonos elbírálás alá esett, amennyiben a kérdéses tagállami jog egyenértékű kapcsolatként kezelte azt.⁹⁰⁴ A tagállamok egy része azonban nem értett egyet azzal, ezért mind az élettársak, mind a regisztrált partnerek vonatkozásában elvetésre került az eredeti javaslat, amely a házastársakhoz hasonlóan, az automatikus kedvezményre jogosultak körébe vonta volna a fenti személyeket.⁹⁰⁵ A fenti megoldás, a harmadik országbeli polgárok és a migráns uniós családtagok helyzetét szinte azonos pozícióba hozta volna. Ez különösen igaz az egynemű párok esetében, mivel a 2004/38/EK irányelv az uniós polgár *regisztrált élettársát*, - amennyiben a fogadó ország joga a regisztrált párkapcsolatot a házastársi kapcsolattal egyenértékűnek tekinti - automatikusan a beutazásra és tartózkodásra jogosult személyek közé sorolja, amíg a *'sima'* élettársi kapcsolatban élők számára *csupán könnyített* belépési feltételeket biztosít.⁹⁰⁶

A családtagok irányelv *hatályos változata* értelmében maguk a tagállamok dönthetik el, hogy az élettársakat a családtagok tekintetében a házastársakkal egyenlő bánásmódban részesítik-e.⁹⁰⁷

Félretéve a kérdés elméleti oldalát, szükséges megjegyezni, hogy egyes tagállamok is, így Svédország és Hollandia, már túl is lépett az irányelv minimál standardjain, kiterjesztve a családtagok jogát a tartós párkapcsolatban élőkre. A német szabályozás értelmében

⁹⁰⁴ Ez a megoldás kézenfekvőnek bizonyult, tekintve, hogy számos ország jogi szempontból egyenértékű kapcsolatként kezeli a házastársi és az élettársi kapcsolatot. Továbbá egyes nemzetközi dokumentumok, ill. uniós aktusok is rögzítik, hogy azokban az országokban, ahol a nemzeti jog jogi szempontból nem tesz különbséget a két kapcsolat között, ott az élettársak vonatkozásában is biztosítani kell azokat a jogokat, amelyeket a házastársak vonatkozásában garantálnak. Így például, a migráns munkavállalók és családtagjaik jogainak védelméről szóló ENSZ egyezmény 44 cikk (2) bekezdése a házastársakat és az élettársakat egy kategória alá sorolja. Az uniós aktusok közül pedig, az átmeneti védelemről szóló 2001/55/EK irányelv az, amely egyformán alkalmazandó mind a házastársakra, mind pedig, az élettársakra. A Dublini 343/2003/EK rendelet és a 2004/83/EK kvalifikációs irányelv a fogalom meghatározások között, szintén a jogszabály védelme alá tartozó családtagnak minősíti az élettársat, amennyiben azokat a hazai idegenrendészeti jog a házastársakkal egyenértékűként kezeli.

⁹⁰⁵ A Bizottság hangsúlyozta, hogy egy ilyen megoldás semmiképpen sem vezethet a fenti terület erőszakos harmonizációjához, vagyis ahhoz, hogy a tagállamok jogi szempontból elismerjék az élettársi kapcsolatot.

⁹⁰⁶ Lásd 2004/38/EK irányelv 2. cikk (2) bek. b. pontja, ill. 3. cikk (2) b pontja

⁹⁰⁷ TONER, H.: Partnership rights, free movement and EU law, 74.o.

továbbá az azonos nemű, bejegyzett élettársi kapcsolatban élőket is megilleti a családegyesítés joga.⁹⁰⁸

Mindemellett érdekes, hogy az irányelv 4. cikkében rögzített főszabály alóli kivételeket a jogszabály csak a házastársak vonatkozásában írja elő, így a jelenleg hatályos szöveg szerint, amíg a poligám házasságok esetén csak egyetlen házastárs élhet a családegyesítővel a tagállam területén, addig az élettársi viszony vonatkozásában nem találunk ilyen korlátozást, ahogy a csatlakozni kívánó életkorát illetően sem, szemben a házastársak esetében rögzíthető minimum életkorral.⁹⁰⁹ Az Európai Unió Bírósága egy a fenti tényállás felmerülése esetén, vélhetően, analóg értelmezés útján kiterjesztené a házastársakra irányadó korlátozásokat az élettársakra is.

A harmadik országbeli családegyesítő és házastársa gyermekei vonatkozásában, az eredeti tervezet már *eleve szigorúbb követelményeket* támasztott, mint az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgását szabályozó irányelv. Amíg utóbbi, ahogy azt már fent említettem, *automatikusan biztosítja a tartózkodás jogát a 21 év alatti egyenes ági leszármazók számára* - függetlenül attól, hogy eltartottnak minősülnek-e vagy sem-, addig a családegyesítési irányelv a fenti jog megadását a nagykorú gyermekek esetében a tagállamok *diszkréciójába* utalja.

Hangsúlyozni szükséges, hogy kizárólag az *első fokú* egyenes ági lemenők, azaz a gyermekek tehát azok, akik családegyesítés jogcímén tartózkodást nyerhetnek az érintett tagállam területén, és csakis akkor, ha igazolják, hogy *nem házasok* illetve, *egészségi állapotuk* miatt képtelenek magukról gondoskodni. A családegyesítési irányelv a *felmenők* vonatkozásában is komoly megszorítással él, mivel ellentétben az uniós polgárok családtagjaira vonatkozó 2004/38/EK irányelvben foglaltakkal, itt a belépésre és tartózkodásra jogosult felmenők köre szintén kizárólag a *szülőkre*, azaz az elsőfokú felmenőkre korlátozódik. Továbbá szintén nem automatikusan, hanem a *tagállam külön*

⁹⁰⁸Hét tagállam (Belgium, Németország, Finnország, Hollandia, Svédország, Portugália, Litvánia) teszi lehetővé a vagy élettársi viszonyban vagy igazolt, állandó, hosszan tartó kapcsolatban élő nem házas élettársak egyesülését. Bizottsági jelentés 4.2.

⁹⁰⁹Lásd hivatkozott irányelv 4. ill. 5. cikkei

engedélye alapján biztosított csak az, abban az esetben, ha a származás szerinti országban a szülők nem részesülnek megfelelő családi támogatásban.

A tagállamok több mint fele lehetőséget biztosít a „függő” családtagok, így a felnőtt gyermek és a szülők csatlakozására, amennyiben előbbiek eltartottnak minősülnek, ill. ellátásuk nem biztosított a származás országában.

3. A családegyesítési jog gyakorlására vonatkozó követelmények

Az irányelv elsőként az ún. *negatív követelmények* listáját rögzíti, vagyis azokat a közrendi, közbiztonsági, ill. közegészségügyi akadályokat, amelyek fennállása esetén az érintett családtagtól megtagadható a tagállamba való beutazás, ill. tartózkodás joga.⁹¹⁰ E tekintetben a tagállamok mérlegelési jogkörrel rendelkeznek. A negatív lista mellett, amelyre a későbbiek során még kitérek, a tagállamok előírhatják továbbá a kérelmet benyújtó személy számára, szolgáltatson bizonyítékot arra nézve, hogy *a családegyesítő megfelelő lakhatást, betegbiztosítást és anyagi fedezetet tud biztosítani saját maga és családtagjai számára.*⁹¹¹

3.1. A megfelelő lakhatás, az egészségbiztosítás és a megélhetéshez szükséges anyagi források biztosítása

A lakhatási követelmény már korábban is szerepelt kifejezetten a tagállami polgárokra vonatkozó másodlagos joganyagban. A munkavállalók közösségen belüli szabad mozgásáról szóló 1612/68/EGK rendelet ugyanis úgy rendelkezik, hogy a munkavállalónak családja számára a foglalkoztatása szerinti régióban a helyi munkavállalók vonatkozásában átlagosnak tekintett lakással kell rendelkeznie. A rendelet kifejezetten hangsúlyozza ugyanakkor, hogy a fenti rendelkezés nem vezethet a hazai és másik tagállambeli munkavállalók közötti hátrányos megkülönböztetéshez.⁹¹² A lakhatási

⁹¹⁰ Lásd uo. 6. cikk (1) ill. (2). bekezdése

⁹¹¹ Lásd uo. 7. cikk 1. bek (a),(b),(c) pontjai

⁹¹² 1612/68/EK rendelet 10. cikk (3) bekezdés

követelmény családgyesítési irányelvben való ismételt rögzítése⁹¹³ meglepő módon nem ütközött tagállami ellenállásba, noha - a rendeletet részben felváltó -, az uniós polgárok szabad mozgását szabályozó 2004/38/EK irányelv *már nem tartalmazza* azt.⁹¹⁴ A tagállamok lakhatási követelmények fenntartására irányuló preferenciáját egyébiránt jól tükrözi, hogy a legtöbb tagállam bevezette és/vagy fenntartotta a szálláshelyre vonatkozó feltételeket. A gyakorlati előírások eltérőek, némelyik mindössze a szálláshely „rendes” jellegére utal, mások pontosabb megközelítést alkalmaznak és meghatározzák a további személyenkénti kötelező négyzetmétereket. Megkérdőjelezhető ugyanakkor az az osztrák gyakorlat, miszerint a családgyesítőtől azt kérik, hogy e követelményeket családtagjai beutazása előtt teljesítse, mivel a családgyesítési eljárás időtartama jelentős anyagi terhet róhat a családgyesítőre.⁹¹⁵

Az irányelv értelmében, a családgyesítőnek a saját maga és családtagjai részére az érintett tagállamban, az állampolgárok számára általában biztosított valamennyi kockázatra kiterjedő *betegségbiztosítással* kell rendelkeznie. Ez a követelmény megfelel annak, amit a 2004/38/EK irányelv a *gazdaságilag inaktív uniós polgárokkal* szemben támaszt, és amely a *Baumbast eset*⁹¹⁶ kapcsán már értelmezést nyert az Európai Unió Bírósága által. A Bíróság a fenti ügy kapcsán ugyanis rögzítette, hogy a megfelelő egészségbiztosítás követelményét az *arányosság elvével* összhangban kell értelmezni. Így, amennyiben az érintett család ugyan egy másik tagállamban rendelkezik egészségbiztosítással, de a fogadó tagállamban nem vesz igénybe semmiféle szociális ellátást, a tartózkodási kérelme nem utasítható el azon az alapon, hogy nem tesz eleget a fenti kívánalomnak. Hasonlóképpen megállja a helyét a fenti koncepció a harmadik országbeli családgyesítő és családja vonatkozásában is, azaz ha előbbiek nem jelentenek

⁹¹³ „Az ugyanabban a régióban egy hasonló család számára szabványosnak tekintett, az érintett tagállamban hatályos általános egészségügyi és biztonsági előírásoknak megfelelő szálláshely.” Az irányelv első tervezete kifejezetten rögzíti azokat a körülményeket, amelyeket figyelembe kell venni a vizsgálat során, így a család hasonló jellegének elbírálásánál figyelembe kell venni a lakásban élő családtagok számát és társadalmi helyzetét.

⁹¹⁴ A 2003/86/EK irányelv továbbá nem rögzít semmilyen anti-diszkriminációs klauzulát a lakhely minőségének vizsgálata vonatkozásában, ami természetesen nem jelenti azt, hogy a tagállamok szabad kezet kapnának annak meghatározásában, mit tekintenek szabványosnak.

⁹¹⁵ Lásd hivatkozott bizottsági jelentés 4.3 pont

⁹¹⁶ A Bíróság C-413/99 *Baumbast & R v. SSHD* ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélete 2002., EBHT I-7091o.

terhet az adott ország szociális ellátórendszerére, akkor az egészségbiztosítás követelményének az adott család *személyes körülményeire figyelemmel* kell értékelésre kerülnie. Ezt támasztja alá egyébként a családegyesítésről szóló irányelv első tervezetének értelmező magyarázata is, amely kifejezetten rögzíti, hogy a rendelkezés célja az *adott ország szociális ellátórendszerének védelme*.

A teljekörű egészségbiztosítást a tagállamok fele követeli meg. Magyarország alternatív rendszert alkalmaz, amikor is vagy egészségbiztosítás, vagy elegendő pénzügyi forrás meglétét követeli meg. E gyakorlat a Bizottság szerint erősen megkérdőjelezhető, mivel az egy további feltétel előírásának is tekinthető.⁹¹⁷

A harmadik feltétel,⁹¹⁸ azaz a *megfelelő anyagi források* meglétének kívánalma⁹¹⁹ megerősíti a fent leírtakat, mivel már maga a jogszabálysöveg is tartalmazza a szociális segélyek *rendszeréhez való folyamodás elkerülésének* negatív követelményét. Az uniós polgárokra vonatkozó szabályozástól eltérően, a jogszabálysöveg *kiegészül az anyagi források állandó és rendszeres* jellegének feltételével.⁹²⁰ Ez persze nem jelenti azt, hogy kizárólag gazdasági tevékenységből származhat ez a forrás, azonban a 'rendszeresség' elbírálásakor a tagállami hatóságok vélhetően előnyben részesítik a munkavállalói, illetve vállalkozói tevékenységből származó bevételeket, az egyéb magánjellegű forrásokkal szemben. A fenti követelmény minden bizonnyal a harmadik országbeli polgárok *minél szerveesebb társadalmi integrációját* hivatott előmozdítani, ugyanakkor az számos értelmezési problémát rejt

⁹¹⁷ Lásd hivatkozott bizottsági jelentés 4.3.2. pont

⁹¹⁸ Lényegében az összes tagállam alkalmazza ezt a kritériumot, de különféle módokon: vagy anélkül, hogy még pontosabban rendelkeznének (Ciprus), vagy úgy, hogy ennek pontosabb meghatározását helyi rendelkezésekre bízzák (Németország), vagy a minimálbérre hivatkoznak (Franciaország, Luxemburg, Románia, Litvánia) vagy arra a minimáljövedelemre hivatkoznak, amely alatt szociális juttatásokat nyújtanak (Ausztria). A megkövetelt hozzávetőleges havi jövedelem 120 eurótól (Lengyelország) 1 484 euróig (Hollandia) terjed. Néhány tagállam olyan küszöböt ír elő, amely a családegyesítővel egyesülésre készülő családtagok számával arányosan emelkedik.

⁹¹⁹ "Az érintett tagállam szociális segélyek rendszeréhez történő folyamodás nélkül a saját maga és családtagjai eltartásához elégséges állandó és rendszeres források. A tagállamok e forrásokat jellegükre és rendszerességükre hivatkozással értékelik, és figyelembe vehetik a nemzeti minimálbér és minimál nyugdíj szintjét, valamint a családtagok számát." COM (1999) 0638 9. cikk (b) pont.

⁹²⁰ Az irányelv sajnos nem tisztázza a fenti körülmények alátámasztására szolgáltatandó bizonyítékok körét, ezért a tagállamok elviekben szabadon határozhatják meg azt, hogy milyen igazolásokat köteles benyújtani a kérelmező.

magában. Arra a kérdésre azonban, hogy mi minősül rendszeresnek, a tagállamok és hatóságai igen eltérő válaszokkal szolgálnak. Amíg tehát az EuB gyakorlata szerint, az uniós polgárok vonatkozásában még az sem követelhető meg, hogy maga a *tartózkodást elnyerni kívánó uniós polgár rendelkezzen* e fedezettel, elégséges, ha azt más biztosítja számára,⁹²¹ addig a harmadik országbeli polgárok esetében, ahogy azt láthatjuk, az irányelv egy komoly megszorító kitételrel él. Mindemellett, nézetem szerint, optimizmusra adhat okot az EuB közelmúltban, a Chakroun ügyben⁹²² született döntése, amely kifejezetten a harmadik országbeli családtagok számára előírt jövedelmi követelmények kérdésével foglalkozik.

3.1.2. A Chakroun ítélet

A Bíróság az ügy kapcsán hozott határozatában ugyanis az uniós joggal ellentétesnek találta a családtagok követelményeinek vonatkozásában rögzített szigorú holland szabályokat, egyben felvillantva a 2003/86/EK irányelvben foglaltakat az *uniós polgárok szabad mozgására vonatkozó gyakorlattal összhangban történő értelmezési lehetőséget*. A Chakroun ügy tényállása szerint, egy marokkói állampolgárságú személy M. Chakroun 1970 óta tartózkodott Hollandiában, határozatlan időre szóló tartózkodási engedéllyel. Az ugyancsak marokkói állampolgárságú R Chakroun-t 1972-ben Marokkóban vette el, aki a marokkói holland követségen, Rabatban, ideiglenes tartózkodási engedély kiadására irányuló kérelmet nyújtott be, hogy Hollandiába tartózkodó férjéhez csatlakozhasson. A kérdéses időszakban, azaz a kérelem benyújtásakor Chakroun úr részére azonban épp munkanélküli segélyt utaltak ki. Chakroun kérelme elutasításra került azzal az indokolással, hogy jövedelme nem elégséges a holland szabályok értelmében, ugyanis az általa kapott munkanélküli segély nem érte el a családalapítás esetére a kérelem benyújtásakor előírt összeget.

⁹²¹ A feljebb már hivatkozott Chen ügyben a Bíróság kimondta, hogy a gazdaságilag inaktív tagállami állampolgárok és családtagjaik tartózkodási jogát szabályozó 90/364/EK irányelv nem tartalmaz semmiféle előírást a fedezet eredetét illetően. Lásd ítélet 29. pontja.

⁹²² A Bíróság C-578/08 sz. Chakroun ügyben 2010. március 4-én hozott ítélete (az EBHT-ban még nem tették közzé)

Az előzetes döntéshozatal során a Bíróságnak elsőként arról kellett döntenie, hogy összhangban áll-e az uniós joggal a nemzeti jog rendelkezése, amely eredményeképpen a családegyesítést elutasítják azon családegyesítő számára, aki ugyan igazolta, hogy elégséges állandó és rendszeres forrásokkal rendelkezik a megélhetés általánosan szükséges költségeinek biztosítására, azonban jövedelmének szintjére tekintettel a rendkívüli körülményekből adódóan szükséges, egyénileg megállapított rendkívüli szociális segélyt vehet igénybe. A holland szabályozás ugyanis a szociális segélyek két kategóriáját állítja fel. A rendes szociális segély mellett, a rendkívüli szociális segélyről rendelkezik, amelyre az érdekelt személy akkor jogosult, ha azon forrásokkal nem rendelkezik, amelyek a megélhetéshez a rendkívüli körülményekből eredően szükséges költségek fedezéséhez elégségesek. Chakroun úr esetében ez utóbbi vonatkozás állt fent, azaz csak is e rendkívüli juttatásért folyamodott a holland hatóságokhoz.

A Bíróság előtt felmerült továbbá, hogy összhangban áll-e az irányelvvel a nemzeti jog azon rendelkezése, amely a jövedelmi feltételek alkalmazása során különböztet aszerint, hogy a *családi kapcsolatok* a tagállamban a családegyesítő személynek a fogadó tagállam területére történő *beutazása előtt, vagy azt követően jöttek létre*. A holland szabályozás tehát markáns különbséget tesz a *családalapítás és a szűkebb értelemben vett családegyesítés fogalma* között és az előbbi esetben csak akkor adható ki a tartózkodási engedély, ha a családalapító saját maga tartósan olyan jövedelemmel rendelkezik, amely eléri a minimálbér legalább a 120%-át, míg családegyesítés esetén ez az összeg csak a minimálbér 100%-át teszi ki.

A Bíróság az utóbbi kérdést illetően úgy találta, hogy az irányelv 17. cikkével, amely a hatóságok részéről minden családegyesítésre irányuló kérelem elbírálása esetében *egyedi vizsgálatot* követel meg, nem egyeztethető össze az a holland szabály, amely *általánosan meghatározza a minimálbér azon összegét, ami alatt minden családegyesítés elutasításra kerül*, az egyes bejelentők helyzetének konkrét vizsgálata nélkül. Egy ilyen meghatározás ugyanis kizárólag referenciaértékként szolgálhat.

A Bíróság szerint továbbá: „ A család létrehozásának időpontján alapuló különbségtételnek az uniós jogalkotó által szándékozott ezen hiánya folytán és az irányelv rendelkezéseinek megszorító értelmezésére és az e rendelkezések hatékony érvényesülésének akadályozására vonatkozó tilalomra tekintettel a tagállamok nem rendelkeznek széles mérlegelési mozgástérrel, amely lehetővé tenné számukra e különbségtételnek az irányelvet átültető nemzeti jogszabályokba történő visszaemelését.”⁹²³

E tekintetben a taláros testület a családi élet védelmének EJEE-ben rögzített 8., ill. az Alapjogi Charta hasonló tartalmú 7. cikkére utalt ítéletében, egyúttal a fent már vizsgált az uniós polgárok harmadik országbeli hozzátartozójával kapcsolatos *Metock döntését* is citálva.

Ami pedig a szociális segély igénybevételét illeti, a Bíróság kifejezetten az Eind ügyben foglaltakat hivatkozva rögzítette, hogy a „szociális segélyek” irányelvben szereplő fogalma csak is olyan az állami hatóságok által nyújtott támogatást jelentenek, melyhez az folyamodhat, aki nem rendelkezik a saját maga és családtagjai eltartásához elégséges *állandó és rendszeres* forrásokkal, és e ténynél fogva tartózkodási ideje alatt terhet róhat a fogadó tagállam szociális ellátórendszerére.⁹²⁴ A Bíróság lényegében tehát az uniós polgárok és családtagjaik vonatkozásában felmerült bírói gyakorlatot hivatkozva a harmadik országbeli polgár családegyesítésére vonatkozó kérdés kapcsán, amely ezáltal felveti annak lehetőségét, hogy a rendszeres és stabil források” 2003/86/EK irányelvben rögzített feltétele a jövőben a 2004/38/EK irányelvben szereplő „elégséges források” követelményével összhangban kerüljön értelmezésre.⁹²⁵ Ez mindenképpen biztató, az EuB

⁹²³ Lásd Chakroun ítélet 64. pont

⁹²⁴ Lásd uo. 46. pont

⁹²⁵ WIESBROCK: ibid 268.o. Ami az uniós polgárokra vonatkozó, releváns tárgyban felmerülő szabályokat illeti utóbbiaknak csak nyilatkozniuk szükséges a tekintetben, hogy elegendő forrásokkal rendelkeznek önmaguk és családtagjaik számára ott tartózkodásukhoz. A nemzeti hatóságok szükség esetén ellenőrizhetik a források meglétét, törvényességét, mennyiségét és rendelkezésre állását. Nem szükséges tehát, hogy a források rendszeres jellegűek legyenek; akár felhalmozott tőke formáját is ölthetik. A jogszabály kifejezetten megtiltja a tagállamoknak, hogy – akár közvetlenül, akár közvetve – olyan konkrét összeget határozzanak meg, amelyet „elegendő forrásnak” tekintenek, és amely alatt a tartózkodáshoz való jogot automatikusan meg lehet tagadni. A tagállami hatóságok továbbá kötelesek figyelembe venni az illető személyes körülményeit.

irányelvvel kapcsolatosan született első döntésének (C-540/03) fényében, amely az EJEB 8. cikkkel kapcsolatos gyakorlatához ragaszkodva, még mereven elzárkózott az uniós polgárok családgyesítésére vonatkozó bármilyen koncepció harmadik országbeli polgárok viszonylatában történő alkalmazásáról.

A Bíróság a szociális segélyhez való folyamodás irányelvben szereplő fogalmának értelmezését illetően tehát úgy találta, hogy annak negatív követelménye nem engedi meg a tagállami hatóságok számára, hogy a tagállami szabályok alapján elutasítsák a családgyesítést azon családgyesítő számára, aki igazolta, hogy a saját maga és családtagjai eltartásához elégséges állandó és rendszeres forrásokkal rendelkezik. Még abban az esetben sem, ha jövedelmének szintjére tekintettel a *rendkívüli körülményekből adódóan szükséges*, egyénileg megállapított megélhetési költségek fedezéséhez rendkívüli szociális segélyt vehet igénybe.

A tapasztalatok egyébiránt azt mutatják, hogy a tagállamok által a szigorú jövedelmi és lakhatási követelmények előírása a legkisebb mértékben sem tántorítja el a harmadik országbelieket attól, hogy a hovatartozásuk szerinti közösségekben keressék jövőbeni megélhetésüket, ott telepedjenek le, ill. keressenek munkát, zárt közösségeket alkotva ezzel.⁹²⁶ A tartózkodási engedély megadásának megtagadása egy pénzügyi nehézségekkel küzdő családgyesítő családtagjai számára, a támogató család hiányában vélhetően még tovább nehezíti annak társadalmi életbe való beilleszkedését. Ez felveti a fenti rendelkezéseknek az arányosság követelményével való összhangja kérdését, így azt, hogy azok alkalmasak-e a kívánt cél, így a családgyesítő és családtagjai integrációjának elérésére.

3.2. A várakozási idő előírása

Az említett kivánalmakon túl, - amelyek ha nem is teljesen azonos formában, de megtalálhatók az uniós polgárok szabad mozgását szabályozó másodlagos joganyagban-

⁹²⁶ WIESBROCK uo. 270.o.

⁹²⁷az irányelv tartalmaz egy további, - erősen megszorító - feltételt is a harmadik országbeli családgyesítő vonatkozásában. Az irányelv értelmében ugyanis a tagállamok előírhatják a családgyesítő számára, hogy egy meghatározott – két évet nem meghaladó – időszakon keresztül tartózkodjon jogszerűen területükön, mielőtt családtagjai csatlakoznának hozzá.⁹²⁸ Ez azt jelenti, hogy a kérelem benyújtható, de a tagállamok a jogszabályaikban meghatározott időszak lejártáig késleltethetik a családgyesítésben való részesítést.

Az irányelvben lefektetett *várakozási idő koncepciója* mögött álló jogalkotói megfontolás kétségkívül a tartózkodás stabilitásának biztosítása a családgyesítő részéről. A várakozási idő előírása messze nem új keletű intézmény, az korábban is szerepelt egyes tagállami szabályozásokban – Franciaországban egy év, Spanyolországban három év, míg Görögországban öt év várakozást írt elő a jogszabály a családtagok csatlakozását megelőzően. A többi tagállam nem szabott meg jogosultságszerző időt, de a kérelem elbírálása általában elhúzódott, volt, ahol évekig is eltartott.

Ezért volt különösen pozitív a Bizottság kezdeti javaslata, amely mindössze egy évben maximálta a jogszerűen elvárható tartózkodás időtartamát, a családgyesítést megelőzően. A végső változatban ez az időtartam azonban főszabályként már két évre növekedett. *Kivételes esetben* pedig, *legfeljebb három éves* várakozási idő is előírható az egyes tagállamokban, amennyiben annak - az irányelv elfogadásának időpontjában hatályos – jogszabályai figyelembe veszik a tagállam befogadó képességét. Ez a kivétel noha gyakorlatilag csak Ausztriát érinti a tagállamok közül, mégis komoly vihart kavart,⁹²⁹ aminek eredményeképpen a Parlament végül meg is támadta azt a luxemburgi fórum előtt. A Parlament a Bíróság előtt folyó eljárásban azzal érvelt, hogy a vitatott

⁹²⁷ Ahogy azt fent már láthattuk a betegségbiztosítás és a megfelelő anyagi fedezet követelménye nem tér el számottevően az uniós polgárokra vonatkozó követelményektől, mivel mindkét irányelv mintájául a gazdaságilag inaktív uniós polgárokra vonatkozó szabályozás szolgált.

⁹²⁸ Lásd hivatkozott irányelv 8. cikk

⁹²⁹ Egyes kommentátorok szerint a befogadóképesség kritériuma annál is inkább problematikus, mivel az kiváló táptalajául szolgál a tagállami önkényeskedésnek és sokkal inkább a „fogadó tagállam xenofóbia szintjéhez, mint az egyén helyzetéhez igazodik”. GUILD, E.: *The legal elements of European Identity: EU Citizenship and Migration Law*, 118. o.

rendelet *eltérő bánásmódot* eredményez aszerint, hogy az érintett tagállamban létezik-e az ország befogadóképességét figyelembe vevő jogszabály vagy sem. Érvelésében továbbá előadta, hogy egy a tagállam befogadóképességén alapuló feltétel, egyfajta *kvótarendszernek* felel meg, amely nem egyeztethető össze az EJEE 8. cikkének, így a családi élet tiszteletben tartásának követelményével. E tekintetben, különösen hangsúlyozta, hogy az Osztrák Köztársaság által alkalmazott korlátozó éves kvótarendszert az Osztrák Alkotmánybíróság az osztrák alkotmánnyal ellentétesnek mondta ki.⁹³⁰

A Bíróság a nemzetközi jog által biztosított mérlegelési jogkörre hivatkozva, e kérdésben úgy határozott, hogy a várakozási idő előírása, illetve a befogadóképesség kritériumának vizsgálata a tagállamok részéről *nem jár a 8. cikk megsértésével*.⁹³¹ Határozatában ugyanakkor 'az okos lány módjára' hangsúlyozza, hogy a mérlegelési jogkör gyakorlása során a tagállamoknak a fent már említett 17. cikkben lefektetett tényezők⁹³² *összességére* kell tekintettel lenniük, amelyek közül a tagállamban való tartózkodás ideje mindössze egy faktor.⁹³³ Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a várakozási idő teljesítése nem követelhető meg anélkül, hogy az összes, a konkrét esetben felmerülő tényezőt figyelembe ne vennék a döntéshozatal során, ami viszont minden esetben *egyéni mérlegelést* kíván meg a tagállami hatóságok részéről. Egyfelől, tehát, a Bíróság a *befogadóképesség feltételét jogszerűként* fogadja el, másfelől „helyi értékén kezeli azt”, egy kritériumként feltüntetve azt a többi között, ezáltal biztosítva az ügyek mindenkori „fair”, azaz érdemi elbírálását a tagállami hatóságok által.

Szükséges ugyanakkor megjegyezni 2011 júliusától tervezik bevezetni az úgynevezett piros- fehér- piros kártyát, amelynek tulajdonosa előnyt élvezne az ausztriai letelepedésnél, szakítva az eddigi szigorú kvótarendszerrel. Az elképzelés az, hogy a

⁹³⁰ Lásd hivatkozott ítélet 92. pont

⁹³¹ Lásd uo. 97. pont

⁹³² 17. cikk: „ A tagállamok megfelelően figyelembe veszik az érintett személy családi kapcsolatainak jellegét és szilárdságát, a tagállamban való tartózkodásának időtartamát és a származási országával való családi, kulturális és társadalmi kapcsolatai fennállását, amennyiben egy kérelmet elutasítanak, tartózkodási engedélyt visszavonnak, vagy annak megújítását megtagadják, vagy amennyiben úgy határoznak, hogy a családtagjai kiutasítását rendelik el”.

⁹³³ Lásd uo. 99. pont

mostani, kvótákhoz és korlátozásokhoz kötött merev bevándorlási és letelepedési politika helyébe egy olyan rendszer lépne, amely rugalmasabban alkalmazkodik az osztrák munkaerőpiacszükségeihez. A piros-fehér-piros kártya kiadását kritériumokhoz kötnék, például a németnyelv-tudáshoz, önfenntartó képességhez és büntetlenséghez. vizsgálnák a kérvényezők szakmai felkészültségét és képesítését, különös tekintettel arra, hogy képzettségük összhangban van-e a hazai igényekkel.

3.3. A közérdekű kivételek

Ahogy arra már fent utaltam, az irányelv egy *negatív listát*⁹³⁴ is rögzít a családegyesítésre vonatkozó követelmények tekintetében. Ezek az ún. közérdekű, azaz a közrendi, közbiztonsági, közegészségügyi⁹³⁵ kivételek, amelyek lényegében megfelelnek az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgását szabályozó 2004/38/EK irányelvben foglaltaknak. Amíg azonban az előbbi *expressis verbis* rögzíti, hogy a közérdekű kiutasítás kizárólag az érintett *személyes magatartásán* alapulhat, amely *valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell, hogy jelentsen a társadalom valamely alapvető érdekére*,⁹³⁶ addig a családegyesítési irányelv jóval *általánosabban* fogalmaz, tág teret hagyva ezzel a tagállami mérlegelésnek.

Az irányelv kissé elnagyoltan úgy rendelkezik, hogy a kérelmet elutasító, illetve kiutasító határozat meghozatalakor „a tagállamok – a 17. cikkben túlmenően – a családtag által elkövetett, a közrendet vagy a közbiztonságot sértő bűncselekmény súlyát vagy típusát, illetve azt a veszélyt veszik figyelembe, amelyet az érintett személy jelent”.⁹³⁷ *Nem mondja ki, tehát, hogy csak valódi, közvetlen és kellően súlyos veszély esetén van helye a kényszerintézkedés alkalmazásának.* Különösen szembeszökő ez a különbség az irányelv preambulumaiban a fényében, amely a következőképpen fogalmaz: „A közrend

⁹³⁴ Lásd hivatkozott irányelv 6. cikke

⁹³⁵ Az irányelv külön kiemeli, hogy a tartózkodási engedély megadása után szerzett betegség, ill. rokkantság nem adhat alapot az érintett személy kiutasítására. Ellentétben az uniós polgárokra és családtagjaikra vonatkozó szabályozással, jelen irányelv nem szab időbeli korlátot (megérkezés utáni három hónap) a tekintetben, hogy a megbetegedés a tagállami határ átlépésétől számítva mikor következett be.

⁹³⁶ Lásd 2004/38/EK irányelv 27. cikk (2) bekezdése

⁹³⁷ Lásd hivatkozott irányelv 6. cikk (2) bekezdése

fogalmába a súlyos bűncselekményért való elítélés tartozhat. Ebben az összefüggésben meg kell jegyezni, hogy a közrend vagy a közbiztonság fogalmába azok az esetek is beletartoznak, amikor egy harmadik ország állampolgára terrorizmust támogató szövetség tagja, ilyen szövetséget támogat, vagy szélsőséges törekvésekkel rendelkezik”.⁹³⁸ Amíg az uniós polgárok, és családtagjaik vonatkozásában az irányelv deklarálja, hogy a „*korábbi büntetőítéletek* önmagukban nem képezhetik ezen intézkedések meghozatalának az alapját”,⁹³⁹ addig az említett preambulum megfogalmazása azt sugallja, hogy még egy *korábbi elítélés sem szükséges feltétele* a kivétel jogszerű alkalmazásának. A *'terrorizmus gyanú'* fennállása már önmagában *elégséges* a harmadik országbeli polgár családtaggal szembeni elutasító/kiutasító intézkedés indokoltságának megalapozásához. Az USA elleni 9/11-es merényletnek vélhetően komoly szerepe volt a jelenlegi jogszabályszöveg elfogadásában, tekintve, hogy a Bizottság első tervezete még rögzítette *a személyes magatartás szükségességének* követelményét a közérdekű kivételek alkalmazása vonatkozásában.⁹⁴⁰ Bár a 2002-es tervezet értelmező magyarázatában az szerepel, hogy a módosítás egységes támogatottságot élvezett a tagállamok részéről,⁹⁴¹ a végső szövegtervezet kissé töredezett megfogalmazása nem erre utal. Annál is inkább nehéz, ezt elképzelni, mivel a 9/11-es események következményeként elfogadott biztonsági intézkedések társadalmi legitimitációja erősen megkérdőjelezhető.

A Tamperei célok és az egyedi mérlegelést kívánó döntési kötelezettség fényében feltételezhetjük ugyanakkor, hogy a harmadik országbeliek kiutasításával kapcsolatosan a tagállamok nem járhatnak el szabadon. Mindennek ellenére látnunk kell, hogy a 2001-es merénylet kapcsán felmerült biztonsági megfontolások jelentős hatást gyakoroltak az eredetileg a harmadik országbeliek érdekét messzemenően figyelembe vevő irányelvtervezetre. Erre utal az is, hogy a kiutasítás során figyelembe veendő faktorok eltérnek a két személyi kör, azaz a 2004/38, ill. 2003/86/EK irányelv hatálya alá tartozó

⁹³⁸ Lásd *uo.* preambulum 14.

⁹³⁹ Lásd 2004/38/EK 27. cikk (2) bekezdése

⁹⁴⁰ Nem tartalmazta továbbá a tartózkodási engedély közrendi alapon történő visszavonása, illetve megújításának elutasítása lehetőségét. COM (1 99) 0638 8. cikke

⁹⁴¹ COM (2002) 0225 6. cikke

személyek esetében. Így előbbi esetben a családi kapcsolat tartósságán, valamint a származási országgal fennálló kapcsolatrendszeren túl a tagállamoknak figyelembe kell venniük az érintett korát, egészségi állapotát és a fogadó államba való társadalmi és kulturális integrációját is.

3.4. Az általános integrációs klauzula

Ez a nem kötelező záradék lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy megköveteljék, a harmadik országok állampolgárai tegyenek eleget bizonyos beilleszkedési intézkedéseknek.⁹⁴² A menekültek családtagjai esetében ez utóbbi csak akkor alkalmazható, ha őket már családtagként részesítették.

Kevés tagállam vezetett be beilleszkedési intézkedést nemzeti jogszabályába. Közülük három, Hollandia,⁹⁴³ Németország⁹⁴⁴ és Franciaország alkalmazza azt, még hozzá a területre történő beutazás feltételeként. Az irányelv vonatkozó rendelkezése alapján a fenti tagállamok által bevezetett „külföldi integráció” követelményének az irányelv egyéb rendelkezéseivel (17. cikk), ill. az általános jogelvekkel, így az emberi jogi standardokkal és az arányosság elvével való összhangja azonban erősen megkérdőjelezhető.

Más tagállamok, így Ausztria vagy Ciprus a családtagok a beutazását követően írja elő a beilleszkedési tanfolyamokon való részvétel kötelezettségét vagy bizonyos nyelvvizsgakövetelményeket.⁹⁴⁵

A kérdéses tagállami rendelkezések jogszerűsége jelentős mértékben függ tehát az alkalmazni kívánt intézkedés jellegétől. Így a fentiek alapján nem kifogásolhatóak azok az integrációs eszközök, amelyek az érintett családtagokat tanfolyamon való részvételre kötelezik, ugyanakkor problematikusak lehetnek azok a kötelezően teljesítendő integrációs feltételek, így vizsgák előírása, amelyek abszolválása hiányában akár meg is

⁹⁴² E szerint, a tagállamok előírhatják a harmadik országok állampolgárai számára, hogy a nemzeti jognak megfelelően azok tegyenek eleget a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedéseknek.

⁹⁴³ Hollandia előírja, hogy a családtagok egy a nyelvismeretre és a holland társadalom ismeretére kiterjedő, első beilleszkedési vizsgát tegyenek le, amely csak származási országukban végezhető el.

⁹⁴⁴ Németország – bizonyos országok állampolgárságai kivételével – megköveteli, hogy a házastárs rendelkezzen alapvető német nyelvtudással a beutazás előtt, amely nyelvismeretet a konzulátuson kell bizonyítani.

⁹⁴⁵ Lásd hivatkozott bizottsági jelentés 4.3.4.

megtagadható a kérdéses családtagok beutazása. Az integrációs intézkedések célja minden esetben a családtagok beilleszkedésének megkönnyítése kell legyen, így megengedhetőségük mindenekelőtt e cél valós szolgálatától és az arányosság elve követelményének tiszteletben tartásától függ.⁹⁴⁶

Az integrációs követelmény tagállam általi alkalmazhatóság tehát semmiképpen sem vezethet a családdegyesítés teljes megtagadására, így különösen, ha az érintett alacsony iskolázottsági szintjére vagy lakóhelyére tekintettel, attól ésszerűen nem várható el a nyelv, ill. egyéb ismeretek elsajátítása.⁹⁴⁷

4. Az eljárásra vonatkozó szabályok

Az irányelv első tervezetében, a családdegyesítésre vonatkozó kérelem benyújtásának joga még *kizárólag a családdegyesítőt* illette meg a *családdegyesítés helye szerinti tagállamban*, tekintettel arra, hogy ő az, aki leginkább tisztában van a 'helyi viszonyokkal' ill. ismeri az ország nyelvét. Az első szövegtervezet értelmében továbbá, a családfőt követni kívánó családtagoknak a kérelem benyújtása idején, az *ország területén kívül kellett tartózkodniuk*, azaz a kérelmet szigorúan a család tagállamba érkezése előtt kellett benyújtaniuk.⁹⁴⁸ A 2002-es javaslat e tekintetben változást hozott. A kérelem benyújtására jogosult személyek körét, ill. a benyújtás helyét illetően az elfogadott irányelv már egy alternatív megoldást kínál a tagállamok számára. A kérelem benyújtására jogosultak körét a családdegyesítő *családtagjaira kiterjesztve* az lehetővé teszi, hogy a kérelem mind a fogadó ország hatóságainál, mind pedig a család tartózkodási helye szerinti konzulátuson benyújtható legyen. Az új verzió továbbra is fenntartja főszabályként azt, hogy a családtagoknak kívül kell tartózkodniuk a fogadó ország területén a kérelem benyújtásakor. Ugyanakkor *kivételre ad lehetőséget*, amikor úgy rendelkezik, hogy „a tagállamok – megfelelő körülmények között – elfogadják már az ország területén való

⁹⁴⁶ Megengedhetőségük megkérdőjelezhető az ilyen tanfolyamok vagy vizsgák elérhetősége, azok struktúrája (vizsgaanyagok, díjak, helyük stb.) vagy általában az alapján, hogy az ilyen intézkedések vagy hatásuk a beilleszkedéstől eltérő célokat szolgál-e (pl. az alacsony jövedelmű családokat kizáró magas díjak).

⁹⁴⁷ Így egyes tagállami jogokkal szemben felróható, hogy azok a nyelvi követelmények teljesítését illetően nem tartalmazznak „kimentetőségi klauzulát”.

⁹⁴⁸ Lásd COM (1999) 0638 7. cikke

tartózkodásuk alatt benyújtott kérelmet.”⁹⁴⁹Azt, hogy mi minősül megfelelő körülménynek, sajnos nem fejt ki az irányelv.

A Bizottsági jelentés szerint, öt tagállam⁹⁵⁰ akadályozza ezt a rendelkezést, mivel még azt az elsődleges szabályt sem írják elő, miszerint a családtagoknak a területükön kívül kell tartózkodniuk. Ciprus kivételével az összes többi tagállam alkalmazza ezt a derogációt és akkor is lehetővé teszi a kérelem benyújtását, ha a családtag már a tagállam területén van.⁹⁵¹ A kérdéses jogszabály megköveteli továbbá a családi kapcsolat fennállását igazoló okmányok, illetve a családtagok úti okmányai hitelesített másolatainak kérelemhez való csatolását. Az irányelv első tervezetében a családi viszony fennállását elég volt okiratokkal igazolni, azonban a végső változat már úgy rendelkezik, hogy „adott esetben – a családi kapcsolat fennállását igazoló bizonyíték megszerzése érdekében –, a tagállamok meghallgathatják a családdegyesítőt és családtagjait, és egyéb, szükségesnek tekintett vizsgálatokat is végezhetnek”.⁹⁵² Ez a biztonsági szűrő, - amely az uniós polgárok, és családtagjaik szabad mozgását szabályozó irányelvben nem szerepel, egyértelműen rámutat a családdegyesítés címe alatti esetleges *visszaélésekkel kapcsolatos tagállami félelmekre*. Különösen igaz ez az élettársak vonatkozásában, akik esetében az irányelv kifejezetten fel is sorolja, hogy milyen tényezőket vesz figyelembe a családi kapcsolat elbírálása során.⁹⁵³

⁹⁴⁹ Lásd hivatkozott irányelv 5. cikk (3) bekezdés

⁹⁵⁰ Csehország, Magyarország, Lengyelország, Portugália, Finnország

⁹⁵¹ Az eltérés alkalmazási köre lényegesen eltérő, néhány tagállam, így Ausztria ezt kizárólag humanitárius alapon teszi lehetővé, mások pusztán azt követelik meg, hogy a családtag legálisan tartózkodjon ott.

⁹⁵² Lásd hivatkozott irányelv 5. cikk (2) bekezdése

⁹⁵³ Lásd irányelv 5. cikk (2) bekezdése. Az irányelv a családi kapcsolat fennállására utaló tényezőként tartja számon a kapcsolatból származó közös gyermeket, a korábbi együttélést, e felsorolás azonban nem kimerítő. További bizonyíték lehet a közös bankszámla, közös ingatlan vagy értékesebb ingó tulajdon, esetleg az egymás javára történő végrendekezés. A nem okirati bizonyítékok feltárása esetén, a felek meghallgatása, illetve az egyéb szükséges vizsgálatok lefolytatása, a magánélet tiszteletben tartásának követelményével összhangban kell történnie. Bizonyos esetekben ugyanis elképzelhető, hogy semmiféle okirati bizonyíték nem áll rendelkezésre, így komoly veszélye áll fenn a családtagok magánéletébe való súlyos és aránytalan beavatkozásnak, különösen, hogy az irányelv semmiféle támpontot nem ad a tekintetben mikor tekinthető szükségesnek egy ilyen vizsgálat lefolytatása.

Az irányelv a tagállamok számára határidőt szab a kérelem elbírálására és annak a kérelem benyújtójával való írásos határozatban történő közlésére.⁹⁵⁴ Az első tervezetben ez a határidő 6 hónap volt, ami a jelenleg hatályos változatban már kilenc hónapra nőtt. A kérelem elbírálásának bonyolultsága miatti kivételes körülmények között ez a határidő azonban meghosszabbítható. A 2002-es javaslatban kifejezetten rögzítésre került, hogy a határidő így sem haladhatja meg a 12 hónapot. Ez a konkrét határidő végül kikerült az irányelv szövegéből, már csak annyi szerepel, hogy a határidő meghosszabbítható, amely ellentétes a *jogbiztonság* követelményével. A 2002-es javaslatban szereplő határidő különösen különös indokoltságát támasztja alá, hogy a *huzamos tartózkodási joggal* rendelkező harmadik országbeli polgárok jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv három hónapos határidő hosszabbítást engedélyez a tagállamok számára a kérelem elbírálásának összetettségével kapcsolatos rendkívüli körülmények esetén, kifejezetten nevesítve azt az esetkört is, amikor a kérelmező nem csatolja a szükséges, bizonyító erejű okmányokat.⁹⁵⁵ A családegyesítési irányelv a fenti szabálytól eltérően tehát semmilyen konkrét esetet nem nevesít, amely indokolttá tenné a határidő meghosszabbítását. Fontos eljárási garancia ugyanakkor, hogy a kérelem elutasítása mindenkor indoklást igényel, ellenkező esetben eljárási hibára hivatkozva érvényteleníteni lehet a határozatot.⁹⁵⁶

5. A családtagokat megillető jogosítványok

A kérelem elfogadását követően a tagállam legalább egy évre szóló első tartózkodási engedélyt biztosít a családtagok számára.⁹⁵⁷ Az irányelv 14. cikke rendelkezik a családtagokat megillető jogosultságokról. Ez magában foglalja a családtag *oktatáshoz, munkavállaláshoz, ill. vállalkozói tevékenység folytatásához való jogát*. A munkaviszony, ill. vállalkozói viszony létesítéséhez való jog, a családtagok fogadó államba való minél harmonikusabb integrációját hivatottak elősegíteni a Tamperei csúcsértekezleten

⁹⁵⁴ Lásd irányelv 5. cikk (4) bekezdés

⁹⁵⁵ Lásd 2003/109/EK irányelv a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról, Hivatalos Lap L 016, 23/01/2004 o. 0044 – 0053, 19. cikk (1). bekezdés.

⁹⁵⁶ Amennyiben pedig egyáltalán nem születik határozat az előírt határidőn belül, a tagállami jogok határozzák meg, hogy ez milyen következményeket von maga után.

⁹⁵⁷ Az uniós polgárok családtagjai számára kiállított tartózkodási kártya - három hónapot meghaladó tartózkodásuk esetén - ezzel szemben öt évig érvényes, kivéve, ha az uniós polgár tartózkodásának előrelátható időtartama ennél rövidebb. 2004/38/EK irányelv 11. cikk (1) bekezdés.

elfogadott tanácsi következtetésekkel összhangban. A szabad munkavállaláshoz való jog azonban *korántsem korlátlan jogosítvány*, a tagállamok a *munkaerőpiacuk vizsgálatával* összefüggésben meghatározhatják e jog gyakorlásának feltételeit. A tagállamok közül számos él is ezzel a lehetőséggel.⁹⁵⁸ Az irányelv éppen ezért egy időbeli garanciát állít, és 12 hónapban maximálja a tagállamok feltételtűzésének időszakát.

Ugyanakkor a családtag számára az egyenlő bánásmód viszonylagos formáját kell csak biztosítani: ha a családtag nem rendelkezik a munkavállalásra való jogosultsággal, akkor – az irányelv értelmében – a családtag sem. Néhány tagállam, így Ausztria vagy Hollandia a családtagok jogosultságát pontosan az irányelvben előírtakra korlátozta, ami – a családtag jogállásától függően – három különböző helyzetet eredményez: egyáltalán nincs jogosultság, csak munkavállalási engedély mellett van jogosultság (munkaerőpiaci vizsgálattal vagy anélkül) vagy szabad munkaerőpiaci hozzáférés. Mások, így Franciaország, vagy Finnország egyáltalán nem korlátozzák a munkaerőpiaci hozzáférést.

A tagállamok *további megszorításokkal* is élhetnek a családtagok egy szűk körét illetően. Az *elsőfokú, egyenes ági felmenő rokonok vagy a nagykorú, nem házas gyermekek* fenti jogosultságának korlátozása nézetem szerint, bizonyos esetekben elfogadható, tekintettel, hogy a fogadó tagállam területén való tartózkodásuk csakis a családtagtól való ténylegesen függő helyzetük alapján került engedélyezésre, így ha egészségi állapotuk miatt képtelenek voltak magukról gondoskodni. Mindezen túl úgy vélem, hogy a fenti személyek munkavállalása összességében igenis kívánatos, tekintettel, hogy az elősegíti a harmadik országbeli családtagok minél gyorsabb társadalmi integrációját, függetlenül attól, hogy milyen okok vezettek azok fogadó országban történő letelepedéséhez. A fenti korlátozásnak tehát minden esetben meg kell felelnie az arányosság követelményének.

Hasonlóképpen, bár strictu sensu nem a családtagot szolgálja a *családtagtól való független tartózkodási jog* nyújtása a csatlakozott családtagok számára, az mégis komoly jelentőséggel bír a migránsok társadalomba való integrálódásának megkönnyítése céljából. Abban az esetben, ha a jogszabály nem adna lehetőséget a független

⁹⁵⁸ Ausztria, Ciprus, Magyarország, Szlovénia, Szlovákia. Lásd hivatkozott bizottsági jelentés 4.5.2.

tartózkodásra, valószínűleg sokkal kevesebben követnék családtagjaikat egy idegen országba, vállalva az ezzel járó nehézségeket, így a teljes kiszolgáltatottságot. Ahogy azt az irányelv első tervezetének kommentárja is rögzíti, az autonóm tartózkodás jogának széleskörű biztosítása igenis szükséges, tekintettel *e személyi kör különösen érzékeny helyzetére*.⁹⁵⁹

A független tartózkodási jog megadásának feltételeit, ill. időtartamát ugyanakkor a tagállamok szabadon határozzák meg. Az irányelv vonatkozó rendelkezése szerint, *a házastárs, az élettárs, illetve a nagykorúságát elért gyermek legkésőbb öt év után*⁹⁶⁰ – szükség esetén – jogosult az önálló tartózkodás elnyerésére.⁹⁶¹ Azt, hogy mit takar a szükség esetén kitétel, az irányelv nem fejt ki. Az mindenesetre igen pozitív, hogy a tagállamok lényegében megfelelően ültették át az irányelv vonatkozó rendelkezését. A legtöbb tagállam ezt a maximális öt évet alkalmazza. Belgium, a Cseh Köztársaság, Hollandia és Franciaország csak három év előzetes tartózkodást ír elő. Magyarországon ugyanakkor az öt évet a tartózkodási engedély első kiadásának időpontjától számítják, ami problémás lehet, ha a családtag a tartózkodási engedély megszerzése előtt először vízummal rendelkezett.⁹⁶² Az öt éves határidő egyébiránt összhangban áll a már említett huzamos tartózkodásról szóló 2003/109/EK irányelvben foglaltakkal, amely értelmében öt év folyamatos és jogszerű tartózkodás után huzamos tartózkodási jogállást szerezhetnek a harmadik országbeli polgárok.⁹⁶³

A családi helyzetben bekövetkezett változás szintén feljogosíthatja a családtagokat az önálló státusz igénylésére. *Megözvegyülés, válás, különélés vagy az egyenes ági felmenő vagy lemenő első fokú rokonok halála esetében* – szükség esetén – kérelemre önálló tartózkodási engedély adható diszkrecionális jogkörben a családegyesítés jogcímén

⁹⁵⁹ COM (1999) 0638 13. cikk

⁹⁶⁰ Ugyanakkor az önálló tartózkodási joggal kapcsolatos tagállami félelmeket igazolja az, hogy az eredeti javaslat legkésőbb négy éves tartózkodás után biztosította volna a családegyesítőtől független tartózkodás jogállását, amely az irányelv hatályos szövegében már öt évre nőtt.

⁹⁶¹ A tagállamok továbbá kiterjeszthetik az önálló tartózkodási engedély megadását az első fokú, egyenes ági felmenő rokonok vagy a felnőtt, nem házas gyermekek számára is.

⁹⁶² Lásd hivatkozott bizottsági jelentés 4.5.1. pont

⁹⁶³ Lásd 109/2003/EK 4. cikk (1). A tagállamok harmadik országok olyan állampolgárainak adják meg a "huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező" jogállást, akik közvetlenül a jogállásra irányuló kérelem benyújtását megelőzően jogszerűen és folyamatosan öt éven át a tagállam területén tartózkodtak.

beutazott személyek számára. A tagállamok több mint fele élt is ezzel a lehetőséggel. Végül, az irányelv, a különösen nehéz körülmények esetére önálló tartózkodási engedély megadását biztosító rendelkezés megállapítását írja elő a tagállamok részére, tekintettel a harmadik országbeli polgárok kiszolgáltatott helyzetére. A Bizottság ezen a ponton, tehát *fokozott figyelmet fordított a harmadik országbeli polgárok uniós polgárokéval közel azonos szintű védelmének biztosítására.*⁹⁶⁴ Mindebből úgy tűnik, hogy a tagállamok szívesebben biztosítják az autonóm tartózkodás jogát a területükön már jelenlévők számára, mintsem engedélyezik az első belépést.

6. Szankciók és jogorvoslat

A fenti közrendi és közbiztonsági korlátozásokon túl, a tagállamok számos további, az irányelv 16. cikkében felsorakoztatott indok alapján utasíthatják el a beutazási és tartózkodási kérelmet, vonhatják vissza a tartózkodási engedélyt, illetve tagadhatják meg annak megújítását. Amíg az első tervezet a jelenlegi irányelvben található indokok közül mindössze kettőt tartalmazott,⁹⁶⁵ a végleges változatban ez a szám már hatra gyarapodott. Az elutasítási indokok nagy számát azonban nézetem szerint, valamelyest ellensúlyozza a felsorolás *taxatív* jellege. Így a tagállamok, a fentiekén kívül, nem hivatkozhatnak egyéb okokra az irányelvben biztosított jogok megkerülése céljából. További garanciaként szolgál, hogy a tagállami aktusok *nem valósíthatnak meg önkényes beavatkozást* az érintett személyek családi, illetve magánéletébe, azaz a tagállamoknak e körben korlátozottak a vizsgálati jogosítványaik. Némi felmentést ad ez alól az irányelv, amikor megengedi, hogy a tagállamok különleges ellenőrzéseket és vizsgálatokat végezhessenek, amennyiben indokoltan gyanítható, hogy csalás esete forog fenn vagy – névleges házasság, élettársi kapcsolat, ill. örökbefogadás jött létre.⁹⁶⁶ Különleges ellenőrzéseket

⁹⁶⁴ A 2004/38/EK irányelv 12-14. cikkei.

⁹⁶⁵ Így, ha az érintettek hamisított dokumentumokat használtak, más csalást követtek el, ill. a házasságot, az élettársi kapcsolatot vagy az örökbefogadást kizárólag annak érdekében hozták létre, hogy az érintett személy beutazhasson egy tagállamba, illetve ott tartózkodhasson.

⁹⁶⁶ Lásd hivatkozott irányelv 16. cikk (4) bekezdés

lehet végezni továbbá, a családtagok tartózkodási engedélyének megújítása alkalmával is.⁹⁶⁷

A fenti kivételek közül három, kifejezetten a tartózkodás jogszerű alapjául és igazolásául szolgáló családi kapcsolat fennállására fókuszál. Ez alapján, a kivételi szabály érvényesül, ha a kapcsolat korábban fennállt, de megszakadt, így amennyiben a családtagok és családtagjai nem, vagy többé nem élnek valódi házassági vagy családi kapcsolatban,⁹⁶⁸ továbbá amennyiben megállapítják, hogy a családtagok vagy az élettárs más személlyel házasodott össze, ill. más személlyel alakított ki állandó, hosszan tartó kapcsolatot.⁹⁶⁹ Végül szankcionálható az is, ha a kapcsolat soha nem is létezett, így ha a házasságot, az élettársi kapcsolatot vagy az örökbefogadást kizárólag annak érdekében hozták létre, hogy az érintett személy beutazhasson egy tagállamba, illetve ott tartózkodhasson.⁹⁷⁰ Természetesen, a fenti kivételi kör alapján születő határozat meghozatalánál és végrehajtásánál, a tagállamoknak figyelemmel kell lenniük annak az *EJEE családi élet védelmét szolgáló 8. cikkével* való összhangjára. Annak elbírálásakor tehát, hogy egy *családi kapcsolat valóban fennáll-e* az EJEK már fentiekben bemutatott, vonatkozó gyakorlata is iránymutatóként szolgál.

Mint láthatjuk, a tagállamok számos okból visszavonhatják a harmadik országbeli családtagok engedélyét, amelynek csak töredéke alkalmazandó az uniós polgárok családtagjai esetében. Utóbbiak ugyanis csak akkor kénytelenek számolni ezzel az eshetőséggel, ha azok visszaélnék uniós jogaikkal, így például érdekházasság fennállása esetén.⁹⁷¹ Így amíg a jelen irányelv által feljogosított családtagok elveszítik tartózkodási

⁹⁶⁷ Ez esetben vélhetően nem arról van szó, hogy minden egyes tartózkodási engedély megújítására irányuló kérelem esetében különleges vizsgálatot végeznek. Csak akkor kerülhet erre sor, ha ez indokolt, így amennyiben alapos a gyanú arra, hogy az eljárás alapjául szolgáló dokumentumok hamisak.

⁹⁶⁸ Lásd hivatkozott irányelv 16 (1) (b) cikk

⁹⁶⁹ Lásd hivatkozott irányelv 16 (1) (c) cikk

⁹⁷⁰ Lásd hivatkozott irányelv 16 (2) (b) cikk

⁹⁷¹ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States /* COM/2008/0840 final */ 3.1. and 3.8.3.

DE LA FERIA, R.: Abuse of law, 411-418.o.; PEERS, Free Movement, Immigration Control and Constitutional Conflict, 194.o., COSTELLO, C: Metock: Free movement and "normal family life" in the Union, 617-619.o.

jogaikat a családi kapcsolat felbomlása, ill. különélés esetén, a Diatta ügyben⁹⁷² foglaltak alapján a házastársak különélése nem érinti az uniós polgárok családtagjának jogi helyzetét, legalábbis amíg a házasság nem kerül hivatalosan is felbontásra.

Az irányelv releváns rendelkezése⁹⁷³ értelmében a tagállamok biztosítják azt, hogy a családjegyesítő és/vagy családtagjai fellebbezési joggal rendelkeznek. Ugyanakkor ebből a megfogalmazásból nem derül ki egyértelműen, hogy vajon a *családjegyesítő családtagjai nevében élhet-e jogorvoslattal*. Ez utóbbi megoldás ésszerűnek tűnik, hiszen a családjegyesítő az, aki beszéli a fogadó ország nyelvét, sőt az esetek nagy részében ő tartózkodik kizárólagosan az érintett tagállam területén. Bizonyos esetekben ugyanakkor nem célszerű az eljárásindítás jogát a családfő kezébe helyezni. Így a házasság felbontása esetén a családjegyesítőnek nem feltétlenül áll érdekében házastársa tartózkodási engedélyének meghosszabbítása.⁹⁷⁴ A tagállamok az eljárásindításra jogosult személy meghatározásán túl, az irányelv által biztosított széleskörű diszkrécióval rendelkeznek számos további, jogorvoslattal kapcsolatos kérdést illetően. Így többek között, hogy bírói, avagy közigazgatási úton lehet-e a kívánt jogorvoslattal élni,⁹⁷⁵ továbbá, hogy a fellebbezés halasztó hatállyal bír-e, ill. általában az eljárási követelmények meghatározása tekintetében. A fentiek fényében úgy tűnik, hogy az irányelv *jogorvoslati rendelkezése jóval gyengébb lábakon áll, mint az uniós polgárok és családtagjaik számára biztosított jogszabályi védelem*.⁹⁷⁶ Az utóbbi ugyanis mind jogi, mind ténybeli alapon lehetővé teszi a határozat felülvizsgálatát, rendelkezik továbbá a jogorvoslati kérelem halasztó hatályáról, végül - kivételes körülményektől eltekintve - a személyes védekezéshez való jogról.

7. Összegzés

⁹⁷² A Bíróság C-267/83. sz. Diatta ügyben 1985 február 13-án hozott ítélete (EBHT1985., 567.o.)

⁹⁷³ Lásd hivatkozott irányelv 18. cikke

⁹⁷⁴ Oosterom- Staples szerint, ezért célszerű lenne az érdekkörök mentén meghatározni az eljárásindításra jogosult személyeket, amelyben vízválasztó lehet, hogy a családtagnak az ország területére való belépéséről vagy az ott tartózkodásának meghosszabbításáról van-e szó. OOSTEROM – STAPLES i.m. 485.

⁹⁷⁵ A korábbi tervezetben még kötelező volt a bírói út biztosítása, azokban a tagállamokban is, amelyek egyébként a közigazgatási utat részesítik előnyben.

⁹⁷⁶ Commissie Meyers, Letter to the European Commissioner for Justice and Home Affairs, Mr. Vitorino, 20 Feb 2003, CM 03-02.

A Bizottság a tamperei célkitűzésekre tekintettel, még egy igen *radikális*, az uniós, ill. a harmadik országbeli polgárok jogállását erősen közelítő családegyesítési irányelvet tervezetett dolgozott ki. A javaslat a tagállami képviselők nyomására azonban a jogalkotási folyamat során fokozatosan átalakult, egyre szigorúbb feltételekhez kötve utóbbiak tagállamok területén való családegyesítését.

Az irányelv legfőbb érdeme, hogy a korábbi, a harmadik országbeliek családegyesítésére vonatkozó ingoványos és szerteágazó tagállami szabályozást valamelyest *egységes mederbe* terelte azzal, hogy *expressis verbis* rögzítette azok családegyesítéshez való jogát. Az átültetésről szóló tagállami jelentések-szinte kivétel nélkül- az irányelv legfőbb értékeként, erősségeként a családegyesítés területén született kötelező szabályok elfogadását említik.⁹⁷⁷

Örömteli továbbá, hogy az irányelv- egyes kérdésekben legalábbis- a korábbiaknál *liberálisabb* tagállami szabályok elfogadásához vezetett, így például a várakozási időre vonatkozó rendelkezések tekintetében.

Sajnálatos ugyanakkor, hogy az irányelv *jogharmonizációs hatása igen csekély*, tekintettel annak számos, a tagállamok számára *opcionális jelleggel* alkalmazandó rendelkezésére. Az irányelv által biztosított széleskörű tagállami diszkréció további a harmadik országbeliek jogállása közötti eltérésekhez vezet, ill. vezethet a családegyesítés területén.

Kétélyeket ébreszthetnek bennünk egyúttal, az irányelv egyes a *nemzetközi standardokat* figyelmen kívül hagyó rendelkezései is. E problémás pontokat érzékelve, maga az Európai Parlament indított keresetet a jogszabály emberi jogi szempontú felülvizsgálata céljából, amely azonban elutasításra került az Európai Unió Bíróság által. Ehhez nagyban hozzájárult, hogy a Bíróság ítéletében ugyan rögzítette, „a családi élet tiszteletben

⁹⁷⁷GROENENDIJK, K./ FERNHOUT, D./VAN DAM R./VAN OERS, R./STRIK, T. FERNHOUT, D./VAN DAM R./VAN OERS, R./STRIK, T...: The Family Reunification Directive in EU Member States. The first year of implementation. 62.o.

tartásához való jog azon alapvető jogok közé tartozik, amelyek – a Bíróság állandó ítélezési gyakorlata értelmében - a közösségi jogrend védelme alatt állnak”,⁹⁷⁸ azonban ítéletében a harmadik országbeliek családjegyesítése vonatkozásában elmulasztotta a fenti un. „jog-szemponút” megközelítést.⁹⁷⁹ Eljárása során, elsősorban a már jól bevált, ugyanakkor *'kevésbé gyermekbarát'* Emberi Jogok Európai Egyezményére, ill. a strasbourgi fórum joggyakorlatára támaszkodott, szemben más a gyermekek védelmére különös hangsúlyt fektető nemzetközi egyezményrel, ill. a Bíróság uniós polgárok vonatkozásában kidolgozott, tárgyban releváns közösségi joganyagával.⁹⁸⁰

Az EJEE családi élet tiszteletben tartását kimondó 8. cikkének megsértése kapcsán a Bíróság ítéletében úgy foglalt állást, hogy *a nemzetközi jog* alapján a tagállamokat *nem terheli semmiféle kötelezettség a harmadik országbeli polgárok befogadása* vonatkozásában, még abban az esetben sem, ha azok közeli hozzátartozói az érintett tagállamban élnek. Ez alapján el kell tehát fogadni, hogy a tagállamok részére pontos, pozitív kötelezettséget előíró irányelv esetében, *még ha csak korlátozottan is*, de fennmarad a *tagállamok mérlegelési jogköre*.⁹⁸¹ Az integrációs teszt tagállamok általi alkalmazhatósága és alkalmazása, pedig éppen e *diszkrecionális jogkör gyakorlása alá*

⁹⁷⁸ Lásd hivatkozott ítélet 52.pont.

⁹⁷⁹ MARTIN D, Comments on European Parliament v. Council (2007), European Journal of Migration and Law 9(1)148.o.; LAWSON, R.: Family reunification and the Union's Charter of Fundamental Rights, Judgement of 27 June 2006, Case 540/03 (2007) European Constitutional Law Review, 340.o.

⁹⁸⁰ A vonatkozó közösségi joganyag a 1612/68/EGK rendelet 10. cikkében található, amelyet minden esetben tágan kell értelmezni. Diatta, Baumbast, Carpenter, stb. esetek

⁹⁸¹ E tág mérlegelési jogkört kiválóan illusztrálja az a magyar AB határozat, amit négy szomáliai születésű indítványozó ügyében hozott a Bíróság. A Magyarországon menekülteként elismert indítványozók feleségei (és egyikük gyermekei) családjegyesítési célú tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújtott be a Magyar Köztársaság kenyai külképviseletén. Az idegenrendészeti eljárás során a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal első - és másodfokon eljárva elutasította a kérelmeket, mert a harmadik országbeli állampolgárok részére kiállított, magyarországi beutazás céljából elismert okmányok meghatározásáról szóló 328/2007. (XII. 11.) Korm. rendelet 1. számú melléklete alapján a Magyar Köztársaság nem ismeri el érvényes úti okmányként az ügyfelek által bemutatott, egyébként érvényes szomáliai magánútleveleket.

Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján arra a következtetésre jutott, hogy önmagában a rendelet 1. számú melléklete nem akadályozza meg, hogy családjegyesítési szándékkal szomáliai állampolgárok Magyarországra beutazzanak, s már hazánkban tartózkodó menekült státuszban lévő családtagjaihoz csatlakozzanak. A rendelet 1. számú melléklete csupán az útleveleket minősíti el nem ismert úti okmánynak, mivel ezen kívül külön lapon lévő vízummal, méltányosságból lehetőség van Magyarországra történő törvényes beutazásra és három hónapot meghaladó tartózkodásra. Mindezek alapján megállapítható, hogy a családi élet tiszteletben tartásához és a családi kapcsolatokhoz fűződő - az Alkotmány 15. §-ából és 54. § (1) bekezdéséből eredő - alapjogok nem esnek aránytalan korlátozás alá. Ezáltal az alapjog szerinti alkotmányellenes - az Alkotmány 70/A-§-ából is következő - különbségtétel sem valósul meg.

esik. E tagállami diszkréciót igyekeznek ugyanakkor *korlátok közé szorítani és ellensúlyozni* az irányelvnek a Bíróság által is kiemelt azon rendelkezése, amely a tagállami hatóságok részéről minden családdegyesítéssel kapcsolatos döntés során az összes körülmény vizsgálatára kiterjedő *egyedi vizsgálatot kíván*.⁹⁸² A Bíróság szerint, a tagállamoknak hasonlóképpen ügyelniük kell arra, hogy megfelelően figyelembe vegyék a *kiskorú gyermek mindenekfelett* való érdekét.⁹⁸³ Végül rögzíti, hogy noha az irányelv a tagállamok számára mérlegelési mozgásteret hagy, az állandó ítélkezési gyakorlat megköveteli az irányelv szabályainak *az alapvető jogok védelméből* eredő követelményeknek megfelelő alkalmazását.⁹⁸⁴

Még ha el is fogadjuk, hogy az irányelv összhangban van a nemzetközi jogi standardokkal, sajnálatos, hogy az irányelv elfogadása egyes rendelkezések esetében a korábbi tagállami szabályoknál szigorúbb szabályok bevezetéséhez vezetett. Ugyan a jogszabályszöveg számos ponton tartalmaz egy bizonyos „standstill klauzult”, amely meggátolja, hogy az irányelv végrehajtása időpontjában irányadó szabályozásnál korlátozóbb szabály kerüljön bevezetésre,⁹⁸⁵ azonban egyes tagállamok nyomására a tervezet módosítása során kikerült annak szövegéből az irányelv egészére kiterjedő, *általános hatályú standstill klauzula*.⁹⁸⁶ A kérdéses irányelv a tagállami szabályok legkisebb közös többszöröseként jelenik meg, amely egyes tagállamokban a korábbinál szigorúbb szabályok elfogadását eredményezte. Így a szabályok szigorodását vonta maga után az irányelv elfogadása Ausztriában, a megfelelő források megkövetelése tekintetében, vagy Svédországban a házastárs számára előírt minimális életkor követelményének bevezetésével, végül Németországban, ahol a külföldön történő integráció követelménye szintén az irányelv átültetésével egy időben talált elfogadásra a nemzeti jogrendszerben.⁹⁸⁷ Szükséges ugyanakkor megjegyezni, hogy a harmadik országbeliek jogainak potenciális csorbulása azonban nem minden harmadik országbeli

⁹⁸² Lásd hivatkozott ítélet 99-100 pontok

⁹⁸³ Ibid 10. pont

⁹⁸⁴ Ibid 104., ill. 105. pontok

⁹⁸⁵ Lásd hivatkozott irányelv 4 (1), ill. 4(6) cikkek

⁹⁸⁶ Lásd COM (1999) 638 3 (6)

⁹⁸⁷ Lásd GROENENDIJK uo.

érint egységesen. Így kivételt képeznek a török munkavállalók és családtagjaik az Ankara megállapodásban szereplő 13. cikkely értelmében.⁹⁸⁸

Ami pedig a Tamperei célokat illeti, noha a preambulum szövege kifejezetten utal a programra,⁹⁸⁹ az irányelv úgy tűnik, még sem felel meg teljes mértékben az abban foglalt célkitűzéseknek. Akár a belépést, a tartózkodást, vagy a fogadó állam területén biztosított bánásmódot tekintjük, a harmadik országbeliek és az uniós polgárok családtagjainak jogállása között még mindig komoly eltérés mutatkozik.

Végül szükséges említést tenni az irányelv fogalmi eszköztáráról, amely sok helyen homályos, pontatlan. Bár a Kommentátorok e tekintetben komolyan bírálják a jogszabályt, mégis bizakodóak a tekintetben, hogy ha a közeljövőben sem születik meg a vonatkozó jogszabályi magyarázat, akkor az értelmezés az *Európai Unió Bíróságára* vár, amely vélhetően *egy tág definíciót* kínál majd a közösségi jogalkalmazás számára, jelentősen megkönnyítve ezzel a családegyesítést a harmadik országbeliek számára.

Ezt tükrözi az EuB harmadik országbeliek családegyesítése tárgyában hozott legújabb döntése is, amelynek indoklásában kifejezetten az uniós polgárok családegyesítésére vonatkozó gyakorlatot citálja.⁹⁹⁰

⁹⁸⁸ Lásd TEZCAN/IDRIZ: 1621-1665. o.

⁹⁸⁹ Hivatkozott irányelv preambulum 2. pont.

⁹⁹⁰ Így egyrészt az Eind ügyet a családegyesítő forrásainak megfelelőségét illetően, másrészt a Metock ügyet a házasságkötés idejének a családegyesítés szempontjából való relevanciáját illetően. Utóbbi kapcsán a Bíróság, mint azt fent láthattuk rögzítette, hogy az irányelv, anélkül határozza meg a családegyesítés fogalmát, hogy különbséget tenne a házasságkötés időpontja szerint, azaz függetlenül attól, „hogy a családi kapcsolat a családegyesítő beutazása előtt, vagy azt követően jött létre. „A család létrehozásának időpontján alapuló különbségtételnek az uniós jogalkotó által szándékozott ezen hiánya folytán és az irányelv rendelkezéseinek megszorító értelmezésére és az e rendelkezések hatékony érvényesülésének akadályozására vonatkozó tilalomra tekintettel a tagállamok nem rendelkeznek széles mérlegelési mozgástérrel, amely lehetővé tenné számukra ezen különbségtételnek az irányelvet átültető nemzeti jogszabályokba történő visszaemelését”. Ennek megállapítása során a Bíróság indoklásában, tehát nem pusztán az EJEE 8. ill. a charta 7. cikkére hivatkozott, hanem kifejezetten az uniós polgárok szabad mozgása vonatkozásában felmerült és fent már bemutatott Metock ügyben hozott joggyakorlatára. Ebből arra következtethetünk tehát, hogy a 2003/86/EK irányelv vonatkozásában is irányadóak a Metock ügyben foglaltak, azaz a családegyesítés engedélyezhetősége függetlenül a házasságkötés helyétől és időpontjától. Chakroun ítélet 64. pont

Összességében úgy tűnik, az irányelv és az azzal kapcsolatos gyakorlat vegyes képet ad. Egyfelől a tagállamok az irányelv felhatalmazása alapján számos korlátozó lehetőséggel élhetnek – és élnek is- a családegyesítés területén, amely bizonyos esetekben felveti annak kérdését, hogy beszélhetünk-e egyáltalán a szó szoros értelmében vett jogról a családegyesítés vonatkozásában. Nem beszélve az EuB irányelv megsemmisítése tárgyában született első döntéséről, amelyben a Bíróság a harmadik országbeliek számára kevésbé kedvező strasbordi ítélkezési gyakorlatra támaszkodott. Másfelől, úgy vélem optimizmusra adhat okot a Bíróság Chakroun ügyben hozott döntése, amely alapján akár az is elképzelhető, hogy a luxemburgi fórum a jövőben az uniós polgárok vonatkozásában rögzített standardokat szabja majd iránymutatóul a harmadik országbeliek családegyesítése tekintetében egyaránt.

II. fejezet: A Tanács 2003/109/EK irányelve a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról

1. Az irányelv megszületése mögött álló általános politikai megfontolások

A John Locke által bevezetett *denizen* fogalmát⁹⁹¹ Thomas Hammar „élesztette” újra, azokra a bevándorlókra utalva, akik még az 1960-as években vándoroltak egyes nyugati és észak-európai államokba rövid távú munkavállalás céljából, majd ott hosszú évtizedekre letelepedtek.⁹⁹²

Kiket értünk a mára már széles körben meggyökeresedett fogalom alatt? Mindazokat az egykori bevándorlókat, akik még nem nyerték el a fogadó ország polgárságát jogi értelemben, ugyanakkor szociális szempontból már kellőképpen integrálódtak ahhoz, hogy ne idegenként tekintsen rájuk a társadalom. Másképp fogalmazva, félúton járnak a teljes értékű állampolgárság felé vezető úton.

⁹⁹¹ A *denizen* szó etimológiája: latin gyökerű, „de+ intus”, azaz a „valamin belül” jelentéssel bír

⁹⁹² HAMMAR, T.: *Democracy and the Nation State*. Avebury, Gower pub.co. Aldershot, 1990.

A 2003/109/EK irányelv éppen azokra az Unió valamely tagállamában huzamos ideig és jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli polgárokra vonatkozik, akik a fentiekhez hasonló, „féligen, félpolgár” státusszal rendelkeznek. Az irányelv lényegében a *fokozatos integráció* koncepciójára épül, amely a tagállam által kínált jogok terjedelmét elsősorban a tagállam területén való tartózkodás hosszának függvényévé rendeli.⁹⁹³ Az irányelv megszületésekor természetesen merült fel a kérdés, hogy valóban szükség van-e egy új, sui generis tartózkodási státusz bevezetésére a tagállamok területén huzamosan tartózkodó harmadik országbeli polgárok számára? Nem egyszerűbben járható út-e a teljes értékű állampolgárság minél gyorsabb megadása az „egységesség” már fent bemutatott koncepcióját követve? A válasz persze nem könnyű. Annyi mindenesetre bizonyos, hogy a kérdést kellő komolysággal kell kezelni, tekintettel az érintettek jelentős körére. Különösen Észak és Dél-Európában számos olyan harmadik országbeli bevándorló él, aki hosszú évtizedek alatt sem tudta, vagy kívánta megszerezni a fogadó ország állampolgárságát. A Németországban élő 6.7 millió külföldi állampolgár 60%-a több mint tíz, 20%-uk pedig, több mint húsz éve tartózkodik ott. Olaszországban hasonló a helyzet, ahol a majdnem 3 millió regisztrált bevándorló több mint 60%-a legalább öt éve él már az országban, s a közeli jövőben vélhetően azt nem is kívánja elhagyni.⁹⁹⁴ Az állampolgárság feltételeinek szigorodásával ez a szám, pedig csak nőni fog. 2006 januárjában az irányelv implementációs határidejének lejártakor, a Bizottság becslése szerint, a 22 tagállam összesen 10 millió harmadik országbeli lakosának jogállását érintette a jogszabály.⁹⁹⁵

Az irányelv mi több,- még ha maga a jogszabályszöveg nem is tesz említést arról a – három, azt nem alkalmazó ország lakosai, így az Egyesült Királyság, Dánia és Írország vonatkozásában is relevanciával bírhat. A tagállamközi mobilitásról szóló fejezetben erre még bővebben kitérek majd.

2. Az irányelv megszületésének nehézségei

⁹⁹³ CARRERA, S.: In search of the perfect citizen?, 171.o.

⁹⁹⁴ GROENENDIJK: The long term residents directive, Denizenship and integration, 430 o.

⁹⁹⁵ Press Communique IP/06/56 of 20 Jan 2006

Az irányelv megszületése nem előzmények nélküli. 1996-ban francia kezdeményezésre látott napvilágot az első nem kötelező erejű határozat a valamely tagállam területén huzamosan tartózkodó harmadik országbeli polgárok jogi státuszáról.⁹⁹⁶ Ez a határozat ugyan néhány területen többletjogokat kínált a harmadik országbeli polgárok számára, sőt bizonyos mértékű védelmet garantált azok kiutasításával szemben, azonban nem rendelkezett a tagállamok közötti mobilitásról és a jogállás megszerzését illetően sem szabott semmilyen konkrét időhatárt, azon túl, hogy 10 évben maximálta azt.⁹⁹⁷

1997 júliusában a Bizottság javaslatot tett továbbá egy egyezmény kidolgozására, amely a harmadik állambeli polgárok belépésén túl, azok tagállam területén való hosszabb távú tartózkodásával kapcsolatos jogairól rendelkezett. A tervezet összességében igen kedvező helyzetbe pozicionálta volna a harmadik országbeli polgárokat, közel egyenlő bánásmódot biztosítva számukra a foglalkoztatás, a lakhatás, az iskoláztatás, ill. a szociális ellátás területén, s nem utolsó sorban garantálva részükre a tagállamok közötti átjárhatóságot.⁹⁹⁸ Ahogy azonban Boelaert-Suominen fogalmaz, az egyezménytervezet „megelőzte a korát.”⁹⁹⁹ Így az nem talált kedvező fogadtatásra, sem az azzal foglalkozó tanácsi munkacsoport részéről, amely kifejezetten ellenezte a tagállamok közötti átjárás jogának biztosítását, sem az Európai Parlament részéről, amely szerint, a harmadik országbeli polgárok belépésének kérdését a huzamos tartózkodási jogállástól elkülönítve kell kezelni.

⁹⁹⁶ Council Resolution of 4 March 1996 on the status of third-country nationals residing on a long-term basis in the territory of the Member States, *Official Journal C 080, 18/03/1996 P. 0002 - 0004*

⁹⁹⁷ BOALEART-SUOMINEN: Non EU nationals and the Council Directive 2003/109/EC on the status of Third-country nationals who are Long-term Residents: Five pace forward and possibly three paces back, 1018.o., PEERS, S.: Implementing Equality? The Directive on long-term resident third country nationals, 445.o., PEERS, S.: Undercutting Integration: Developments in EU Policy on Third-Country Nationals, 76.o.; PEERS, S.: Building Fortress Europe: The Development of EU Migration Law, 1252-1257.o.

⁹⁹⁸ Proposal for a Council Act establishing the Convention on rules for the admission of third-country nationals to the Member States, *OJ C 337, 7.11.1997, p. 9*

Lásd HEDEMANN-ROBINSON, M.: From Object to Subject? Non-EC Nationals and the Draft Proposal of the Commission for a Council Act Establishing the Rules for Admission of Third-Country Nationals to the Member States, 315-317. és 327-332.o.

⁹⁹⁹ A Bizottság az egyezményt ún. vitaindító dokumentumnak szánta még az ASZ hatálybalépését megelőzően, hogy majd később egy új irányelvtervezetet bocsásson ki a fenti tárgyban. Lásd: BOELAERT-SUOMINEN ibid. 1018. o.

Az Amszterdami szerződéssel azonban két olyan cikkely -így a 63 (3) ill. (4) bekezdés-is bekerült az EK Sz.-be, amely megfelelő jogalapot biztosított uniós eszközök elfogadására a fenti tárgyban. 2000 novemberében a Bizottság kiadott egy közleményt,¹⁰⁰⁰ amelyben az a bevándorlással kapcsolatos kérdések uniós szintű rendezésének átfogó megközelítésére tett javaslatot. Ekkorra, mint azt láthattuk, már eldőlt, hogy a harmadik országbeli polgárok belépésére, ill. tartózkodására vonatkozó joganyag „felszeleltetésre” kerül, így a másodlagos jogalkotás során külön kérdésként tárgyalandó a humanitárius okokból történő, a családdegyesítési céllal megvalósuló, és végül a gazdasági indíttatású bevándorlás.¹⁰⁰¹ A Bizottság ezzel egyidejűleg felkért egy szakértői csoportot, hogy az készítsen számára jelentést a tagállamok területén huzamosan tartózkodó harmadik országbeliekkel kapcsolatos nemzeti szabályozásáról.¹⁰⁰² A szakértői jelentés arról számolt be, hogy mind a tizenöt tagállam jogrendszere kedvezményes bánásmódban részesíti a területén huzamosan tartózkodó külföldi polgárokat.¹⁰⁰³

A fentiek alapján az Európai Bizottság 2001 márciusában tette közzé a 2003/109/EK irányelv tervezetét,¹⁰⁰⁴ amely kidolgozása során a Bizottság figyelemmel volt a már fent említett aktusokra.

Milyen megfontolásokat tartottak szem előtt az irányelv megszővegezői? Mindenekelőtt a tagállamok területén huzamosan tartózkodó harmadik országbeli polgároknak egy új, a korábbinál *biztosabb státuszt* kívántak nyújtani. Ehhez a *státuszhoz meghatározott jogokat kívántak kapcsolni (elsősorban tartózkodási jogot, illetve a fogadó ország polgáraival való egyenlő bánásmód jogát)*. Végül, bizonyos feltételek fennállása esetén,

¹⁰⁰⁰ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy, COM (2000) 757

¹⁰⁰¹ A dokumentum nyelvezete jól tükrözi, hogy a Bizottság nagyon is tisztában van az érintett terület politikai szempontból érzékeny természetével.

¹⁰⁰² The Legal Status of Third Country Nationals who are Long-Term Residents in a Member State of the European Union: Kees Groenendijk, Elspeth Guild and Robin Barzilay, Nijmegen 2000. <http://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/status.pdf>

¹⁰⁰³ A különleges jogállás elnyerésének alapjául a tagállamok mindegyikében a tagállam területén való tartózkodás időtartama, ill. a tagállammal való kapcsolat szorossága szolgált. Explanatory memorandum 3.1. COM (2001) 0127 final

¹⁰⁰⁴ COM (2001) 127 [2001] OJ C 240/79

az Unió területén való *szabad mozgás jogát kívánták* részükre biztosítani, megszüntetve ezzel az „egy tagállamhoz való kötöttség” problematikáját.

Közel két év egyeztetést vagy, ahogy Halleskov fogalmaz, „hosszúra nyúlt politikai mérlegelést” követően,¹⁰⁰⁵ 2003. november 25-én fogadta el a Tanács az irányelvet,¹⁰⁰⁶ amely több tényező együttes fennállásának köszönhető. Így a tíz új tagállam közelgő csatlakozásának, az azóta államfővé avanszált francia belügyminiszter Nicholas Sárközy bevándorlókat támogató politikájának, a németek „kényszerhelyzetének” és végül brit kioptálásnak, amely mind-mind megkönnyítette a fenti folyamatot.

3. A jogirodalom részéről érkezett főbb kritikai észrevételek

Az előbbieket alapján talán nem meglepő az, az állítás, amely szerint a Bizottság tervezete¹⁰⁰⁷ végül erősen felhígítva került a Tanács által elfogadásra.¹⁰⁰⁸ Egyes radikálisabb álláspontok szerint, azonban már maga a tervezet sem felelt meg az elvárásoknak.

Így Groenendijk úgy véli, hogy a Bizottság által kidolgozott irányelvtervezet tulajdonképpen csupán az uniós jog által biztosított, már jól bevált szabad mozgás elvét terjesztette ki a tagállamokban letelepedett harmadik országok polgáira, anélkül azonban, hogy a végső célt, azaz magát az integrációt és a ténylegesen egyenlő bánásmódot biztosítaná a harmadik országbeli polgárok számára.¹⁰⁰⁹

Halleskov hasonló kritikát fogalmaz meg, amikor is kijelenti, hogy: „Az irányelv ahelyett, hogy az egyenlő bánásmód követelményét teljeskörűen, minden területre kiterjedően biztosította volna, annak érvényesülését meghatározott területekre szorította

¹⁰⁰⁵ Lásd HALLESKOV, L.: *The Long-term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near. Equality?*, 183.o.

¹⁰⁰⁶ O.J. 2004, L 16/44 Az átültetési határidő 2006. január 23-án járt le.

¹⁰⁰⁷ A Bizottság a kérdéses irányelv tervezetének kidolgozásakor is tudatosan követte a Tamperei tanácsi következtetésben lefektetett irányvonalakat.

¹⁰⁰⁸ Lásd CARRERA: *In search of the perfect citizen?* 173.o.

¹⁰⁰⁹ Lásd GROENENDIJK *ibid.* 434. o.

vissza, szemben a 2004/38/EK irányelvvel, amely esetében az egyenlő bánásmód általános elve az irányadó.”¹⁰¹⁰ Álláspontja szerint, a tervezet, ill. a jogszabály végső változata mindössze a jogegyenlőtlenséghez vezető út rajzolata tekintetében tér el egymástól. Míg a bizottsági tervezet kiindulópontjául a szabad mozgás közösségi/unions elvei szolgálnak, amelyhez ugyan megszorítások és többletkövetelmények társulnak, de lényegében követik a fő irányvonalat,¹⁰¹¹ addig az irányelv hatályos szövege, úgy tűnik, a tagállami bevándorlási politika alapjain áll, vajmi kevés figyelmet szentelve a harmadik országbeli polgárok érdekeinek.¹⁰¹²

Kocharov is osztja a fenti nézetet, miszerint az irányelv tagállamközi mobilitási rendszere épp az előbbi oknál fogva jelentősen eltér a személyek szabad áramlásának szabályaitól. Mindehhez hozzáteszi, a tagállamok mindent elkövettek, hogy az eredeti bizottsági tervezetben foglaltak, -amelyek a tagállami polgárok szabad mozgásának alapvető jogát kívánták a harmadik országbeliekre kiterjeszteni-, ne juthassanak érvényre, komoly többletfeltételek teljesítéséhez kötve a szabad mozgás jogának gyakorlását.¹⁰¹³

Carrera valamivel optimistábban nyilatkozik az irányelvről. Úgy véli „Még ha maga az irányelv minimum standardokat is fektet le, egy komoly pozitívumát annak nem hagyhatjuk szó nélkül: így az irányelv elősegíti, hogy a harmadik országbeli polgárok a tagállamok társadalmi életének „látható szereplőivé” váljanak.”¹⁰¹⁴ A következőkben azt vizsgáljuk, hogy valóban pusztán csak erről van szó, vagy esetleg komolyabb előnyökkel is szolgál az irányelv, még ha maga az út, amely során az megszületett, oly dőcögős is volt.¹⁰¹⁵

¹⁰¹⁰ Lásd 2004/38/EK irányelv 24. cikk

¹⁰¹¹ Biztosítva ezzel a harmadik országbeliek vonatkozásában a jogbiztonság elvének lehető legteljesebb érvényesülését.

¹⁰¹² Lásd HALLESOW ibid. 184. o.

¹⁰¹³ Lásd KOCHAROV, A.: What intra-Community Mobility for Third-Country Workers?, 918.o.

¹⁰¹⁴ Lásd CARRERA uo. 183.o. A láthatatlan polgár fogalmát Kostakopolou használta elsőként a a harmadik országbeliekről szóló tanulmányában. KOSTAKOPOULO, T.: Invisible citizens? Long –Term resident Third Country nationals in the EU and their struggle for recognition”, 180-206.o.

¹⁰¹⁵ Az irányelv preambuluma szerint a cél igen hangzatos: „Annak érdekében, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők valóban integrálódni tudjanak abba a társadalomba, amelyben élnek, a tagállamok állampolgáraival megegyező bánásmódban kell részesülniük a gazdasági és szociális ügyek széles területén, az ezen irányelv által meghatározott vonatkozó feltételek alapján.” Lásd Preambulum 12. pont

Szükséges továbbá megemlíteni, hogy nem csak a jogszabály elfogadása, hanem annak tagállami jogba való átültetése sem volt teljesen zökkenőmentes. Az Európai Unió Bírósága három országot, így Portugáliát, Spanyolországot és Luxemburgot is elmarasztalta az irányelv implementációs határidejének elmulasztása miatt.¹⁰¹⁶

4. Az irányelv személyi hatálya

Az irányelv személyi hatálya azon harmadik országbeli polgárokra terjed ki, akik valamely tagállam területén öt éven át folyamatosan és jogszerűen tartózkodnak. A jogszerű tartózkodás fogalmát az irányelv sajnálatos módon nem határozza meg, így a tagállamok „elviekben” szabadon hivatkozhatnak saját jogukra a fenti kérdést illetően. Peers szerint, ugyanakkor határozottan ellentmond ennek az a tény, hogy az irányelv szövegében legkevesebb 24 alkalommal tűnik fel a „nemzeti joggal összhangban” kitétel. Így amennyiben a jogalkotónak ilyen szándéka lett volna, azt nyíltan megjelent volna magában a jogszabályszövegben. A *contrario* értelmezés alapján, tehát arra következtethetünk, hogy a jogszerű tartózkodásnak az *uniós követelményekkel összhangban* kell meghatározásra kerülnie.

Mit értünk e tekintetben uniós koncepció alatt? Az uniós polgárok és családtagjaik vonatkozásában fent már bemutatott *bírói gyakorlat, ill. az azt* inkorporáló 2004/38/EK irányelv eligazítást ad a tekintetben, hogy a tartózkodás abban az esetben is jogszerűnek minősül tehát, amennyiben a kérdéses személy megszegi a tagállam bizonyos beutazással, ill. tartózkodással kapcsolatos adminisztratív szabályait.¹⁰¹⁷ Egyébként maga

¹⁰¹⁶ A Bíróság C-5/07 sz. a Bizottság kontra Portugália ügyben 2007. szeptember 27-én született ítélete (EBHT 2007., I-120 o.); A Bíróság C-59/07 sz. a Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2007 november 15-én született ítélete (EBHT 2007., I- 161 o.); A Bíróság C-34/07 sz. a Bizottság kontra Luxemburg ügyben 2007. november 29-én született ítélete (EBHT 2007., I-175. o.)

¹⁰¹⁷ A fent már ismertetett Royer, ill. Watson és Belman ügyekben a Bíróság a tagállami polgárok vonatkozásában rögzítette, hogy a beutazással, ill. tartózkodással kapcsolatos formai szabályok megsértése esetén az adott személy nem utasítható ki a fogadó ország területéről, ill. hogy az nem jár a tartózkodáshoz való jog elvesztésével. A 2004/38/EK irányelv a fentiek alapján kimondja, hogy a bejelentkezéssel szülő igazolás, ill. a tartózkodási kártyára vonatkozó követelmények nem teljesítése esetén az érintett személy arányos és megkülönböztetéstől mentes szankcióval sújtható. Az uniós polgárok harmadik országbeli családtagjai vonatkozásában, pedig, mint azt fent láthattuk a MRAX döntés szolgál útmutatóul.

a kérdéses irányelv is alkalmaz egy hasonló a szabályt, amikor deklarálja, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy *EK tartózkodási engedélyének lejárt* semmilyen esetben sem jár a "huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező" jogállás visszavonásával vagy elvesztésével.¹⁰¹⁸

Ugyanakkor az irányelv *hallgat a tartózkodási engedély lejártának következményeiről a jogállás megszerzését illetően*. A 2004/38/EK irányelv szabályai e tekintetben is irányadóak lehetnek, amikor is az rögzíti, hogy a huzamos tartózkodási kártya iránti kérelmet a tartózkodási kártya lejárt előtt kell benyújtani, amely elmulasztása arányos és mindenfajta megkülönböztetéstől mentes szankciót von maga után.¹⁰¹⁹ A fenti, alapvetően uniós polgárokra irányadó szabályoknál talán még kézenfekvőbb e tekintetben *az EK-török társulási megállapodásra vonatkozó ítélkezési gyakorlatot citálni, amely a török munkavállalók és családtagjaik tartózkodásának jogszerűségét az ún. adminisztratív hiányosságok esetében is elismeri*.¹⁰²⁰

Végül, de nem utolsósorban helytállónak tűnik Peers érvelése is, aki szerint, elégséges, ha a kérdés kapcsán a szöveg szerinti értelmezés eszközével élünk. Ez esetben a fenti megoldás magától értetődő, mivel az irányelv nem azt írja elő, hogy öt évig érvényes tartózkodási engedély birtokában jogosult a személy a jogállás elnyerésére, hanem pusztán az öt év jogszerű tartózkodás követelményét rögzíti.¹⁰²¹

A fentiekkel egyetértve, megerősíthetjük továbbá, hogy a jogállás megszerzésének feltételül szolgáló jogszerű tartózkodás követelményének uniós alapokon álló értelmezése különös jelentőséggel bír, tekintve, hogy az irányelv egy sarkalatos rendelkezéséről van szó. Annak *tagállamonkénti eltérő értelmezése esetén, az irányelv jelentősen veszítene erejéből*. Márpedig egy olyan uniós aktus tekintetében, amely a tagállamok közötti mobilitásról rendelkezik, egyáltalán nem érdektelen a többi tagállam

¹⁰¹⁸ Lásd hivatkozott irányelv 9. cikk (6) bekezdése

¹⁰¹⁹ Lásd 2004/38/EK irányelv 20. cikk (2) bekezdése

¹⁰²⁰ Lásd a fent már bemutatott Bozkurt, Kadiman, Ertanir, Birden és Ergat esetek.

¹⁰²¹ Lásd PEERS, S.: Implementing Equality? The Directive on long-term resident third country nationals 445.o.

számára, hogy az érintett személy az első tagállamban milyen módon szerezte meg a huzamos tartózkodás jogállását.

Az irányelv minél szélesebb körű alkalmazása szintén a harmadik országbeliek helyzetét erősíti. A tervezet tanácsi módosításának köszönhetően a jogszabály hatályos szövege azonban sajnálatos módon már számos személyi *kategóriát kizár alanyi hatálya* alól. Így kizárja mindazokat a harmadik országbeli polgárokat, akik tanulmányok folytatása vagy szakképzés végzése céljából, ideiglenes, ill. kiegészítő jellegű védelem alapján, menekültként,¹⁰²² vagy kizárólag ideiglenesen au pairként, ill. idénymunkásként tartózkodnak a tagállamban. Kizárja továbbá, a határon átnyúló szolgáltatások végzésére kiküldött munkavállalókat, ill. a határokon átívelő szolgáltatásnyújtókat, végül azokat, akiknek *a tartózkodási engedélye formálisan korlátozott*. Ez utóbbi korlátozás vonatkozásában a jogirodalom képviselői részéről egyértelmű bírálat fogalmazódik meg az érintett rendelkezés pontatlan megfogalmazását illetően.¹⁰²³

Guild, Halleskow és Wiesbrock szerint, ugyanis a módosítás könnyen úgy értelmezhető, mint amely a nemzeti jog alapján, a harmadik állambeli polgárok széles csoportjának kizárására nyújt lehetőséget.¹⁰²⁴ A fenti rendelkezés szó szerinti értelmezése alapján ugyanis valóban arra következtethetünk, hogy egy tagállam csak abban az esetben biztosítja egy harmadik országbeli polgár számára a huzamos tartózkodás jogállását, amennyiben az korábban már korlátlan tartózkodási engedélyt biztosított számára. Ez azonban igen ritka.

¹⁰²²A ideiglenes, ill. kiegészítő jellegű védelem alapján tagállam területén tartózkodók, továbbá a menekültek kizárása vonatkozásában igen sok kritika érte a jogalkotókat: Lásd: PEERS uo. 443-444 o.; BOELAERT- SUOMINEN ibid. 1021 o., HALLESKOW ibid. 184.o., CARRERA. S: and WIESBROCK, A.: Whose Citizenship to Empower in the Area of Freedom, Security and Justice? The Act of Mobility and Litigation in the Enactment of European Citizenship. CEPS, 2010.123.o.

European Council of Refugees and Exiles, press release of 7 May 2003, <http://www.ecre.org/press>. Ezt orvosolandó, a Bizottság azóta egy új tervezetet bocsátott ki 2007-ben „A 2003/109/EK irányelv hatályának a nemzetközi védelmet élvező személyekre történő kiterjesztése tekintetében a fenti irányelv módosításáról” címmel. COM 2007 (0298).

¹⁰²³ Az a tervezet tanácsi tárgyalása során merült fel, Belgium javaslatára, különösebb indoklás nélkül. Council doc 8408/03

¹⁰²⁴ GUILD, E.: Integration and identity: Long resident third country nationals: In The legal elements of European identity, EU citizenship and migration law, Kluwer Law International, The Hague, 2004.Ch. 12.; HALLESKOW ibid. 185.o.; WIESBROCK, A: Legal migration to the European Union. 2010, Martinus, Nijhoff. Brill. 483 o.

Peers valamivel optimistább nézetet képvisel e kérdésben, ő úgy véli a korlátozott tartózkodási engedély fogalmának meghatározása szintén közösségi jogi kompetencia, és ennyiben szűken értelmezendő.¹⁰²⁵ Amellett, hogy elismerjük a pontatlan megfogalmazásból fakadó nehézségeket, Peers nézete valóban helytállónak tűnik, tekintettel, hogy egy ellentétes értelmezés számos harmadik országbelit zárna ki az irányelv hatálya alól. A fenti elv értelmében, tehát minden esetben meg kell vizsgálni a tartózkodás feltételeit az érintett személy vonatkozásában, így, hogy az megújítható tartózkodási engedély birtokában van-e. Ennek alapján nem sorolhatók a kivételi körbe, sem az 1/80-as társulási tanácsi határozat, sem a 2004/38/EK irányelv, sem pedig a 2003/86/EK irányelv hatálya alá tartozó harmadik országbeli polgárok, hiszen ezek tartózkodási engedélye a fenti szabályok értelmében megújítható.

Végül szükséges megemlíteni, az, hogy a külföldi polgár milyen célzattal jött és milyen jogalapon tartózkodik az adott tagállamban, a jogállás elnyerése szempontjából teljességgel közömbös. E tétel rögzítése igen nagy jelentőséggel bír az uniós jogalkotót a harmadik állambeli polgárok belépéskori jogállásának „bebetonozása”¹⁰²⁶ okán érő kritikák tükrében”.¹⁰²⁷

5. A huzamos tartózkodási jogállás, ill. engedély elnyerésének szabályai

A direktíva a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállás megszerzésének a következő konjunktív feltételeit nevesíti:

A harmadik országbeli polgárnak közvetlenül a jogállásra irányuló kérelem benyújtását megelőzően, öt éven át folyamatosan¹⁰²⁸ a tagállam területén kell tartózkodnia.¹⁰²⁹ Mint

¹⁰²⁵ PEERS: ibid 443.o.

¹⁰²⁶Lásd PAPAGIANNI, G.: Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law, Martinus Nijhoff, 305.o.

¹⁰²⁷Persze léteznek ezzel ellentétes nézetek is, így Costello szerint, a tagállami jogokkal ellentétben, „az EK jog a bevándorlók eredeti státuszától független tartózkodás engedélyezésére törekszik”. COSTELLO, C.: Metock: Free Movement and “Normal Family Life” in the Union, 587-622 o.

¹⁰²⁸ Az öt éves várakozási időt egyes tagállamok, így főként Görögország és Olaszország erősen ellenezték. A tizenöt tagállamból a nemzeti szabályok értelmében mindössze négyben volt elegendő öt évnél rövidebb idejű tartózkodás a huzamos tartózkodás elnyeréséhez: így Dániában, Finnországban, Svédországban, ill.az

azt láhattuk, az *1/80-as határozat a török munkavállalók* esetében a szabad munkavállalást illetően kedvezőbb feltételeket ír elő, mindössze négy év várakozási időt meghatározva, amely az uniós jog koherenciája szempontjából problematikus.¹⁰³⁰

Az irányelv továbbá sajnálatos módon nem tesz említést a *jogállás visszamenő hatállyal* történő elnyeréséről. Halleskow különösen problematikusnak tartja, hogy az irányelv nem tisztázza, a jogszabály hatálya alá tartoznak-e azok a harmadik állambeli polgárok is, akik a jogszabály elfogadása/végrehajtása időpontjában már a tagállamba tartózkodtak, vagy csak azokra terjed ki, akik ezt követően léptek az ország területére. Előbbi Szerző Peers-szel együtt, azt az álláspontot képviseli, miszerint sem magából a szerződésszövegből, sem a travaux préparatoires-ból nem következik az utóbbi szűk értelmezés.¹⁰³¹ A szűk értelmezés elfogadása esetén ugyanakkor az is kérdéses lehet, hogy az öt év az irányelv hatálybalépéstől, vagy annak tagállami jogrendbe való beültetésétől számít. Úgy vélem, a Tampere-ben lefektetett célkitűzésekre tekintettel a harmadik országbeliek számára legkedvezőbb értelmezés tekinthető irányadónak.¹⁰³²

Milyen egyéb feltételeket szab az irányelv a jogállás elnyerése vonatkozásában? A teljesskörű egészségbiztosítás követelményén túl,¹⁰³³ a tagállamok *megkövetelik*¹⁰³⁴ a

Egyesült Királyságban. Portugáliában ugyanakkor tíz, Görögországban pedig tizenöt évet írt elő a nemzeti szabályozás az irányelv megszületésekor. Lásd: GROENENDIJK: *ibid* 103. o.

¹⁰²⁹ Lásd hivatkozott irányelv 4. cikk (1) bekezdés

¹⁰³⁰ Az öt év várakozási idő feltételként való rögzítése ugyanakkor teljes mértékben összhangban áll más nemzetközi megállapodásokban meghatározottakkal: ILO Egyezmény C. 97 sz., 2000 COE ajánlás. Problematikus lehet továbbá, hogy bizonyos tagállamok, amelyek már ratifikálták az ILO C.143. sz. CARRERA: *In search of the perfect citizen?* 185.o.

¹⁰³¹ HALLESKOW *ibid*. 185 o., PEERS *ibid*. 443.o. ,

¹⁰³² Peers szerint, a fenti értelmezés elvben kritikára adhat ok, hiszen így a jogállást elnyerő harmadik országbeli polgárok kedvezőbb bánásmódban részesülhetnek, mint az újonnan csatlakozott államok polgárai. Szükséges azonban megjegyezni, hogy a csatlakozási szerződések a régi tagállamok területén tartózkodó új tagállami polgárok számára jóval kedvezőbb bánásmódot nyújt, mint amelyet a huzamos tartózkodási jogállással rendelkező személyek számára maga az irányelv. Továbbá a csatlakozási szerződések kifejezetten megtiltják, hogy a nem tagállami polgárok előnyösebb bánásmódban részesüljenek az újonnan csatlakozó államok polgárainál. Végül szükséges megjegyezni, hogy a csatlakozási szerződések csak a munkavállalók, ill. a szolgáltatásnyújtók egy szűk csoportja vonatkozásában él bizonyos derogációkkal. Lásd PEERS *ibid*. 450.o.

¹⁰³³ Érdemes megjegyezni, hogy a valamennyi kockázatra kiterjedő egészségbiztosítás megkövetelése egyes Szerzők szerint diszkriminatív jelleggel bír, tekintve, hogy egyre több az olyan tagállam, ahol ez csak kiegészítő magánbiztosítással érhető el. GELLÉRNÉ LUKÁCS, É. és GYULAVÁRI, T.: *A legális és az illegális bevándorlók jogai az Európai Unióban*, 65. o.

harmadik országok állampolgáraitól annak *bizonyítását*, hogy maguk és eltartott családtagjaik számára *stabil és rendszeres* jövedelemforrásokkal rendelkezzenek, amelyek elegendők önmaguk és családtagjaik eltartására anélkül, hogy az érintett tagállam szociális segélyezési rendszerére szorulnának.¹⁰³⁵A tervezet a források megfelelőségét illetően, még *objektív feltételrendszert* fektetett le,¹⁰³⁶az irányelv végső szövege azonban már azt a „homályos” kitélt használja, miszerint a tagállamok e forrásokat jellegük és rendszerességük szerint értékelik. Ez a megfogalmazás ugyanakkor nézetem szerint, a tagállamoknak igen komoly mérlegelési szabadságot ad. Amint azt a családegyesítési irányelv kapcsán már kifejtettük, a 2004/38/EK irányelv e tekintetben csak nyilatkozási kötelezettséget ír elő az uniós polgárok számára, sőt a források rendszeres jellege sem követelhető meg azoktól.

A fenti rendelkezés célja mindkét esetben az adott tagállam szociális ellátórendszerére rótt indokolatlan teher elkerülése. Az irányelv szigorú, kissé „számon kérő” nyelveze valóban meglepő, hiszen a jogállás alapfeltételül szolgáló jogszerű tartózkodás nem pusztán rendszeres jövedelemszerző tevékenységet foglalhat magában.

A jogállás elnyerése megtagadható továbbá közrendi vagy a közbiztonsági okokra hivatkozva.¹⁰³⁷Végül, a tagállamok megkövetelhetik a harmadik országbeli polgártól, hogy az feleljen meg a társadalomba való beilleszkedésre vonatkozó követelményeknek a nemzeti joggal összhangban. Utóbbi kitétel a tervezetben még nem szerepelt, arra a későbbiekben szeretnék még részletesen kitérni.¹⁰³⁸

¹⁰³⁴ Amíg a családegyesítésről szóló irányelv esetében a tagállamok dönthetnek arról, hogy megkövetelik-e a források meglétének bizonyítását, jelen esetben nem áll fent mérlegelési lehetőség a tagállamok részéről.

¹⁰³⁵ Lásd hivatkozott irányelv 5. cikk (1) bekezdés

¹⁰³⁶ A tervezet szerint a minimálisan megkövetelhető forrás nem lehet magasabb, mint a tagállam által biztosított legalacsonyabb jövedelem. COM (2001) 127

¹⁰³⁷ Lásd hivatkozott irányelv 6. cikk 1. bekezdés. A jogszabály megfogalmazásából egyértelműen kitűnik, hogy a tagállamok minden esetet önállóan bírálnak el. Az ezzel kapcsolatos döntés meghozatalakor a tagállam figyelembe veszi a közrendet vagy közbiztonságot sértő cselekmény súlyosságát vagy típusát, továbbá az érintett személy jelentette veszélyt, megfelelőképpen tekintetbe véve egyúttal a tartózkodás időtartamát és a tartózkodási hely szerinti országgal való kapcsolatok meglétét.

¹⁰³⁸ Lásd hivatkozott irányelv 5. cikk 2. bekezdés

A fentiekén túlmenően semmilyen további követelmény nem állítható az igénylővel szemben.¹⁰³⁹ Groenendijk és Halleskow szerint, az irányelv szövegéből és céljából egyértelműen következik, hogy amennyiben a harmadik országbeli polgár teljesíti a fenti feltételeket és a kérelmet az irányelvben foglaltaknak megfelelően nyújtja be, abban az esetben jogosulttá válik a fenti státusz és azzal a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy EK tartózkodási engedélye kártya” elnyerésére.¹⁰⁴⁰ Guild az előbbi Szerzőkhöz hasonlóan úgy véli, szinte elképzelhetetlen, hogy ennyi feltétel előírása, és a tagállamok számára ilyen jelentős diszkréció biztosítása mellett a jogállás megadása még a továbbiakban tagállami mérlegelés tárgya lehet.¹⁰⁴¹ Nézetem szerint, ezt támasztja alá a közérdekű kivételekre való tagállami hivatkozás lehetőségének széleskörű biztosítása is a jogállás elnyerése tekintetében. A kérdéses rendelkezés ugyanis még azt sem követeli meg, hogy a harmadik állambeli személy tényleges, avagy kellően komoly veszélyt jelentsen az adott társadalmi érdekre nézve.¹⁰⁴²

Az adminisztratív követelményeket illetően a kérelmezőnek csatolnia kell a fenti feltételek teljesülését igazoló dokumentumokat, ill. bizonyos esetekben érvényes úti okmányt. Ez utóbbi követelmény egyes Szerzők szerint, fejtörésre ad okot, tekintettel arra, hogy a kérdéses személy tagállamba érkezésének körülményei, ahogy arra fent már kitértem, irrelevánsak.¹⁰⁴³ Az illetékes nemzeti hatóságoknak az irányelv értelmében a lehető leghamarabb írásban értesíteniük kell a döntésről a kérelmezőt, de a kérelem benyújtásának dátumától számított hat hónapnál semmi esetre sem később. Amennyiben *nem születik döntés* az e rendelkezésben előírt időszak végéig, úgy ennek esetleges

¹⁰³⁹ Kérdéses, hogy mi lehetett a jogalkotó célja, amikor az irányelv megfelelő szálláslehetőséget igazoló okmányokra vonatkozó rendelkezését nem a jogállás megszerzését rögzítő feltételek, hanem az adminisztratív követelményeket előíró rendelkezések között szerepeltette. Lásd hivatkozott irányelv 7. cikk (1) bekezdése. E rendelkezést Ausztria, Németország, Görögország, Olaszország támogatta leginkább. Groenendijk szerint, az azonban bizonyos, hogy mivel a jogállás elnyerésének sem az érvényes úti okmány, sem a megfelelő lakás nem szolgál érdemi feltételül, ezért az ezekre vonatkozó információk tagállamok általi „begyűjtése” felesleges. GROENENDIJK *ibid.* 443.o.

¹⁰⁴⁰ Lásd hivatkozott irányelv 7. cikk (3) bekezdés. A fent említett tagállami szabályokat vizsgáló szakértői jelentés csak három tagállam, Luxemburg, Svédország és az Egyesült Királyság vonatkozásában állapítja meg, hogy a jogállás megadása diszkrécionális alapokon áll, azonban rögtön hozzá is teszi, hogy a gyakorlatban, a feltételek teljesítésével, a státusz elismerésre kerül. Lásd: GROENENDIJK *ibid.* 107.o., HALLESKOW *ibid.* 187.o.

¹⁰⁴¹ GUILD, E.: *Discretion, Competence and Migration in the European Union*, 61-87.o.

¹⁰⁴² Lásd hivatkozott irányelv 6. cikk (1) bek.

¹⁰⁴³ Lásd PEERS *ibid.* 450. o., HALLESKOW *ibid.* 187. o.

következményeit az érintett tagállam nemzeti jogszabályai határozzák meg. A kérelmezőnek minden esetben meg kell várnia tehát, az első tagállam hatóságainak döntését, mielőtt a második tagállamban az irányelv által biztosított jogokkal élni kívánna. Amennyiben tehát az első tagállam hatóságai késlekednének a döntés meghozatalával, a kérelmezőnek nincs lehetősége a második tagállam hatóságaihoz fordulni abból a célból, hogy az megvizsgálja, valóban fennállnak-e a feltételek az első tagállamban.

Groenendijk erősen bírálja az irányelvet, amiért az nem ad lehetőséget arra, hogy a kérelmező, amennyiben eleget tett a feltételeknek, közvetlenül hivatkozhatson az irányelvben foglalt jogaira abban az esetben, ha a tagállam mulasztása miatt nem került sor az engedély kiadására.¹⁰⁴⁴ Egyetérthetünk Groenendijk-kel, különösen a 2004/38/EK irányelvben foglaltak, ill. a 1/80 török társulási tanácsi határozattal kapcsolatos joggyakorlat fényében, amely szerint a jogszabályban rögzített követelmények teljesítésével az uniós, ill. a török állampolgárok automatikusan, azaz ipso jure jogosultak a tartózkodás, ill. az ahhoz kapcsolódó jogok elnyerésére. A jogosultság, tehát számukra ex lege él, függetlenül attól, hogy az érintett hatóság kibocsátotta-e az engedélyt vagy sem.

Vajon mi a helyzet abban az esetben, ha a kérelem elutasításra talál? Az irányelv nem ad útmutatást e tekintetben, csak annyit mond, hogy „az érintett személynek joga van jogorvoslatot benyújtani az érintett tagállamban.”¹⁰⁴⁵ Az irányelv céljával összhangban álló értelmezés szerint, feltételezhető, hogy ebben az esetben a kérelmező újrafolyamodhat a hatóságokhoz. A Tampere-i célok fényében a válasz úgy érzem nem kétséges, azaz a megváltozott körülményeknek megfelelően, a státusz újra igényelhető. Ezt támasztja alá a tagállami polgárok vonatkozásában fennálló ítélkezési gyakorlat és a 2004/38/EK irányelv releváns rendelkezése is.¹⁰⁴⁶ Carrera ugyanakkor problematikusnak

¹⁰⁴⁴ GROENENDIJK *ibid.* 437.o.

¹⁰⁴⁵ Lásd hivatkozott irányelv 10. cikk 2. bekezdés

¹⁰⁴⁶ Lásd: A Shingara ügyben foglaltak, ill. 2004/38/EK irányelv 32. cikke, amely értelmében a beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt álló személyek ésszerű idő elteltével kérelmezhetik a beutazási és tartózkodási tilalom megszüntetését, a körülményektől függően, ill. minden esetben három év elteltével, amennyiben jelentős változások álltak be azokban a körülményekben, amelyek a beutazási és tartózkodási

találja, hogy a jogalkotó pont egy ilyen fajsúlyos kérdés esetében nem határozta meg a jogorvoslati eljárás konkrét garanciát, a tagállami szabályozásra hagyva azt.¹⁰⁴⁷ A második tagállam csak kivételes körülmények fennállása esetén utasíthatja vissza az első tagállamban kiadott engedélyt.¹⁰⁴⁸

A *"huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező" jogállás állandó.*¹⁰⁴⁹ Mint azt fent már említettem, a tagállam a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek számára kibocsátja a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy EK tartózkodási engedélyét. Az engedély legalább öt évig érvényes; lejártakor – szükség esetén – kérelem benyújtásával automatikusan meghosszabbítható.¹⁰⁵⁰ Ahogy az fent már említésre került, a tartózkodási engedély lejárt vagy elvesztése nem jár a jogállás visszavonásával vagy elvesztésével.¹⁰⁵¹ A jogállás abban az esetben veszíthető el, ha megállapításra kerül, hogy azt csalárd módon szerezték meg, ha kiutasító határozatot fogadnak el az érintettel szemben, továbbá, ha a kérdéses személy a Közösség területétől 12 hónapon át folyamatosan távol van.¹⁰⁵² Az első tagállamban szerzett jogállás a másik tagállamban elnyert hasonló jogállás megszerzésével, ill. azt megadó tagállam területétől való hat éves távolléttel szintén elveszíthető. Ez, mint majd később kifejtem problematikus lehet a tagállamközi mobilitási jogok gyakorlása szempontjából. A jogbiztonság követelményének érvényesülése, véleményem szerint, megkívánná annak

tilalmat elrendelő határozat alapjául szolgáltak. A Bíróság C- 65/95 sz. a The Queen / Secretary of State for the Home Department, ex parte Shingara ügyben hozott ítélete (EBHT 1997., I-3343 o.)

¹⁰⁴⁷ CARRERA ibid. 187. o.

¹⁰⁴⁸ Ezt támasztja alá az Európai Unió Bírósága által a Defaki ügyben követett gyakorlat is, amelyben a testület úgy találta, hogy egy társadalombiztosítási ellátás folyósításával kapcsolatosan az egyik tagállamban kiadott migráns munkavállaló személyi állapotára vonatkozó dokumentumot a másik tagállam hatóságainak is el kell fogadnia. Ez alól kivételt jelent, ha konkrét bizonyítékok alapján komoly kétségek merülnek fel annak hitelességét illetően. Lásd a Bíróság C-336/94 sz. Dafeki / Landesversicherungsanstalt Württemberg ügyben 1997. december 2-án született ítélete (EBHT 1997., I-6761 o.)

¹⁰⁴⁹ Lásd hivatkozott irányelv 8. cikk (1) bekezdése

¹⁰⁵⁰ Ausztria kivételével az összes tagállamban automatikusan meghosszabbítható a kiadott engedély, azaz nem vizsgálható az, hogy fennállnak-e továbbra is azok a feltételek, amelyek alapján az kiadásra került. Lásd: GROENENDIJK ibid 104. o.

Carrera szerint, jól tükrözi a tagállamok ellenállását, hogy a kártya tervezetében szereplő 10 éves érvényességi időt öt évre csökkentették az irányelv hatályos szövegében. Lásd: CARRERA ibid 186.o.

¹⁰⁵¹ Lásd hivatkozott irányelv 9. cikk (6) bekezdés

¹⁰⁵² Lásd uo. 9. cikk (1) bekezdés. Utóbbi esetben a tagállamok dönthetnek úgy, hogy a 12 egymást követő hónapot meghaladó, illetve egyedi vagy kivételes okokból történő távollét nem jár a jogállás visszavonásával vagy elvesztésével.

rögzítését, hogy az előbb felsorolt, a jogállás elvesztését maga után vonó okok listája kimerítő jelleggel bír-e.¹⁰⁵³

6. A huzamos tartózkodási jogálláshoz kapcsolódó jogosítványok

Milyen jogokat biztosít az irányelv a jogállást elnyerő személyek számára? Mindenekelőtt *a fogadó állam területén való huzamos tartózkodás jogát*, amelyhez a fogadó állam polgáraiéval való quasi egyenlő bánásmód társul. Utóbbi, Carrera az irányelv egyik fő tartópilléréként jellemzi.¹⁰⁵⁴ Az egyenlő bánásmód követelményének az irányelvben való rögzítése nézetem szerint, már önmagában elismerésre érdemes, még ha arra némi árnyékot is vet a tagállamok által alkalmazható széleskörű derogációk rendszere.¹⁰⁵⁵ Így, nem értek egyet Halleskow-val, aki szerint, az egyenlő bánásmód követelményét rögzítő cikkely megfogalmazása kételyekre adhat okot, a tekintetben hogy igazán maga az Unió sem hisz abban, miszerint öt év jogszerű tartózkodást, ill. az irányelv által előírt feltételek teljesítését követően bárki is jogosult lenne a teljes körűen élvezett egyenlő bánásmódra.¹⁰⁵⁶ Halleskow vélhetően arra gondol, hogy amíg az uniós polgárok és családtagjaik vonatkozásában a 24. cikkely a szerződés alkalmazási területein általános jelleggel biztosítja az egyenlő bánásmódot, addig a szóban forgó irányelv 11. cikkelye az érintett területeket illetően pusztán egy *felsorolással* él. Ez a felsorolás azonban lényegében kiterjed mindazon a harmadik országbeliek szempontjából érzékeny területre, amely a fogadó ország területén való tartózkodásuk, munkavállalásuk és életkörülményeik szempontjából kulcsfontossággal bír. Így a 2004/38/EK direktívához

¹⁰⁵³ Erre azonban sajnos csak a 2001-es bizottsági tervezet szövegéből következtethetünk, amely kizárólagos okokról beszél. COM (2001) 127 10. cikk

¹⁰⁵⁴ Lásd: CARRERA and WIESBROCK *ibid.* 22 o.

¹⁰⁵⁵ Így a foglalkoztatás, tanulmányok folytatása, szakképzés, diplomák és szakképesítések kölcsönös elismerése, adókedvezmények, az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, egyesülési és társulási szabadság, így a szakszervezeti jogok, társadalombiztosítás, szociális ellátás és szociális védelem és végül, de nem utolsósorban az érintett tagállam teljes területén való szabad tartózkodás tekintetében.

¹⁰⁵⁶ Lásd: HALLESKOW *ibid.* 189.o. Groenendijk álláspontja szerint, az irányelv mindenekelőtt egy általános standstill kaluzulaként szolgál a felsorolt területeken, a nem tagállami polgárok jogait korlátozó nemzeti rendelkezésekkel szemben. A Szerző úgy véli továbbá, hogy az egyenlő bánásmódot előíró cikkelyek (11. ill. 21. cikkek) kiegészítik a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000/43/EK irányelv szabályait. Míg utóbbi szabály a faji alapon megnyilvánuló megkülönböztetés ellen nyújt védelmet bizonyos területeken, addig a huzamos tartózkodás jogállását biztosító irányelv állampolgársági alapon garantálja az egyenlő bánásmódot az új státusszal elnyerő harmadik országbeliek számára.

hasonlóan a 2003/109/EK irányelvnek is sarkalatos tételét képezi az egyenlő bánásmód követelményét rögzítő rendelkezés, még ha a megszorítások jelentősen köre el is tér a két személyi kör esetében.¹⁰⁵⁷

Való igaz, hogy az irányelvtervezet Tanácsi Munkacsoportban történő tárgyalása során egyes tagállamok, így különösen Németország igyekezett az egyenlő bánásmód követelményét - a korlátozások szükségességének erőteljes hangsúlyozásával,- minél szűkebb körben megvonni.¹⁰⁵⁸ A következőkben így azt vizsgáljuk, hogy a tagállamok mely korlátozások tekintetében értek el áttörést a fenti téren.

Mindenekelőtt szükséges említést tenni az egyenlő bánásmód követelményének általános jellegű, földrajzi, azaz területi szempontú korlátozásáról, amely a tárgyalások igen késői szakaszában került a tervezetbe, különösebb indoklás nélkül, kifejezetten a harmadik országbeli polgárok Unión belüli mozgásterének korlátozása céljából. Az érintett tagállam ez alapján ugyanis olyan esetekre korlátozhatja az egyenlő bánásmódot, amelyeknél a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy, vagy annak azon családtagjai, akikre nézve a juttatásokat igényli, bejegyzett vagy szokásos tartózkodási helye az érintett tagállam területén belül található.¹⁰⁵⁹ Ez a cikkely feltételezhetően azon huzamos tartózkodást nyert polgároknak szól, akik egy másik tagállam területén kívánnak tartózkodni az irányelv mobilitási rendelkezései szerint, anélkül, hogy ott a huzamos tartózkodási jogállást megszereznék.¹⁰⁶⁰ Az előbbi korlátozás az egységesség elméletének irányvonalát követi, amely megköveteli a polgár szigorú jelenlétét a fogadó közösségben, kizárva ezzel a több tagállammal való egyidejű kapcsolatrendszer fenntartását.

A tagállami szembenállás további eredményeként, egyes területeken- így a tanulmányi juttatások, a szakmai oklevelek és képesítések elismerése, és a szociális védelem

¹⁰⁵⁷ Lásd hivatkozott irányelv 24. cikk (1) bekezdés

¹⁰⁵⁸ Council docs 9636/02 of 18 July 2002, at 7, 11360/02 of 30 July 2003, at 5 és 6424/03 of 18 Feb 2003 at 15.

¹⁰⁵⁹ Lásd hivatkozott irányelv 11. cikk (2) bekezdés

¹⁰⁶⁰ Halleskow úgy véli, hogy a fenti rendelkezésnek az irányelv „második tagállamban biztosított bánásmódra” vonatkozó rendelkezései között kellene szerepelnie. HALLESKOW *ibid* 193.o.

területén - a Bizottság tervezetében foglaltakhoz képest, szintén utólagosan került beillesztésre a *“nemzeti joggal, ill. eljárással összhangban kitétel”*. Tekintettel, hogy ez utóbbi magában az irányelvben nem kerül definiálásra, egyes vélemények szerint, akár szabad utat is jelenthet a tagállami korlátozások számára.

Nézetem szerint, azonban a „nemzeti jogra” ill. a „nemzeti eljárásra” való utalás nem jogosíthatja fel az érintett tagállamot, hogy az szabadon döntsön arról, milyen anyagi, ill. eljárási szabályok érvényesüljenek a fenti területeken. Ahol ugyanis az irányelv el kíván térni a főszabálytól, ott kifejezetten rögzíti is e szándékát.¹⁰⁶¹ A Bíróság ítélkezési gyakorlata is ezt az értelmezést támasztja alá. Így a testület a Pokrzeptowicz-Meyer,¹⁰⁶² a Kolpak és Birkhite ügyek kapcsán kifejezetten rögzítette, hogy a társulási megállapodásokban a „nemzeti eljárásokra” való utalás nem biztosít diszkréciót a tagállamok számára az egyenlő bánásmód követelménye harmadik állambeli polgárok irányába történő alkalmazásának megtagadására. Peers szerint, nem hagyhatjuk figyelmen kívül továbbá azt a tényt sem, hogy egyes társulási megállapodások is biztosítják az egyenlő bánásmód közvetlenül hatályosuló jogát a harmadik országbeliek számára, anélkül, hogy ehhez megkívnák a huzamos tartózkodás jogállásának megszerzését.¹⁰⁶³

6.1. A munkavállalásra és önálló vállalkozói tevékenységre való jogosultság

Az irányelv a munkavállalásra és önálló vállalkozói tevékenységre való jogosultság tekintetében *lényegében az uniós polgárookra* irányadó szabályokat követi,¹⁰⁶⁴ azzal az eltéréssel, hogy a harmadik állampolgárok vonatkozásában, *a közszolgálatban való alkalmi részvétel is jogszerű alapot* teremt a kivétel alkalmazására. A kérdéses jogszabály

¹⁰⁶¹ Lásd hivatkozott irányelv 11. cikk (2),(3),(4) bekezdése

¹⁰⁶² A Bíróság C-162/00 sz. a Pokrzeptowicz-Meyer ügyben 2002. január 29-én hozott ítélete (EBHT 2002 I- 1049), a Bíróság C- 438/00 sz. a Deutscher Handballbund ügyben 2003. május 8-án hozott ítélete (EBHT 2003., I-4135)

¹⁰⁶³ Lásd a fent már citált El Yassini, Commission v. Austria, Kziber, Surul, Tetik, Akman, Ergat, Gurol, esetek. Lásd továbbá: PEERS 453.o.

¹⁰⁶⁴ A tagállami polgárok vonatkozásában a munkaerő mozgásával kapcsolatos diszkriminációmentesség követelménye alól az uniós jog három kivételt ismer el, a közszolgálat kivételét, a közrendi, közbiztonsági, ill. közegészségügyi alapon történő korlátozást, végül a nyelvismeret követelményét.

tehát abban az esetben biztosítja a munkavállalásra és önálló vállalkozói tevékenységre való jogosultságot, ha e tevékenységek még alkalmi részvétellel sem járnak a hatósági feladatok gyakorlásában.¹⁰⁶⁵ A fenti kitétel bevezetése kétség nélkül a Bíróság Colegio ügyben¹⁰⁶⁶ hozott döntésére vezethető vissza.

A közszolgálat kivételére vonatkozó korlátozást célszerű együtt kezelni az ugyanabban a cikkben szereplő, a tagállamok számára diszkrecionálisan alkalmazható korlátozással, amely kimondja, hogy akkor is helye lehet korlátozásnak, ha a fennálló nemzeti vagy uniós jogszabályokkal összhangban e tevékenységek a saját állampolgárai, az EU- vagy az EGT-polgárok számára vannak fenntartva.¹⁰⁶⁷ Ez utóbbi derogáció valóban szabad felhatalmazást ad a nyílt diszkriminációra a tagállami és a harmadik országbeli polgárok között, amely különösen azért problematikus, mert sem magából a rendelkezésből, sem az előkészítő iratokból nem derül ki annak alkalmazási köre, korlátlan lehetőséget kínálva ezzel a tagállamok számára a harmadik állambeli polgárok munkaerő piaci belépésének korlátozására.

Halleskow szerint, ezen némileg enyhít, hogy a korlátozásokra kizárólag a már fennálló szabályokkal összhangban kerülhet sor. Ugyanakkor sajnálatosnak tartja, hogy az irányelv semmiféle kapaszkodót nem ad a tekintetben, hogy az a hatálybelépés vagy a tagállami jogba való átültetés időpontjában fennálló szabályozásra vonatkozik.¹⁰⁶⁸ Az előkészítő iratok szerint, a görög elnökség két verziót is javasolt, amelyek közül az első a hatálybalépés időpontját jelölte meg, a második, amit végül a Tanács különösebb indoklás nélkül elfogadott, azonban már nem tartalmaz semmilyen utalást.¹⁰⁶⁹ Ebből arra

¹⁰⁶⁵ Lásd hivatkozott irányelv 11. cikk (1) bekezdés (a) pont

¹⁰⁶⁶ A Bíróság C-405/01 sz. Colegio ügyben hozott ítélete (EBHT I-10391) Az ügy kapcsán a Bíróság ítéletében deklarálta, hogy a spanyol zászló alatt hajózó hajókra beosztott kapitány és első tiszt közhatalmi jogosítványai kimerítik a közszolgálati kivétel feltételét, függetlenül a hajó jellegétől, tekintve, hogy a spanyol zászló általános közrendi érdekeinek védelmében járnak el. Ugyanakkor azt is kimondta, hogy szükséges, hogy a jogosult rendszeresen gyakorolja jogait, s azok ne csak tevékenysége marginális részét képezzék. A közhatalmi jogosítványokat, a tagállami polgároknak, tehát rendszeresen szükséges gyakorolniuk a kivétel felhívhatósága érdekében.

¹⁰⁶⁷ Lásd hivatkozott irányelv 11. cikk (3)(a) pont

¹⁰⁶⁸ Lásd HALLESKOW ibid 191.o.

¹⁰⁶⁹ Council doc 6418/03

következtethetnénk, hogy a Tanács tudatosan a második megoldás mellett tette le a voksát.¹⁰⁷⁰

Érdekes továbbá, hogy a két kivétel egymáshoz való viszonya sem tisztázott. Úgy tűnik, hogy a másodikként említett, külön, azaz a (3) bekezdésben elhelyezett kivételi rendelkezés egy gyűjtőcsoport, és annak kisebb részét képezi az első kivétel, a közhatalmi érintettségű állások köre. Ez utóbbiak is az uniós polgárok vonatkozásában érvényesülnek, tehát az általános korlátozás köre alá is eshetnek. Lukáccsal egyetérthetünk, aki szerint, erre az egyetlen kézenfekvő magyarázat az, hogy a jogalkotó tudatosan határolta el az általános kivételt a közhatalmitól, hogy külön tudja kezelni “az utóbbira vonatkozó, nagyon konzervensen restriktív korlátozást követelő bírósági esetjogot”.¹⁰⁷¹

A fenti szabályok külön rendelkezésbe történő beillesztésére vélhetően a várható bővítés is kihatással volt, ezzel biztosítva az újonnan csatlakozott országok állampolgárainak védelmét a harmadik állampolgárokat megillető jogokkal szemben.

6.2. Oktatás, szakképzés, tanulmányi juttatások

Első látásra úgy tűnik, az irányelv oktatásra, ill. szakképzésre, valamint a tanulmányi juttatásokra vonatkozó egyenlő bánásmódot előíró rendelkezései¹⁰⁷² megengedőbbek,¹⁰⁷³ mint a tagállami polgárok vonatkozásában irányadó uniós gyakorlat, amely kizárja a fenti ellátásokhoz való általános, megkülönböztetéstől mentes hozzáférést.¹⁰⁷⁴ Ezt a pozitív

¹⁰⁷⁰Boaleart-Suominen szerint, az sem teljesen egyértelmű, hogy a „fennálló szabályok” alatt mit ért a jogszabályszöveg.

¹⁰⁷¹GELLÉRNÉ LUKÁCS, É.: Személyek szabad mozgása az Európai Unióban. Tullius kiadó.2008. 80.o.

¹⁰⁷²Lásd hivatkozott irányelv 11. cikk (b) pont

¹⁰⁷³ Amíg az irányelv Bizottság által benyújtott tervezetében az oktatáshoz és szakképzéshez való hozzáférés, ill. a tanulmányi juttatások tekintetében az egyenlő bánásmód korlátozásmentes követelménye érvényesült, addig a hatályos jogszabályszöveg a fenti területi korlátozáson túl számos más megszorítást is tartalmaz.

¹⁰⁷⁴A más tagállamban dolgozó uniós polgárok az 1612/68/EGK rendelet 7. cikk (3) bekezdése alapján, a hazai munkavállalókkal azonos feltételek szerint részesülnek a szakiskolai képzésben és az átképzésben. E jogot a Bíróság megszorítóan értelmezte és csak azon oktatási intézményekre terjesztette ki, amelyek nem pusztán marginálisan nyújtanak szakképzést, hanem képzési tevékenységük szorosan összefügg valamely szakma gyakorlásával. Ez azt jelenti, hogy önmagában az általános tudáselem gyarapítása nem tartozik a fenti kategóriába a Bíróság gyakorlatában.

képet némileg beárnyékolja a megfelelő szintű nyelvtudás megkövetelhetősége a tagállamok részéről, az oktatáshoz és a szakképzéshez való hozzáférése céljából.¹⁰⁷⁵ Szükséges ugyanakkor megjegyezni, hogy az előbbi követelmény mindenekelőtt a harmadik országbeli, érdemben tanulni vágyó polgár érdekét szolgálja, egészen addig, amíg annak a tagállamok általi sablonszerű, az arányosság elvébe ütköző alkalmazása nem sérti a külföldi polgár fent leírt jogait. A nyelvtanfolyamokon való részvétel követelménye egyébiránt az integrációs eszközök között is feltűnik a második tagállamban való tartózkodás feltételeként.¹⁰⁷⁶

A nyelvi követelményhez hasonlóan igen pontatlan és könnyen félreérthető szabály az irányelv azon rendelkezése, amely értelmében a felsőoktatáshoz való hozzáférés különleges oktatási előfeltételek teljesítésétől tehető függővé. Noha a tagállami munkavállalók vonatkozásában az 1612/68/EGK rendelet nem rögzít hasonló korlátozásokat, azok bizonyos mértékig akár legitimnek is tűnhetnek a statisztikák fényében. Ugyanakkor e tekintetben mérsékletre int Halleskow, aki szerint semmiképpen sem tekinthetünk el attól a tényről, hogy a tagállami munkavállalókhöz képest amúgy is bizonytalan helyzetben lévő harmadik országbeliek vonatkozásában a fenti feltétel erősen hátraveti az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését.¹⁰⁷⁷

A Bíróság a Lair esetben deklarálta, hogy az 1612/68/EGK tanácsi rendelet 7 (2) cikke alapján, a tanulmányi támogatásból (eltartási támogatás) állampolgársági alapon nem lehet kizárni azt a személyt, aki munkáját már beszüntette, mint közösségi munkavállaló, azaz az előny igénybe vételének időpontjában már nem dolgozik. Hangsúlyozta ugyanakkor, hogy ha valaki már nem dolgozik, csak akkor igényelhet az egyenlő bánásmód elve alapján eltartási támogatást, ha korábbi munkavállalása és tanulmányai között integráns kapcsolat áll fenn. A Brown esetben ezt azzal finomította, hogy egy diák csak akkor veheti igénybe szociális előnyként a diák támogatásnak azt a részét, amely az eltartási támogatást tartalmazta, ha a munkavállalási elem nem pusztán marginális a tanulmányaihoz képest. Lair C-39/86 ítélet 26. pont, Brown 193/86 ítélet 12. pont. A Grzelczyk esetben azonban már azt is rögzítette, hogy egy a 93/96/EK irányelv alapján egy másik tagállamban tartózkodó diák által igényelt ideiglenes anyagi nehézség leküzdésére alkalmas ellátás esetében a tagállamoknak tanúsítaniuk kell bizonyos szolidaritást más tagállamok állampolgárai felé. A Bidar ügyben az EuB az előbbieket megerősítve kimondta ugyanakkor, hogy a megélhetési költségek fedezésére szolgáló hallgatói támogatással kapcsolatosan a tagállam megkövetelheti az integráció bizonyos fokának meglétét a fogadó államban. A fenti megközelítéssel az Európai Unió Bírósága túlhaladt a Lair/Brown eseteken és megerősítette, hogy a nem gazdasági céllal érkező migránsoknak is lehetnek jogosultságaik. A Bíróság a legfrissebb Förster ügyben pedig deklarálta, hogy az öt éves előzetes tartózkodási követelmény előírása a fogadó állam hatósága részéről megfelel az uniós jog előírásainak a megélhetési költségek fedezésére szolgáló ösztöndíj megszerzését illetően.

¹⁰⁷⁵ Lásd hivatkozott irányelv 11. cikk (3) bekezdés b.

¹⁰⁷⁶ Lásd hivatkozott irányelv 15. cikk (3) bekezdés

¹⁰⁷⁷ Lásd HALLESKOW *ibid.* 194.o.

6.3. Szakmai oklevelek, bizonyítványok és más képesítések elismerése a vonatkozó nemzeti eljárásokkal összhangban

Noha, ahogy azt már korábban említettem az irányelv szövegében szereplő „nemzeti jognak való megfelelés” szabálya kételyekre adhat okot a tekintetben, hogy a harmadik országbeliek a Bizottság eredeti szándéka szerint, az uniós polgárokkal való kvázi egyenlő bánásmód alapján részesüljenek az uniós joganyag adta előnyökből,¹⁰⁷⁸e tekintetben figyelmet érdemel a Bíróság Hocsman ügyben hozott határozata. Utóbbi ügy kifejezetten a harmadik országban, vagyis az Unió területén kívül szerzett diploma elismerésének kérdésével foglalkozik.

A Bíróság a Hocsman esetet megelőző Haim ügyben még úgy határozott, hogy a harmadik országokban szerzett képesítéseknek a tagállam általi első elismerésére kizárólag a nemzeti jog irányadó.¹⁰⁷⁹A Hocsman ügy kapcsán azonban - még ha egy argentin diplomával rendelkező tagállami állampolgár vonatkozásában is,- már úgy fogalmazott, hogy a tagállami hatóságoknak figyelembe kell venniük a kérelmező okleveleit, bizonyítványait és a képesítés megszerzéséről szóló egyéb tanúsítványait, valamint szakirányú tapasztalatait, mégpedig úgy, hogy az azok által tanúsított szakismereteket és képességeket összehasonlítják a nemzeti szabályok értelmében megkövetelt ismeretekkel és képesítésekkel.¹⁰⁸⁰ Craig-De Burca szerint, a fenti

¹⁰⁷⁸ A Bíróság a Kraus ügyben az EKESz releváns cikkeire hivatkozva már a 90-es évek során deklarálta, hogy „a közösségi jog vonatkozik azon közösségi állampolgár helyzetére, aki egy másik tagállamban megszerzett olyan posztgraduális tudományos fokozattal rendelkezik, amely megkönnyíti a valamely szakmába történő bejutását, vagy legalábbis egy gazdasági tevékenység gyakorlását, még azzal a tagállammal szembeni jogviszonyait illetően is, amelynek állampolgára”. A Bíróság C-19/92 sz. Kraus ügyben 1993. március 31-én hozott ítéletének (EBHT I-1663.o.) 23. pontja

¹⁰⁷⁹ Amennyiben egy harmadik országban szerzett orvosi képesítést egy vagy több tagállam a nemzeti képesítéssel egyenértékűként ismert el, akkor – a Bíróság joggyakorlatával összhangban – ez az elismerés nem kötelező a többi tagállamra nézve. A Bíróság C-319/92 sz. Haim ügyben 1994. február 9-én született ítélete (EBHT I-425).

¹⁰⁸⁰ Hocsman úr eredetileg argentin állampolgársággal rendelkezett. A buenos aires-i egyetemen szerezte meg orvosi diplomáját. 1982-ben a Barcelonai-i egyetemen urológus szakorvos diplomát kapott. 1986-ban megszerezte a spanyol állampolgárságot. Hocsman úr argentin diplomáját 1980-ban Spanyolországban a spanyol általános orvos és sebész diplomával egyenértékűnek fogadták el. Hocsman úr így praktizálhatott orvosként Spanyolországban és megszerezte a szakorvosi (urológus) képesítést. 1990 óta több francia klinikán is dolgozott. A francia foglalkoztatási minisztérium azonban elutasította Hocsman úr felvételi kérelmét a nemzeti orvosi társaságra azzal az indokolással, hogy a vonatkozó francia jogszabály szerint,

esetkörben tehát, a tagállamok kötelesek figyelembe venni a szakmai képzéseket, még ha azt az Unió kívül szerezték is.¹⁰⁸¹

6.4. Szociális védelem

A Bizottság eredeti tervezetében még az egyenlő bánásmód teljes körű követelményét tűzte célul a szociális védelem, szociális biztonság, egészségbiztosítás, szociális segítségnyújtás, ill. a szociális és adózással kapcsolatos kedvezmények területén.¹⁰⁸²

A tervezet így a fenti területeken a már kiterjedt védelmet élvező tagállami polgárokkal közel azonos pozíciót teremtett volna a harmadik országbeli polgárok számára. Ezt tovább erősítette az időközben elfogadott 859/2003/EK rendelet, amely a szociális biztonsági rendszerek koordinációjáról szóló 1408/71/EGK rendelet harmadik országbeli polgárokra való kiterjesztését rögzíti.¹⁰⁸³ Ez a módosítás összhangban áll a Chartában deklaráltakkal, amely szerint „Mindenki, aki törvényesen tartózkodik és mozog az Európai Unión belül, jogosult a közösségi joggal és a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban álló szociális biztonsági juttatásokra és szociális előnyökre.”¹⁰⁸⁴

Hocsman úr az argentin orvosi diplomával Franciaországban orvosként nem praktizálhat. A Bíróság C-238/98 sz. a Hocsman ügyben 2000. szeptember 14-én született ítélete (EBHT 2000., I- 6623 o.)

¹⁰⁸¹ CRAIG, P.– De BURCA: EU law, 3rd edition, 780-781.o.

¹⁰⁸² COM (2001) 127 12. pont (d-f). A javaslat szinte minden támogatási formát magában foglalt volna, így a gyermekétkeztetési támogatást vagy bizonyos kulturális események látogatásának megkönnyítését a harmadik országbeliek számára egyaránt.

¹⁰⁸³ A Tanács 859/2003/EK rendelete (2003. május 14.) az 1408/71/EGK és az 574/72/EGK rendelet rendelkezéseinek valamely harmadik ország e rendelkezések által pusztán állampolgárságuk okán nem érintett állampolgáraitra való kiterjesztéséről, HL L 124., 2003.5.20., 1—3. o.

A Bizottság első alkalommal 1994-ben javasolta, hogy a koordinációs rendelet alkalmazható legyen az olyan harmadik országbeli állampolgárok sürgősségi egészségügyi ellátására, akik ingázó munkavállalónak minősülnek.

A 859/2003 rendelet konjunktív feltételekhez köti azt, hogy egy harmadik országbeli hivatkozhasson a 1408/71 rendeletre. Ezek közül az egyik feltétel a jogszerű lakóhely megadása, ami a tagállamok szuverén joga. Így Lukács nagyon találóan úgy fogalmaz, hogy a tagállamok maguk állapítják meg a jogok feléledésének feltételeit nagylelkűen vagy szigorúan. GELLÉRNÉ LUKÁCS, É.: A harmadik országbeli állampolgárok szociális jogai, 253.o. A koordinációs rendeleteket 2010. május 1-től felváltotta a 883/2004 rendelet és a végrehajtási rendelete 987/2009/EK rendelet. A nemrég hatályba lépett 1231/2010/EU rendelet értelmében pedig a 883/2004/EK és a 987/2009/EK rendeletet alkalmazni kell harmadik országok olyan állampolgáraitra is, akikre a rendeletek csupán állampolgárságuk miatt nem vonatkoznak, illetve ezek családtagjaira és túlélő hozzátartozóira is, feltéve, hogy valamely tagállam területén jogszerűen rendelkeznek lakóhellyel, és helyzetük összes vonatkozása nem egy tagállamot érint.

¹⁰⁸⁴ Lásd Alapjogi Charta 34 (2) cikkely

A fenti rendelkezést ugyanakkor némileg beárnyékolja a tagállamok részére kínált az irányelv hatályos szövegében szereplő felhatalmazás, amely értelmében a huzamos tartózkodási jogállással rendelkező polgárok esetében azok az alapellátásra korlátozhatják az egyenlő bánásmódot a szociális ellátás és a szociális védelem területén.¹⁰⁸⁵

Arra vonatkozólag, hogy mit jelent az alapellátás, kizárólag a preambulumban találunk utalást. Ez a megoldás azonban jogtechnikai szempontból erősen megkérdőjelezhető.¹⁰⁸⁶ A preambulum továbbá csak a szociális segélyekről tesz említést a korlátozható ellátások tekintetében, a társadalombiztosítási juttatásokról nem szól. Boaleart-Suominen szerint, ez vélhetően annak köszönhető, hogy a tagállami határokat átlépő harmadik országbeli polgárok már szabadon hivatkozhatnak a fent említett társadalombiztosítási rendszerek koordinációjáról szóló rendeletre.¹⁰⁸⁷ Ezt a nézetet erősíti a jogszabály 14. cikkének 6. bekezdése is, amely szerint az irányelv „Tartózkodás más tagállamban” című fejezete nem érinti a szociális biztonságról szóló vonatkozó közösségi jogszabályokat a harmadik országok állampolgárai tekintetében.

A fentieket tovább árnyalja az EJEB vonatkozó joggyakorlata, amely értelmében, a kizárólag állampolgársági alapon történő megkülönböztetés a társadalombiztosítási ellátásokhoz való hozzáférés tekintetében erősen megkérdőjelezhető.¹⁰⁸⁸

¹⁰⁸⁵ Lásd hivatkozott irányelv 11. cikk (2) ill. (4) bekezdések. Lásd továbbá WIESBROCK *ibid.* 273.o.

¹⁰⁸⁶ A preambulum 13. bekezdése ezt a minimális jövedelemtámogatásra, a betegség és teresség esetén nyújtott segélyre, a szülői segélyre és a tartós gondozási segélyre korlátozza.

¹⁰⁸⁷ A harmadik országbeli polgárok széles köre jogosult a fogadó állam polgáraival való egyenlő bánásmódra bilaterális egyezmények alapján, anélkül, hogy átlépnék a tagállami határokat. Így egyenlő bánásmódot biztosít a 3/80-as társulási tanácsi határozat 3. cikke a török munkavállalók vagy az euro-mediterrán megállapodások 65. cikke a marokkói, tunéziai vagy algír munkavállalók vonatkozásában. Lásd: VAN DER MEI, P.: *Free movement of persons within the European Community*. Hart Publishing. 2003.169. o.; WIESBROCK *ibid.* 274. o.

¹⁰⁸⁸ Koua Poirrez v. France ügy, no. 40892/98 (2003. szeptember 30). Az ügyben egy olyan Elefántcsontpart állampolgárságával rendelkező, fogyatékos férfi fordult az Emberi Jogok Európai Bíróságához, akit egy francia állampolgár fogadott örökbe. Poirrez úr a tagállami szabályok értelmében nem szerezhetett francia állampolgárságot, ennek okán pedig, elutasították a rokkantsági nyugdíj folyósítása iránt a francia hatóságokhoz benyújtott kérelmét. Az ügy miután megjárta az Európai Bíróságot (C-206/91. sz. Koua Poirrez-ügyben 1992. december 16-án hozott ítélet (EBHT 1992., I-6685. o.) a nemzeti jogorvoslati fórumok kimerülését követően, 13 év után az EJEB elé került, amely megállapította, hogy Poirrez úr az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés áldozata lett, ez pedig ellentétes az Egyezmény 14. cikkével az 1.-es számú kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkére vonatkoztatva.

Hasonló megállapításra jutott az EJEB a Gaygusuz ügy kapcsán, amelyben az osztrák hatóságok a munkanélküli kérelmező részére sürgősségi ellátás kiutalását megtagadták azon a címen, hogy az érintett,

A tagállamok vélhetően igyekeznek majd minél jobban kiaknázni az irányelv által kínált korlátozási lehetőségeket, szertefosztatva ezzel a harmadik állambeli polgárok szociális jogok tekintetében élvezett egyenlő bánásmódjának illúzióját.

Az irányelv által a társulási és egyesülési szabadság vonatkozásában biztosított egyenlő bánásmódot szükségtelen vizsgálatunk tárgyává tenni,¹⁰⁸⁹ tekintettel, hogy azok, mint a nemzetközi egyezményekben deklarált egyetemes jogok, állampolgárságtól függetlenül kerülnek alkalmazásra.

A fent bemutatott korlátozó rendelkezések Groenendijk olvasatában csak „szánalmas derogációként” jellemezhetők, amelyek gátat szabnak egy fontos elv érvényesülésének.¹⁰⁹⁰ Halleskow Groenendijk-hez hasonlóan úgy véli, hogy az irányelv hatályos szövegében foglaltak, így az egyenlő bánásmód „nemzeti jog szerinti biztosítása” nem igazán tükrözik a tagállamok elkötelezettséget a társadalmi kohézió megvalósítására.¹⁰⁹¹

Nézetem szerint, a fenti kritikák kissé erősek, hiszen a tagállamok közkiadások csökkentésére irányuló törekvései bizonyos fokig elfogadhatóak. Mindemellett, hangsúlyozni szükséges, hogy a harmadik országbeliek számára garantálandó jogok körének meghatározáskor, minden esetben figyelembe kell venni a tényt, hogy a nem tagállami munkavállalók, egyéni vállalkozók a fogadó államban töltött hosszú évek során milyen mértékben járulnak hozzá a fogadó ország gazdaság működéséhez, fejlődéséhez.¹⁰⁹²

7. Kiutasítás

nem osztrák állampolgár. Ezzel Ausztria szintén megsértette az Egyezmény 14. cikkét az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkére vonatkoztatva.

¹⁰⁸⁹ Lásd hivatkozott irányelv 11. cikk (1) bekezdés (g) pont.

¹⁰⁹⁰ Lásd: GROENENDIJK *ibid.* 438. o.

¹⁰⁹¹ Lásd HALLESKOW *ibid.* 197. o.

¹⁰⁹² Szükséges megemlíteni továbbá, hogy a direktíva lehetőséget ad a pozitív irányba való eltérésre, azaz a tagállamok kiegészítő juttatásokat nyújthatnak, ill. a fent nem említett területeken is garantálhatják az egyenlő bánásmódot. Lásd hivatkozott IE 11. cikk (5) bekezdés

Az irányelv mind anyagi, mind pedig eljárásjogi vonatkozásban komoly garanciát kíván nyújtani a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy fogadó tagállam területéről való kiutasításával szemben.¹⁰⁹³ Így a tagállamok a direktíva értelmében kizárólag abban az esetben dönthetnek úgy, hogy kiutasítanak egy huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyt, ha az illető „tényleges és kellően súlyos veszélyt jelent a közrendre vagy a közbiztonságra”.¹⁰⁹⁴ A Bizottság által 2001-ben benyújtott javaslat tervezet még teljes mértékben az uniós polgárok kiutasításával kapcsolatos bírói gyakorlattal összhangban került megfogalmazásra,¹⁰⁹⁵ azonban az irányelv hatályos szövege- a családegyesítési irányelvben foglaltakhoz hasonlóan- már nyíltan kerüli a *személyes magatartás követelményére való* utalást.¹⁰⁹⁶ Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a kérdéses rendelkezés jövőbeni alkalmazásánál a fenti elv ne lehetne mérték és irányadó. Persze nem tekinthetünk el annak a ténynek a figyelembe vételétől sem, hogy az irányelv preambulumból kikerült a kitétel, amely szerint, „a védelem a személyek szabad mozgására vonatkozó közösségi szabályokon alapul”.¹⁰⁹⁷ Sőt, a családegyesítési irányelvben foglaltakhoz hasonlóan, az kifejezetten rögzíti, hogy a közrend fogalomkörébe *tartozhat a súlyos bűncselekmény* elkövetése miatti elítélés.¹⁰⁹⁸

Mégis, amennyiben komolyan vesszük a preambulumba foglalt támperei célkitűzést,¹⁰⁹⁹ ill. azt, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek számára megerősített védelmet kell biztosítani a kiutasítással szemben,¹¹⁰⁰ nem kétséges, hogy az uniós polgárok szabad mozgásra vonatkozó joganyag kínálta védelmi szint tekinthető irányadónak a huzamosan tartózkodási jogállással rendelkező harmadik

¹⁰⁹³ Lásd WIESBROCK ibid 271. o.

¹⁰⁹⁴ Lásd hivatkozott irányelv 12. cikk

¹⁰⁹⁵ Ennek értelmében kiutasítási határozat csak olyan huzamos tartózkodást nyert személlyel szemben hozható, akinek a személyes magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell, hogy jelentsen a társadalom valamely alapvető érdekére.

¹⁰⁹⁶ Ezt maga a tervezet is rögzítette COM (2001) 127, 13. cikk

¹⁰⁹⁷ Lásd: Preambulum 16. pont

¹⁰⁹⁸ Lásd: Preambulum 8. pont.

¹⁰⁹⁹ Lásd: Preambulum 2. pont.

¹¹⁰⁰ Lásd: Preambulum 16. pont.

országbeliek esetében is, amely a fentiekén túl magában foglalja a kiutasítást követő visszatérés és a státusz ismételt elnyerésének lehetőségét is.¹¹⁰¹

Végül meg kell jegyezni, hogy a kiutasítással szembeni védelem – legalábbis a preambulum szerint-, az Emberi Jogok Európai Bírósága határozataiban megállapított kritériumokon alapul,¹¹⁰² amely, mint tudjuk, nem nézi jó szemmel az állampolgárságon alapuló eltérő bánásmódot a részes államok hatóságainak kiutasító gyakorlata során.

Az Európai Parlament épp ezért egy további paragrafus beiktatását javasolta az irányelv szövegébe, amely értelmében a tagállamok a rendelkezés alkalmazásakor a lehető legmesszemenőbben figyelembe veszik a 64/221/EK irányelv rendelkezését, és csak akkor térnek el attól, ha azt kényszerítő közbiztonsági megfontolások indokolják.¹¹⁰³

8. A megkülönböztetés tilalmának érvényesülése az irányelv alkalmazása során

A megkülönböztetés általános hatályú tilalmának a kérdéses irányelv vonatkozásában érvényesülő ellentmondásos jellege kiválóan érzékeltethető azzal, hogy az azt tartalmazó, az irányelv tervezetében még érdemi rendelkezésként szereplő 4. cikk,- amely lényegében az Alapjogi Charta 21. cikkének (1) bekezdésében rögzített diszkrimináció tilalmi cikkén alapul- a Tanács javaslatára végül csak a preambulumban kapott helyet.¹¹⁰⁴ Ami ennél is lényegesebb, hogy az említett rendelkezés nem tesz említést az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés tilalmáról.

¹¹⁰¹ Lásd: A Bíróság C- 348/96 sz. Calfa ügyben 1999. január 19-én született határozata (EBHT, 1999., I-11.o.)

¹¹⁰² Lásd uo.

¹¹⁰³ OJ C284E/102, 21.11. 2002.

¹¹⁰⁴ 2003/109/EK irányelv preambuluma is felsorolja azokat a 13. cikkelyben, ill. az Alapjogi Chartában rögzített területeket, ahol a tagállamoknak a rendelkezések végrehajtása során mindenfajta megkülönböztetéstől mentesen kell eljárniuk, nem említve ugyanakkor az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalmát. A hivatkozott preambulumban (5) bekezdése értelmében: „ A tagállamoknak ezen irányelv rendelkezéseit nem, faj, bőrszín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai jellemzők, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez való tartozás, vagyon, származás, fogyatékosság, életkor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés nélkül kell végrehajtaniuk.”

Halleskow szerint, ez az alapvető „jogegyenlőtlenség” egyáltalán nem meglepő ezen az érzékeny területen.¹¹⁰⁵ Boelaert-Suominen ugyanakkor hangsúlyozza, hogy mivel a tagállamoknak az irányelv alkalmazása során esetről-esetre kell eljárniuk, az egyedi alapon történő határozathozatal vélhetően nem enged majd teret a harmadik állambeliek pusztán állampolgársági alapon történő megkülönböztetésének.¹¹⁰⁶ Ez az álláspont véleményem szerint védhető, mindehhez hozzátéve, hogy egyes esetekben értelemszerűen nem kerülhető el, hogy a tagállamok bizonyos paragrafusokat, így például az integrációs klauzulát rögzítő cikkelyt, természetüknél fogva úgy értelmezzenek, mint amely feljogosíthatja őket az állampolgársági alapon történő megkülönböztetésre. A tagállami hatóságoknak ez esetben is figyelemmel kell lenniük azonban az alapvető jogok tiszteletben tartására, különösen az EJEE-ben,¹¹⁰⁷ a strasbourgi gyakorlatban, ill. az Alapjogi Chartában rögzített elvekre, ill. értékekre, ahogyan azt maga az irányelv preambuluma¹¹⁰⁸ is deklarálja. A Bíróság joggyakorlata lesz tehát, ez esetben is a végső mérce abban a kérdésben, hogy az eltérő bánásmód adott helyzetben megengedhetőnek minősül-e.

9. Tagállamközi mobilitás

Az irányelv lényeges novumot vezet be, amikor rögzíti a harmadik országbeli polgárok más tagállamban való három hónapot meghaladó időtartamú tartózkodásának jogát. Míg korábban csak a tagállami határokat átlépő uniós polgárok harmadik országbeli hozzátartozóit illette meg a fenti jog egy új tagállamba költözéskor, a 2003/109/EK IE kiterjeszti azt mindazon huzamos tartózkodási jogállással bíró harmadik országbelire, akik gazdasági tevékenység gyakorlása, tanulmányok folytatása, ill. egyéb célok érdekében tartózkodnak a tagállamban. A második tagállamban való tartózkodás feltételei

¹¹⁰⁵ Lásd HALLESKOW 189.o.

¹¹⁰⁶ Lásd BOELAERT- SUOMINEN 1028.o.

¹¹⁰⁷ „A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani” EJEE 14. cikk. 2000. június 26-án az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága új, általános diszkrimináció-tilalmat megfogalmazó kiegészítő jegyzőkönyvet fogadott el. 12. sz. JK.

¹¹⁰⁸ Lásd hivatkozott irányelv: preambulum 3. pont.

lényegében megegyeznek a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállás elnyerésének feltételéül szolgáló kritériumrendszerrel.

Így a kritériumok között szerepel a tartózkodási engedély iránti kérelem benyújtása, az, hogy a kérelmező stabil és rendszeres jövedelemforrásokkal, ill. megfelelő egészségbiztosítással rendelkezzen, végül, hogy a közrendi, közbiztonsági követelményeknek megfeleljen. A fentiekén túlmenően *közegészségügyi* alapon¹¹⁰⁹ is elutasítható az engedély megadása, amely összecseng az Uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgásáról szóló 2004/38/EK direktívában is fellelhető korlátozással. Ez utóbbi feltétel a tervezetben még nem szerepelt és érthetetlen, hogy miért éppen azon személyek vonatkozásában kerül alkalmazásra, akik már szilárd jogállást nyertek az első tagállamban.

Két további korlátozást is megenged ugyanakkor az irányelv, amelyek különösen alkalmasak az irányelv által kitűzött egyik legfontosabb cél, így a harmadik országbeli polgárok határok közötti mobilitásának aláaknázására. A tagállami mérlegelés függvényében bevezethető és kifejezetten a gazdasági célú beutazás esetében alkalmazandó munkaerő piaci korlátozás, ill. a beilleszkedési követelményeknek¹¹¹⁰ való megfelelés előírása további teret ad a tagállami diszkréciónak és jelentősen gátolhatja a harmadik országbeliek tagállamközi mobilitását.¹¹¹¹ A lehetőségek csekély volta és a nagyszámú bizonytalansági faktor, amivel szembe kell nézniük új lakóhelyükön, kifejezetten elrettentheti az első tagállamban már biztos jogállást nyert személyeket az ország területének elhagyásától. Ezért valóban sok múlik azon, hogy a tagállamok élnek-e az irányelvben foglalt felhatalmazással.

A fentiekhez képest mi az irányelv legnagyobb vívmánya? Kétségtávol az, hogy a harmadik országbeli polgárok, anélkül költözhetnek egyik tagállamból a másikba, hogy

¹¹⁰⁹ Lásd hivatkozott irányelv 18. cikk

¹¹¹⁰ Lásd hivatkozott irányelv 15. cikk (3) bekezdés

¹¹¹¹ A Bizottság eredeti tervezete a második tagállamban való tartózkodást illetően még nem tartalmazta a fenti korlátokat. COM (2001) 127 16. cikk

ismételten keresztül kellene esniük egy szigorú, nemzeti bevándorlási szűrőn.¹¹¹² Amennyiben ugyanis a kérelmező teljesíti a fent leírt pozitív, ill. negatív feltételeket, - még ha az nem is könnyű-, a második tagállam kiállítja számára és családtagjai számára a megújítható tartózkodási engedélyt.¹¹¹³ A tartózkodási engedély második tagállamban történő kézhezvételét követően, az irányelv vonatkozó rendelkezése értelmében az egyenlő bánásmód biztosított a már fent említett területeken és feltételek alapján.¹¹¹⁴

Mielőtt rátérnénk a második tagállamban biztosítandó egyenlő bánásmód kérdéskörének elemzésére, rá kell világítanunk egy további az irányelvben szereplő homályos területre, így a második tagállamba érkező, de tartózkodási engedéllyel ott még nem rendelkező személy bizonytalan jogi helyzetére. Mivel az irányelv a tagállamok által biztosítható kivételes opcióként rögzíti annak lehetőségét, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy úgy nyújtsa be a tartózkodási engedélyre vonatkozó kérelmét (a második tagállam illetékes hatóságaihoz), hogy még az első tagállam területén tartózkodik, ezért fő szabályként erre a csak a második tagállam területén kerülhet sor. Ez pedig, - legalábbis Peers szerint, -arra enged következtetni, hogy a tartózkodási engedély az uniós polgárok és a török munkavállalók tartózkodási engedélyéhez hasonlóan deklaratív hatállyal bír.¹¹¹⁵ Az irányelv 21. cikke ugyanakkor kifejezetten úgy rendelkezik, hogy az egyenlő bánásmód követelménye a fenti területeken csak a tartózkodási engedély kézhezvételét követően illeti meg a második tagállamba utazó huzamos tartózkodási jogállást nyert személyt (21. cikk 1. bek) és családtagjait (21. cikk 3. bek). Ez a rendelkezés némileg megkérdőjelezi a Peers által leírtakat.¹¹¹⁶ A Kommentátor mindezt úgy magyarázza, hogy a tartózkodási engedély kézhezvétele „kiteljesíti” a huzamos tartózkodási jogállással rendelkező személyek számára az egyenlő

¹¹¹² WIESBROCK ibid. 483.o.

¹¹¹³ Lásd hivatkozott irányelv 19. cikk (2) ill. (3) bekezdések

¹¹¹⁴ Lásd hivatkozott irányelv 21. cikk Bár az irányelv fenti rendelkezése kifejezetten egyenlő bánásmódról beszél, egyes Szerzők így Carrera nem tetszésének ad hangot az irányelv vonatkozó címének megfogalmazását illetően, amely nem egyenlő bánásmódról, hanem csak „A második tagállamban biztosított bánásmódról beszél”. Az „egyenlő kitétel” hiánya úgy véli problematikus, hiszen a kisördög éppen az ilyen részletekben rejlik. CARRERA ibid. 189.o.

¹¹¹⁵ Lásd: PEERS ibid. 456.o.

¹¹¹⁶ Különösen az uniós polgárokra vonatkozó rendelkezés tükrében, amely egyértelműen deklarálja, hogy a tartózkodási okmányok birtoklása, semmilyen körülmények között nem lehet valamely jog gyakorlásának előfeltétele. Lásd 2004/38/EK IE 25. cikk

bánásmód elvét, azaz azok ezt követően „még a korábbinál is egyenlőbb bánásmódban” részesülnek. Azt, hogy ez ténylegesen mit jelent Peers sajnálatos módon nem bontja ki, azonban összegzést ad az „átmeneti időszak” jogi helyzetéről, ami a következőképpen foglalható össze: a jogállást elnyert személy az engedély kézhezvétele előtt is jogosult a tagállam területén tartózkodni, családtagjai csatlakozhatnak hozzá, azonban az engedély kézhezvételéig nem élvezheti a „teljesebb körű egyenlő bánásmódot”. Mindeközben természetesen a tartózkodás alapjául szolgáló tevékenységet folytathat, tartózkodása így az első három hónapban engedély hiányában is jogszerűnek minősül.

Az előbbiekkal kapcsolatosan felmerül továbbá a kérdés, hogy tagállamközi mozgás esetén milyen mértékben élveznek a huzamos tartózkodási jogállással rendelkező polgárok *egyenlő bánásmódot* az álláskereséskor? A második tagállamban való tartózkodás jogcímeit, ill. feltételeit rögzítő 14. cikkely nem tér ki erre a kérdésre, a fent említett 21. cikkely, pedig kifejezetten deklarálja, hogy az érintett személyt csak a második tagállamba érkezését követően illeti meg az egyenlő bánásmód joga. Ebből a contrario arra következtethetünk, hogy előtte, azaz az álláskeresés időszaka alatt az érintett nem élhet a fenti joggal. A preambulum ugyanakkor úgy rendelkezik, hogy a tartózkodási jog értéktelenné tételének elkerülése érdekében a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyeket a második tagállamban ugyanazon bánásmódban kell részesíteni, mint amelyet abban a tagállamban élveznek, ahol a jogállást megszerezték. Ebből kiindulva tehát, az egyenlő bánásmód követelményének biztosítása mind a belépést megelőzően, mind azt követően, szükségesnek tűnik, ahhoz, hogy a tartózkodás joga az álláskeresés egyenlőtlen feltételeinek fényében ne válhasson „értéktelenné”.¹¹¹⁷ A fenti kérdés tisztázása tehát messze nem érdektelen, különösen, ha az uniós polgárokra vonatkozó jogi szabályozásra,¹¹¹⁸ ill. bírói gyakorlatra¹¹¹⁹ tekintünk. Láthatjuk, hogy az

¹¹¹⁷ Peers szerint, ezt támasztja alá az is, hogy mivel az irányelv a szabad mozgást illetően megannyi deklarált legitím korlátot állít, ezek alkalmazásának hiányában az egyenlő bánásmód elvének érvényesülése az álláskeresést illetően magától értetődő követelmény a tagállamokkal szemben. Lásd PEERS ibid 455.o.

¹¹¹⁸ Az uniós polgárok álláskeresése tekintetében az 1612/68/EGK rendelet 5. cikke nyújt eligazítást, amely kimondja, hogy “A tagállamok azon állampolgárainak, akik egy másik tagállamban keresnek munkát, ugyanazt a segítséget kell nyújtani, mint amelyet a tagállam állást kereső saját állampolgárai vehetnek igénybe”

¹¹¹⁹ Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata az Antoinessen ügyben deklarálta, hogy a szabad mozgás joga magában foglalja a tagállami állampolgárok azon jogát, hogy „a másik tagállam területére belépjenek, és ésszerű ideig ott tartózkodjanak munkakeresés céljával”. A Bíróság C-292/89 sz. Antoinessen ügyben

álláskeresői minőség tekintetében fennálló egyenlő bánásmód követelménye milyen komoly előnyökkel szolgálhat. A huzamos tartózkodási jogállásról szóló irányelv a második tagállamban való tartózkodást illetően számos további kérdést is nyitva hagy, amely valóban nem segíti elő az amúgy is bizonytalan helyzetben lévő harmadik országbeliek helyzetét.¹¹²⁰ Hasonlóképpen hátrányos lehet a státuszváltás korlátozásáról szóló rendelkezés, amennyiben a tagállamok élni kívánnak az irányelvben rögzített opcióval.¹¹²¹

hozott ítélete. Lásd fent. Amíg a Szerződés és az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata a közösségi munkavállalói státusból folyó jogosultságok terén az álláskeresői jog gyakorlását időben nem korlátozza, addig a 2004/38/EK irányelv annak időtartamát hat hónapban maximálja.

A Bíróság számos jogesetben foglalkozott továbbá azzal a kérdéssel, hogy vajon jogosult-e a tagállami állampolgárságú álláskereső saját jogon szociális kedvezményekre. A Lebon ügyben még úgy találta, hogy „A szociális- és adókedvezmények terén megvalósuló egyenlő bánásmód csak a munkavállalókra terjed ki. Akik azért mennek az egyik tagállamból a másikba, mert munkát keresnek, azok egyenlő bánásmódra csak a munkához való hozzáférés tekintetében jogosultak a Szerződés (jelenlegi 39.) cikke és a 1612/68/EGK rendelet 2. és 5. cikkei szerint”, azaz a szociális kedvezmények köre nem terjed ki a munkát keresőkre. A nemrég hozott Collins ügyben azonban a Bíróság már elismerte, hogy az egyenlő bánásmód elvét ki kell terjeszteni azokra az uniós polgárokra is, akik álláskeresőként vannak jelen egy másik tagállamban és a munkakeresés idejére álláskeresői támogatást igényelnek. A *Collins-ítéletben* azonban az uniós állampolgárságra, mint *ultimum remediumra* és az őket megillető egyenlő bánásmód elvére alapozva mondja ki, hogy a munkavállalás szabadsága alól nem zárhatók ki azok a támogatások, amelyek megkönnyítik a munkaerőpiacra történő bejutást, azaz az álláskeresői járadékot a Szerződés tárgyi hatálya alá vonta. A szociális turizmus elkerülése érdekében a Bíróság azonban az álláskereső uniós polgárok egyenlő bánásmódhoz való abszolút jogát korlátozta, azáltal, hogy jogszerűnek ismerte el, ha egy tagállam csupán azoknak a személyeknek tartja fenn a munkanélküli ellátásokat, akik jelen esetben, a szokásos tartózkodási hely követelményének teljesítésével igazolják, hogy valódi kapcsolatuk van a fogadó tagállam munkaerőpiacával. A Bíróság C-316/85 sz. Lebon ügyben 1987. június. 18-án született ítélete (EBHT 1987., I- 2811 o.); A Bíróság C-138/02 sz. Collins ügyben 2004. március 23-án született ítélete (EBHT 2004., I- 2703)

¹¹²⁰ Így az irányelv nem ad választ többek között arra a fent már említett kérdésre, hogy mi a helyzet, ha a tagállami hatóságok a kérelmet nem dolgozzák fel időben és nem születik döntés. Az irányelv csupán annyit mond, hogy ennek következményeit az érintett tagállam nemzeti jogszabályai határozzák meg, vélhetően csak a hatóságok számára, tisztázatlanul hagyva ezzel a harmadik országbeli polgárok helyzetét. Hasonló problémát jelenthet, ha a jogállásért folyamodó időközben megsérti a tartózkodás alapjául szolgáló feltételeket, vagy ad absurdum nem folyomodik időben a kérelemért. Utóbbi esetekben, nézetem szerint, a tartózkodás alapjául szolgáló feltételek a továbbiakban már nem állnak fenn, így az érintett személy kiutasítható.

¹¹²¹ A tagállamok előírhatják, hogy a nemzeti jogszabályok által meghatározott feltételek szerint, 12 hónapnál nem hosszabb időtartamra a második tagállamban gazdasági tevékenység célzatával tartózkodó személyek korlátozottan végezhetnek olyan alkalmazotti tevékenységet, amely különbözik attól, amely alapján tartózkodási engedélyüket megadták. A tagállamok a nemzeti joggal összhangban meghatározhatják azon feltételeket, amelyek szerint a tanulmányi, ill. egyéb célzattal tartózkodó személyek alkalmazotti vagy önálló vállalkozói tevékenységet folytathatnak. Lásd hivatkozott irányelv 21. cikk (2) bekezdés.

Öt év elteltével, kérelem alapján a második tagállamban is elnyerhető a huzamos tartózkodás jogállása, ez esetben azonban az első tagállamban elvész az.¹¹²² Mi a helyzet akkor, ha a jogállást az érintett személy nem szerzi meg a második tagállamban, és az úgy dönt, hogy elutasítja a tartózkodási engedély megújítását vagy visszavonja azt? Ez könnyen megeshet, amennyiben a kérdéses személy nem tudja teljesíteni az irányelvben megszabott feltételeket, így például elveszíti az állását. A Bizottság eredeti tervezete szerint, a második tagállamban a munkavállaló jogcímén tartózkodó személy megtarthatta volna státuszát betegségből, ill. balesetből fakadó átmeneti munkaképtelenség esetén, vagy ameddig számára munkanélküliként a munkanélküli segélyt folyósítják, végül azonban ez kikerült az irányelv szövegéből. Tekintettel, hogy a második tagállamban való tartózkodást illetően a státuszváltás korlátozhatósága szűken értelmezendő és az irányelv kifejezetten nem rögzíti a gazdasági tevékenység nem inaktív tevékenységre való felváltásának tilalmát, úgy vélem nincs okunk feltételezni, hogy a munkanélkülivé vált személy, saját forrásaira támaszkodva ne tartózkodhatna tovább a második tagállamban. Ugyanakkor ritka, hogy a harmadik állambeli, korábban munkavállalóként tevékenykedő személy, pusztán a saját forrásaira támaszkodva hosszú távon képes biztosítani a megélhetését.

A fentiekhez szorosan kapcsolódó kérdés, mi történik abban az esetben, ha a huzamos tartózkodási jogállással rendelkező személy az adott állam szociális segélyezési rendszeréhez fordul segítségért? Az irányelvben lefektetett kondíciók így elvben sérülnek, mivel a kérdéses személy ez esetben már nem rendelkezik stabil és rendszeres jövedelemforrásokkal, amely elegendő lenne önmaga és családtagjai eltartására anélkül, hogy az az érintett tagállam szociális segélyezési rendszerére szorulna.¹¹²³ A preambulum erre részben választ ad, amikor deklarálja, hogy a szociális segélyezés alapján járó ellátások biztosítása nem sérti a tagállamok azon lehetőségét, hogy visszavonhassák a

¹¹²² Lásd hivatkozott irányelv 23. cikk

¹¹²³ A 2004/38/EK irányelv e tekintetben úgy fogalmaz, hogy az uniós polgárok és családtagjaik mindaddig rendelkeznek a tartózkodási joggal, amíg nem jelentenek indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére. Ennél fogva a kiutasítási intézkedés nem lehet a szociális segítségnyújtási rendszer igénybevételének automatikus következménye. A preambulum szerint, a fogadó tagállamnak vizsgálnia kell, hogy átmeneti nehézségekről van-e szó, és figyelembe kell vennie a tartózkodás időtartamát, a személyes körülményeket és a támogatás összegét, hogy megítélhesse, hogy a kedvezményezett indokolatlan terhet jelent-e a szociális segítségnyújtási rendszerre, és hogy kiutasítsák-e.

tartózkodási engedélyt, amennyiben az érintett személy már nem felel meg az irányelv által meghatározott követelményeknek.¹¹²⁴ A tartózkodási engedély visszavonása, pedig, az érintett tagállam területéről való kiutasítás következményét vonhatja maga után. Itt szükséges megjegyezni, hogy amíg az irányelv a tartózkodási engedély megszerzésének eljárását részletesen szabályozza, az engedély elvesztésének esetéről vagy annak megújításával kapcsolatos eljárásról meglepő módon csak annyit mond, hogy az a nemzeti joggal összhangban történik, ill. az érintett személynek joga van jogorvoslatot benyújtani az érintett tagállamban.¹¹²⁵

Még ha az irányelv szövege a harmadik állampolgárok irányában nem is fektet különösebb hangsúlyt a fent említett eljárással kapcsolatos jogi garanciákra, minden alappal feltételezhetjük, hogy az uniós jog általános elvei ez esetben is irányadóak.¹¹²⁶ Hasonlóképpen igaz ez a kiutasítással kapcsolatosan. A második tagállam területéről való kiutasítással kapcsolatos rendelkezés ugyanis semmiféle utalást nem tesz arra vonatkozóan, hogy a határozat meghozatalakor figyelembe kell venni az érintett személy kérdéses tagállammal fennálló kapcsolatának minőségét. Ez a jogalkotói mulasztás pár hónapos tartózkodás esetén még nem, egy hosszabb idejű jelenlét esetén azonban már felróható az irányelv szövegezői számára, különösen az EJEE magán és családi élet védelmét biztosító 8. cikkelyére tekintettel. Ez különösen igaz az EJEB legújabb joggyakorlata fényében, amely a magánélet védelmének követelményével összefüggésben különös jelentőséget tulajdonít a fogadó államba való integrálódás szintjének, ahogy azt az erről szóló fejezetben már láthattuk. Ami pedig, a családi vonatkozásokat illeti, természetesen minden esetben egyedi mérlegelés tárgyát kell képeznie annak, mivel elképzelhető, hogy az érintett személy egy viszonylag rövid idejű tartózkodás során a második tagállamban családi kapcsolatot létesít. Ugyanakkor az első tagállamból való kiutasítás során kínált garanciák sem teljesen problémamentesek. A tagállam területén való tartózkodás időtartama, ill. a tartózkodási helye szerinti országhoz való kötődés, a származási országhoz fűződő kapcsolatok hiánya, mint kötelező mérlegelési szempontok eredményeként, a második tagállamból hazatérő személy

¹¹²⁴ Lásd hivatkozott irányelv Preambulum 22.

¹¹²⁵ Lásd hivatkozott irányelv 22. cikk (2) bekezdés, ill. 20 cikk (2) bekezdés.

¹¹²⁶ Így a hatékony jogorvoslat, indoklási kötelezettség, alapvető jogok érvényesülésének jogelvei

lényegesen rosszabb helyzetbe kerülhet az első tagállamból való kiutasítási eljárás során, mint ha nem élt volna a tagállamok közötti mobilitás lehetőségével. Az irányelv céljára is tekintettel, fontos lenne annak tisztázása, hogy a valamely másik tagállambeli tartózkodás ne gyengítse a huzamos tartózkodási jogállással rendelkező harmadik polgár pozícióját.

10. A családtagok jogállása az irányelv szabályai alapján

A harmadik országbeli családtagok irányelv alapján élvezett jogállását illetően elsőként azt szükséges tisztázni, hogy az irányelv rendelkezéseinek hatálya kiterjed-e azokra, akik jogállását kifejezetten családtagi minőségükben valamilyen módon már szabályozza egy uniós szabály.¹¹²⁷

Itt elsősorban a 2003/86/EK családdegyesítési irányelv, ill. az uniós polgárok és családtagjaik jogi helyzetét rendező 2004/38/EK irányelvre gondolok, tekintve, hogy mindkét szabály széles körben szabályozza a harmadik állampolgárságú családtagok helyzetét.¹¹²⁸ Vélhetően, amennyiben a fent jelzett uniós eszközökben szereplő családtagokra nem terjedne ki az irányelv személyi hatálya, azt az uniós jogalkotó expressis verbis jelezte volna. Sem az irányelv szövege, sem az előkészítő iratok nem utalnak azonban arra, hogy az irányelvben szereplő, bizonyos személyeket az irányelv hatálya alól kizáró rendelkezés ne kimerítő jellegű lenne. A Tamperei célok fényében továbbá, nem kétséges, hogy az irányelv személyi hatályát korlátozó rendelkezést szűken kell értelmezni.¹¹²⁹

Érdemes kiemelni a családdegyesítési irányelv azon paragrafusát, amely külön szabályozza a családdegyesítő tartózkodási engedélyétől független tartózkodási engedély

¹¹²⁷ A társulási megállapodások vonatkozásában maga az irányelv (3. cikk (3) bek. a.) ad fogódzót azzal, hogy átfedés esetén a kedvezőbb szabály alkalmazását rendeli.

¹¹²⁸ Természetesen egyéb közösségi jogszabályok esetén is felmerül a kérdés, így az ideiglenes, ill. a kiegészítő védelmet élvező személyekre, a menekültekre vonatkozó közösségi szabályok esetén, továbbá az EK és harmadik országok között kötött megállapodások esetén, amelyek az érintett személyek családtagjaira vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaznak.

¹¹²⁹ Ahogy azt bizonyos személyi csoportok esetén meg is tette az irányelv 3. cikkének (2) bekezdésében. A tanács a tárgyalások során többször is módosította az irányelv személyi hatályát.

kiállítását a családtagok vonatkozásában. Előbbi úgy rendelkezik, hogy legkésőbb öt éves tartózkodás után a házastárs vagy az élettárs, továbbá a nagykorúságát elért gyermek – szükség esetén – kérelemre önálló, a családegyesítő tartózkodási engedélyétől független tartózkodási engedélyre jogosult.¹¹³⁰ Az irányelv sajnálatos módon nem tér ki arra, hogy a független tartózkodási jogállást szerző személyek milyen jogosultságokat élveznek általában az uniós szabályozás alapján. Így a másik tagállamba való belépést, illetve tartózkodást illetően, célszerűnek tűnik annak tisztázása, hogy vajon előbbiek jogosultak-e a huzamos tartózkodás státuszának elnyerésére. Feltételezhetjük, hogy igen, mivel az irányelv kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a második tagállam megkövetelheti a családegyesítési irányelv hatálya alá tartozó érintett családtagoktól a tartózkodási engedély iránti kérelemmel együtt a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyekénti jogállásukat igazoló EK tartózkodási engedély benyújtását.¹¹³¹

A szabad mozgás jogával élő uniós polgárok harmadik országbeli családtagjai vonatkozásában az irányelvtervezet még egy külön rendelkezésben kívánta tisztázni előbbiek jogállását. A tervezet értelmében a fent említett személyek nem nyerhették el az irányelv által kínált huzamosan tartózkodás jogállását, addig, amíg a szabad mozgásra vonatkozó uniós joganyag értelmében nem szerezték meg a huzamos tartózkodás jogát. Végül a fenti rendelkezés nem került bele a jogszabálysövegbe és így nem zárta az irányelv kínálta előnyökből a fenti személyeket.¹¹³² A huzamos tartózkodási jogállás megadásáról szóló irányelv, tehát a fentieknek megfelelően, a szabad mozgás jogával élő uniós polgárok harmadik országbeli családtagjai számára önálló tartózkodási jogot, ill. jogállást biztosít, mindazon túl, amit az uniós jog egyéb rendelkezései, így a 2004/38/EK irányelv alapján igényelhetnek. Szükséges ugyanakkor megjegyezni, hogy a 2004/38/EK irányelv bizonyos esetekben, már az öt éves jogszerű tartózkodás lejártát megelőzően is biztosítja az önálló tartózkodás jogát a családtagok számára.¹¹³³

¹¹³⁰ Lásd: 2003/86/EK IE 15. cikk (1) bekezdés

¹¹³¹ Lásd: 2003/109/EK irányelv 16. cikk (4) bekezdés (a) pont

¹¹³² Szemben az családegyesítési irányelv vonatkozó rendelkezésével (3. cikk 3. bekezdés), amely teljes mértékben kizárja az uniós polgárok családtagjait az irányelv hatálya alól.

¹¹³³ Így az uniós polgár halála esetén, amennyiben az uniós polgár halálát megelőzően legalább egy évig, mint családtagok a fogadó állam területén tartózkodtak. Az irányelv továbbá úgy rendelkezik, hogy sem a válás, sem az uniós polgár házasságának érvénytelenítése vagy a regisztrált élettársi kapcsolatának

Természetesen a szabad mozgás jogával élő uniós polgárok harmadik országbeli családtagjainak huzamos tartózkodási joga és a huzamos tartózkodási jogállással rendelkező harmadik országbeli polgárok tartózkodási joga közé nem lehet egyenlőségjelet tenni. Bár mindkét jogszabály főszabályként öt éves jogszerű tartózkodást követően biztosítja a különleges státuszt, mégis a szabad mozgásra vonatkozó szabályok az öt év számítását és a jogállás elnyerésének feltételeit illetően is kedvezőbbnek bizonyulnak.¹¹³⁴ A jogállás elvesztése vonatkozásában a két szabály rendelkezései még komolyabb eltérést mutatnak. Amíg az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgását szabályozó irányelv szabályai szerint, a már megszerzett huzamos tartózkodási jog a fogadó tagállamtól való két, egymást követő éven át tartó távollét esetén veszíthető el,¹¹³⁵ addig a huzamos tartózkodási jogállás esetén ez hat év után következik be. Ugyanakkor, már a Közösség területétől való 12 egymást követő hónapig tartó távollét elégséges ugyanezen joghatás kiváltásához.¹¹³⁶

A családtagokkal kapcsolatos kérdések körében a következőkben azt vizsgáljuk, hogy az irányelv alapján milyen jogokat élveznek a huzamos tartózkodási jogállást elnyerő személyek családtagjai a tagállamközi mobilitási jogok gyakorlása során.¹¹³⁷ Amennyiben a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy tartózkodási jogát a második tagállamban gyakorolja, és a *családalapítás már az első tagállamban megtörtént*, úgy azok a családtagok, akik teljesítik a családegyesítési irányelv releváns rendelkezéseiben foglalt feltételeket,¹¹³⁸ így a *huzamos tartózkodási jogállással*

megszüntetése nem érinti a harmadik állampolgárságú családtagok tartózkodási jogát, amennyiben bizonyos az irányelv által lefektetett feltételek teljesülnek. Lásd: 2004/38/EK irányelv 12. ill. 13. cikkek

¹¹³⁴ „A tartózkodás folyamatosságát nem érinti az évi hat hónapot meg nem haladó ideiglenes távollét, sem a kötelező katonai szolgálat miatti hosszabb távollét, sem a legfeljebb 12 egymást követő hónapig tartó egyszeri távollét, amelyre olyan fontos okokból kerül sor, mint terhesség és szülés, súlyos betegség, tanulmányok folytatása vagy szakképzés, vagy másik tagállamba vagy harmadik országba történő kiküldetés”. Lásd: 2004/38/EK irányelv 16. cikkely (3) bekezdés.

„Az érintett tagállam területétől való távollétek nem szakítják meg az (1) bekezdésben említett időtartamot, és ezeket is figyelembe kell venni annak kiszámításakor, amennyiben azok hat egymást követő hónapnál rövidebbek, és összességükben nem haladják meg a 10 hónapot az (1) bekezdésben említett időszakon belül”. 2003/109/EK irányelv 4. cikkely (3) bekezdés

¹¹³⁵ Lásd 2004/38/EK irányelv 16. cikk (4) bekezdés

¹¹³⁶ 2003/109/EK IE 9. cikk (4) bekezdés ill. (1) bekezdés (c) pont.

¹¹³⁷ Az irányelv fogalom meghatározása szerint, családtag alatt azon harmadik országbeli polgárok értendők, akik az érintett tagállamban tartózkodási hellyel rendelkeznek a családegyesítési jogról szóló 2003/86/EK tanácsi irányelvvel összhangban.

¹¹³⁸ Lásd: 2003/86/EK irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében

rendelkező személy házastársa és kiskorú gyermeke, az irányelv felhatalmazása alapján a jogosulttal tarthat a második tagállamba, illetve csatlakozhat hozzá. A fenti körön kívül eső családtagok is jogosultak lehetnek a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyt elkísérni vagy hozzá csatlakozni, természetesen itt is csak abban az esetben, ha a családalapítás már az első tagállamban megtörtént.

Amennyiben azonban a családalapítás nem az első tagállamban történt, úgy a családegyesítésről szóló irányelv általános szabályait kell alkalmazni. Ez a szabályozás egyértelműen csak a legszükségesebb minimumra szorítkozik a harmadik országbeli családtagok második tagállamban való jelenlétét illetően.¹¹³⁹

11. Az irányelv Akhillesz sarka(i)

11.1 Az integrációs klauzula

Boelaert- Suominen az irányelv 5. cikkében foglalt integrációs klauzulát nagyon találóan a direktíva akhilleuszi sarkának nevezi.¹¹⁴⁰ Az irányelv említett rendelkezése értelmében a tagállamok megkövetelhetik a harmadik országok állampolgáraitól, hogy azok a nemzeti jognak megfelelően feleljenek meg a társadalomba való beilleszkedésre vonatkozó követelményeknek. Carrera szerint, - és ezzel egyetérthetünk- a legproblematisabb az irányelvben ennek kapcsán az, hogy maga a jogszabály semmiféle fogódzót nem ad az integrációs klauzula alkalmazását illetően.¹¹⁴¹ Végző soron, tehát maguk a tagállamok döntenek arról, hogy az érintett harmadik országbeli polgár kellőképpen integrálódott-e az érintett állam társadalmába, elnyerve ezzel a nemzetek feletti jogállást.

Az integrációs klauzula továbbá paradox jelleggel bír annyiban, hogy az irányelv éppen a területén huzamosan tartózkodó harmadik országbeli polgárok integrációját hivatott előmozdítani, amely célkitűzés könnyen értelmezhetlenné válhat a fenti követelmény

¹¹³⁹ Lásd: BOELAERT- SUOMINEN, 1031 o.

¹¹⁴⁰ Lásd uo. 1033 o.

¹¹⁴¹ Lásd: CARRERA uo. 193. o.

fényében. Ezt támasztják alá az irányelv preambulumban foglaltak is, amelyben két helyen is utalás történik az integrációs célkitűzés elemi fontosságára.¹¹⁴²

Az integrációs követelmény irányelvtervezetbe iktatása elsőként a 2002-es, októberi tanácsülésen merült fel.¹¹⁴³ Németország, Ausztria és Hollandia a lehető legszigorúbb integrációs követelményrendszert kívánta bevezetni az új irányelv vonatkozásában. E szándékot jól illusztrálja, hogy a jogszabály vonatkozó paragrafusa, eredetileg az *integrációs eszköz*¹¹⁴⁴ megjelölést tartalmazta volna, mégis előbbi országok nyomására azt a szigorúbb *integrációs feltétel* váltotta fel. Fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy a harmadik országbeli polgárok mobilitását jelentősen korlátozó, az integrációs tesztet a második tagállamban is a tartózkodási engedély feltételéül előíró rendelkezés jogszabályba iktatására irányuló törekvés azonban már megbicsaklott. E tekintetben végül egy *kompromisszumos megoldás született*, amely értelmében a huzamosan tartózkodó polgárnak *csak az egyik tagállamban kell megfelelnie az integrációs követelményeknek*. Amennyiben ugyanis a harmadik ország érintett állampolgárától már az első tagállamban megkövetelték a beilleszkedésre vonatkozó követelmények teljesítését annak érdekében, hogy ott megkaphassa a "huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező" jogállást, a második tagállam már nem léphet fel hasonló igénnyel, csupán nyelvtanfolyamon való részvételre kötelezheti azt.¹¹⁴⁵ Ez az utólag kreált, köztes jogi megoldás magyarázatul szolgálhat arra az észrevételre,¹¹⁴⁶ hogy a jogszabálysöveg a második tagállamban való tartózkodás vonatkozásában miért használja az integrációs

¹¹⁴²Lásd: Preambulum 4. pont: „A tagállamokban huzamosan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok integrációja kulcsfontosságú szerepet játszik a gazdasági és társadalmi kohézió előmozdításában, amely a Közösségnek a Szerződésben kinyilvánított alapvető célkitűzése”. 12. pont: „Annak érdekében, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők valóban integrálódni tudjanak abba a társadalomba, amelyben élnek, a tagállamok állampolgáraival megegyező bánásmódban kell részesülniük a gazdasági és szociális ügyek széles területén, az ezen irányelv által meghatározott vonatkozó feltételek alapján.”

¹¹⁴³ Council doc 12894/02 of 15 October 2003, at 24. Az Európai Bizottság eredeti tervezetében még nem kívánt semmiféle integrációs követelményt állítani, azonban egyes tagállamok, így Németország, Ausztria és Hollandia nyomására kénytelen volt egy kompromisszumos megoldást bevezetni, amely opcionális természettel bír. Az osztrák, német és a holland kormány közösen előterjesztett beadványában az integrációs követelmény címén egy integrációs programban való sikeres részvétel előírását szorgalmazta, amely komoly anyagi tehertétellel jár a harmadik országbeliek részére.

¹¹⁴⁴ Ahogy azt már fent többször hangsúlyoztam, látnunk kell, hogy az integrációs eszközök, ill. követelmények között jelentős eltérés van, így más jelent egy nyelvtanfolyamon való részvétel előírása és mást egy nyelvvizsga sikeres letételének megkövetelése. Lásd GROENENDIJK *ibid.* 216 o.

¹¹⁴⁵ Lásd hivatkozott irányelv 15. cikk (3) bekezdés

¹¹⁴⁶ Lásd BOELAERT- SUOMINEN *ibid.* 1030 o.

„eszköz” kifejezést, amíg a jogállás elnyerése vonatkozásában kifejezetten a „feltétel” fogalmával él. ¹¹⁴⁷ Carrera szerint, üdvözlendő, ahogy a tagállamközi mobilitási rendelkezés ezzel lényegében kiiktatja az integrációs követelmény második tagállamban való alkalmazhatóságát, ami lényegében a tagállami integrációs programok kölcsönös elismerését jelenti egyben. ¹¹⁴⁸

A holland kormány restriktív bevándorlási politika tekintetében fennálló eltökéltségét tükrözi ugyanakkor az a sajátos értelmezés, amely értelmében, abban a speciális esetben mégis előírható az integrációs teszt teljesítése a harmadik országbeli polgárok számára, ha azok a második tagállamban is meg kívánják szerezni a huzamos tartózkodási jogállást. Fenti érvelését Hollandia arra alapozza, miszerint a második tagállamban való huzamos tartózkodás jogállásának megszerzését szabályozó cikk visszautal az irányelv 5. cikkére. A holland kormány logikája szerint, tehát a tagállam nem követelheti meg a huzamos jogállást elnyerő személytől a teszt teljesítését, ha az pusztán egy másik tagállamba költözik, attól azonban igen, aki öt év elteltével egy másik tagállamban kívánja a fenti jogállást megszerezni. Ez a megoldás azonban túl azon, hogy ütközik az irányelv logikájával, felülírná a tagállamok között létrejött, már fent említett kompromisszumot. A fenti értelmezés továbbá, az első tagállamot indokolatlan és ésszerűtlen teherrel sújtaná, mivel az irányelv vonatkozó szabályai szerint, az első tagállam felelősséggel tartozna a tesztet teljesíteni nem tudó migránsért. Bizonyos körülmények fennállása esetén, ugyanis az első tagállamnak haladéktalanul vissza kell fogadnia a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyt és annak családtagjait. ¹¹⁴⁹

¹¹⁴⁷ Ez a megoldás azonban a magyar fordításból sajnálatos módon nem tűnik ki, mivel az irányelv mindkét helyen egységesen a „követelmény” szót használja. Carrera szerint is sajnálatos, hogy maga az irányelv nem határozza meg, mit értünk integrációs feltétel, ill. eszköz alatt, amely az eltérő tagállami fordításoknak köszönhetően, nem kívánatos eredményre vezethet. CARRERA: *ibid* 181.o.

¹¹⁴⁸ CARRERA and WIESBROCK: *Whose Citizenship to Empower in the Area of Freedom, Security and Justice? The Act of Mobility and Litigation in the Enactment of European Citizenship*, 30 o.; CARRERA & WIESBROCK CARRERA, S. and WIESBROCK, A. : *Civic Integration of Third-Country Nationals: Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, CEPS Working paper. 2009.

¹¹⁴⁹ Lásd hivatkozott irányelv 22. cikk

Ahogy azt már fent említettem, az integrációs feltétel kérdéses irányelvben történő rögzítése egyes Szerzők szerint, különösen mély sebként tátong, tekintve, hogy a jogszabály semmilyen korlátot nem szab a tagállamok számára annak alkalmazhatóságát illetően. Amíg a családegyesítési irányelv egyfajta időbeli határt állít¹¹⁵⁰ azzal, hogy csak az irányelv végrehajtásának időpontjában hatályos jogszabályokban előírt beilleszkedési feltételnek rendelheti alá a családegyesítőhöz csatlakozni kívánó személyt, addig itt a tagállami hatóságok, legalábbis úgy tűnik, teljes mértékben szabad kezet kapnak annak alkalmazását illetően. A fentieket tovább súlyosbítja, hogy maga a kérdéses, azaz a huzamos tartózkodás jogállásáról szóló irányelv is alkalmazza a fenti korlátot, csak éppen a munkaerő piaci teszt kapcsán. Így feltételezhetjük, hogy a jogalkotó szándékosan nem élt a korlátozás lehetőségével az integrációs klauzula tekintetében.

Halleskow és Guild¹¹⁵¹ úgy véli, legalább ennyire sérelmes a „nemzeti joggal összhangban” kitétel jogszabálysövegben való szerepeltetése, tekintve, hogy az egyfajta „carte blanche-t” nyújt a tagállamok számára az integrációs feltétel alkalmazásakor.

Véleményem szerint, ugyan valóban kifogásolható az irányelv pontatlan megfogalmazása, azonban a fentiek korántsem jelentik, hogy a tagállamok a beilleszkedési feltétel alkalmazását illetően teljesen szabadon járhatnak el. A rendelkezések alkalmazása és értelmezése során ugyanis minden esetben figyelemmel kell lenni az általános jogelvekre, így elsősorban az arányosság elvére, másfelől magára az integrációs célkitűzésre, azaz a huzamosan tartózkodó polgárok beilleszkedésének elősegítésére.

11.2. A munkaerőpiacra való belépés korlátozása a második tagállam vonatkozásában

Míg egyesek szerint az irányelvnek csak egy kényes pontja van, addig mások, úgy látják, hogy a jogszabály több sebből is vérzik. Így Groenendijk és Boelaert- Suominen különösen problematikusnak találja az irányelv második tagállam által előírható

¹¹⁵⁰A „nemzeti követelmény” terminus túl tág ahhoz, hogy bármiféle korlátot jelentsen a feltétel alkalmazását illetően

¹¹⁵¹Lásd: GUILD ibid. 4. és 14 o., HALLESKOW ibid. 186 o.

munkaerőpiaci korlátozással kapcsolatos szabályozását.¹¹⁵² Az uniós tagállamok által bevezetett, ill. jövőben bevezetendő munkaerőpiaci korlátozások¹¹⁵³ azon túl, hogy szembe mennek a belső piac logikájával,¹¹⁵⁴ kifejezetten hátrányosak lehetnek az amúgy is érzékeny és kiszolgáltatott helyzetben lévő harmadik országbeliek helyzetére. Ahogy arról feljebb már szó esett, a tagállamok úgy rendelkezhetnek, hogy a gazdasági tevékenységet folytató személyek, a nemzeti jogszabályok által meghatározott feltételek szerint, bizonyos ideig¹¹⁵⁵ csak korlátozottan végezhetnek olyan alkalmazotti tevékenységet, amely különbözik attól, amely alapján tartózkodási engedélyüket megadták. A tanulmányokat folytató, szakképzésben résztvevő, illetve egyéb célból a tagállam területén tartózkodó személyek esetében még szigorúbb a korlátozás, mivel a tagállamok a nemzeti joggal összhangban meghatározhatják azon feltételeket, amelyek szerint, azok alkalmazotti vagy önálló vállalkozói tevékenységet folytathatnak.¹¹⁵⁶ Hozzáteszem, a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy családtagjai vonatkozásában sem túl biztató kép, mivel esetükben a családgyejesítésről szóló irányelvben foglaltak az irányadók, amely egyfelől a családtagok munkavállalását megelőzően munkaerőpiaci vizsgálatot tesz lehetővé a tagállamok számára, másfelől, bizonyos családtagok, így az egyenes ági felmenő rokonok vagy a felnőtt, nem házas gyermekek esetében általános korlátozások bevezetésére hatalmazza fel azokat.

12. Az irányelv és a különböző nemzetközi megállapodások közötti viszony

¹¹⁵²BOELAERT- SUOMINEN szerint, az irányelv munkaerőpiaci korlátozásra vonatkozó rendelkezése csak minimumszabályozásra törekszik. Lásd: BOELAERT- SUOMINEN 1032 o.

¹¹⁵³Az „ECOTEC Research & Consulting Limited által készített Admission of Third Country Nationals for Paid Employment or Self-Employed Activity” című tanulmány 15 tagállam harmadik országbeliek vonatkozásában élő munkaerő piaci korlátozásait tekinti át, amely kapcsán arra a következtetésre jut, hogy a tagállamok mindegyike igen szigorú kontroll alatt tartja a harmadik országbeliek munkaerőpiacra jutásának szabályozását. A szabályok lehetővé teszik a munkaerőpiaci hiányra való gyors reagálást, preferálják az ideyemunkát, ill. a magasan képzett munkaerő számára biztosítják legkönnyebben a belépés. http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/studies/docs/ecotec_en.pdf. 33 o.

¹¹⁵⁴Lásd: SKORDAS, A.: Immigration and the Market: the Long-term Residents Directive, 201.o. Az Unió kibővítésével kapcsolatos tapasztalatokra alapozva, ugyanakkor az előzetes becslések szerint, a fenti jogok harmadik országbeliekre való kiterjesztése várhatóan nem lesz komoly hatással a tagállami munkaerőpiacokra, ill. szociális rendszerekre, tekintettel a határok közötti vándorlás korlátozott voltára.

¹¹⁵⁵ 12 hónapnál nem hosszabb időtartamra

¹¹⁵⁶ Lásd hivatkozott irányelv 21. cikk

A huzamos tartózkodásról szóló irányelv külön rendezi az irányelv rendelkezéseinek a nemzetközi megállapodásokhoz való viszonyát.¹¹⁵⁷ Az irányelv úgy fogalmaz, hogy a Közösség vagy a Közösség és annak tagállamai részéről harmadik állammal kötött kétoldalú és többoldalú megállapodások esetén a kedvezőbb rendelkezések alkalmazandóak. A valamely tagállam és egy harmadik ország között már ezen irányelv hatálybalépése előtt megkötött kétoldalú megállapodások esetén is az előbbi szabály érvényesül, azzal a további hallgatólagos kitéttel, hogy a jövőben a tagállamok nem köthetnek az irányelv által szabályozott területen harmadik államokkal kétoldalú megállapodásokat.

A fent említett cikkely elsősorban az EK Sz. korábbi 308., ill. 310. cikke alapján a Közösség, ill. a tagállamok által kötött társulási és együttműködési megállapodásokra utal. Az egyik legfontosabb ezek közül az Európai Gazdasági Térségre vonatkozó megállapodás, amely az uniós polgárokkal való egyenlő bánásmódot biztosítja a megállapodást kötő államok polgárai számára. Az irányelvnek utóbbiak vonatkozásában így nincsen kézzelfogható hozadéka. Ez hasonlóan igaz az EK, ill. tagállamai Svájjal kötött a személyek szabad áramlásáról szóló megállapodásra, amely szintén jelentős kedvezményeket biztosít a svájci polgárok számára.

A vizsgálat szempontjából, így az EK Törökországgal kötött társulási megállapodása, ill. az, az alapján elfogadott 1/80-as társulási tanácsi határozat bír jelentőséggel, különös tekintettel arra, hogy az Unióba vándorló harmadik országbeliek közel egynegyede török állampolgársággal bír.

Az Ankara Megállapodás, mint láthattuk, a török állampolgárok számára igen kedvező feltételeket rögzít a munkafeltételek és a szociális biztonság vonatkozásában, azáltal, hogy megkülönböztetéstől mentes bánásmódot ír elő. A török munkavállalók az 1/80 határozat 6. cikkelyének 1. bekezdése értelmében a fogadó állam területén négy évig tartó jogszerű foglalkoztatást követően szabad belépést nyernek az érintett tagállam munkaerőpiacára. Így a kedvezőbb rendelkezések alkalmazásának szabálya értelmében, a

¹¹⁵⁷ Lásd hivatkozott irányelv 3. cikk (3) bekezdés

török munkavállalóknak az előírt öt éves várakozási idő helyett, továbbra is csupán négy évet kell várniuk a szabad munkaerőpiaci belépésre. Figyelemmel továbbá, hogy az EuB az 1/80-as határozatot mindig is a személyek szabad mozgására vonatkozó közösségi rendelkezésekkel összhangban igyekezett értelmezni,¹¹⁵⁸ feltételezhető, hogy a huzamos tartózkodási jogállásról szóló irányelv által rögzített tág közszolgálati kivétel, ill. az uniós polgárok és az adott ország saját polgárai irányában kedvezőbb bánásmódot biztosító 11. cikkely 3. bek (a) pontjában rögzített klauzula is csak igen korlátozott körben lesz hivatkozható a török munkavállalókkal szemben.¹¹⁵⁹

A fentiek fényében mégis milyen pozitív hozadéka lehet a huzamos tartózkodási jogállásról szóló irányelvnek a török állampolgárok vonatkozásában?

Bár a török munkavállalók helyzete kiemelt a harmadik országbeliek között,¹¹⁶⁰ nem feledkezhetünk meg arról, hogy az érintett tagállam területén való tartózkodás joga, ill. az ehhez kapcsolódó jogosultságok a megállapodás értelmében csak a munkavállalói státusz fennállásáig élnek. Ezzel szemben, ha egy huzamos tartózkodási jogállással rendelkező török munkavállaló elhagyja az országot, ahol az 1/80-as határozat értelmében korábban, mint munkavállaló különleges jogokat élvezett, a huzamos tartózkodási jogállásból fakadó jogokat tovább élvezheti mindkét tagállamban (elsősorban a tartózkodási jogát), miközben a második tagállamban az 1/80-as határozat értelmében, új az 1/80-as határozat szerinti státuszt nyer, amely megvédheti az irányelvben foglalt munkaerőpiaci korlátozásokkal szemben.¹¹⁶¹

¹¹⁵⁸Lásd HEDEMANN-ROBINSON, M.: An Overview of Recent Legal Developments at Community Level in Relation to Third Country Nationals Resident within the European Union, with Particular Reference to the Case Law of the European Court of Justice, 542.o.

¹¹⁵⁹ Lásd HALLESKOW ibid. 192 o.

¹¹⁶⁰ A Bíróság ítélkezési gyakorlata során többször hangsúlyozta, hogy az egyes államokkal kötött megállapodásokat külön-külön kell értelmezni, nyelvezetük és céljuk szerint, így például az 1976-ban Marokkóval kötött megállapodás nem rendelkezik annak jövőbeli lehetséges uniós tagságáról és a munkaerő szabad áramlásának biztosítása vonatkozásában sem vetít előre többletjogokat. Az El-Yassini ügyben a Bíróság kimondta, hogy az EGK-Marokkó megállapodással nem ellentétes, ha a fogadó tagállam megtagadja egy olyan marokkói állampolgár tartózkodási engedélyének meghosszabbítását, akinek a területére való belépését és ott keresőtevékenység folytatását az érdekelt ezen ország területén történő foglalkoztatásának teljes időszakára engedélyezte, amennyiben a tartózkodási jog megadásának eredeti indoka a tartózkodási engedély érvényességi idejének lejártakor már nem áll fenn. A Bíróság C-416/96 sz. Eddline El-Yassini ügyben 1999. március 2-án született ítélete (EBHT 1999., I-1209.o.)

¹¹⁶¹Lásd: PEERS ibid.456 o.

Az irányelv négy Európa Tanács égisze alatt létrejött Egyezményt nevesít, amelyek esetében szintén a kedvezőbb rendelkezések alkalmazásának szabálya érvényesül.¹¹⁶² A kérdés csupán az, hogy miért csak ezeket az Egyezményeket hivatkozta az irányelv? A válasz Boelaert- Suominen szerint vélhetően az, hogy a jogszabály szövegezői kizárólag a már hatályba lépett nemzetközi megállapodásokra kívántak hivatkozni.¹¹⁶³

Az irányelv nem tartalmaz továbbá kifejezett rendelkezést annak az EJEE rendelkezéseivel való viszonyát illetően. A preambulum ugyan rögzíti, hogy az irányelv figyelembe veszi az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Európai Egyezményben foglaltakat, azonban felmerül a kérdés, hogy miért nem a jogszabály *érdemi rendelkezései* között szerepel az. Nézetem szerint, ez semmiképpen sem jelentheti azt, hogy az irányelv kizárja az Egyezményből fakadó a harmadik országbeliek számára kedvezőbb értelmezés figyelembevételét, sokkal inkább tanúskodik arról, hogy a jogalkotónak nem volt kételye a tekintetben, hogy ezen elvek megfelelően kerültek az irányelvbe beültetésre.¹¹⁶⁴ Különösen helytálló ez a nézet az Egyezményhez való jövőbeni csatlakozásra tekintettel.

További kérdésként merül fel az EJEB joggyakorlatának figyelembevétele az irányelv alkalmazási területén. A Bizottság a 2001-es tervezet értelmező magyarázatában

¹¹⁶²A Letelepédesről szóló, 1955. december 13-i Európai Egyezmény, amelyet jó néhány tagállam ratifikált, és amely pusztán a kölcsönös bánásmód követelményét írja elő. Az Egyezmény a munkavállalási célzattal érkező bevándorlók esetében öt év, egyéb típusú bevándorlás esetén tíz év után biztosítja az érintett területen való tartózkodás jogát. A tartózkodás időtartamát és a kiutasítással szembeni védelmet összekapcsolja, ill. egyéb eljárási garanciákat rögzít. Az Európai Szociális Karta (1961 Torino) ill. a módosított Európai Szociális Karta (Strasbourg 1996), amelyet mára az összes uniós tagállam ratifikált. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/Overview_en.asp. Végül az 1977-es Nemzetközi egyezmény a migráns munkavállalók és családtagjaik jogainak védelméről szintén a kölcsönösség elve alapján működik, azonban azt, mindössze hat tagállam ratifikálta. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=093&CM=8&DF=12/18/2007&CL=EN> Az Európa Tanács égisze alatt született egyezmények a migráns polgárok számára a fogadó állam területén, öt éven át tartó, jogszerű tartózkodást követően garantálják a további öt évre szóló tartózkodás jogát. Az irányelv szövegezői vélhetően az ET egyezményekből nyertek inspirációt. Mindemellett az is világos, hogy nem minden tagállam érzi magáénak az abban foglalt normákat, máskülönben nem lenne szükség a kedvezőbb szabály elvének irányelvbe való beépítésére.

¹¹⁶³ Lásd BOELAERT-SUOMINEN 1039-40 o.

¹¹⁶⁴ Ezt a nézetet támasztja alá az is, hogy a családegyesítésről szóló irányelv preambuluma egy a fentihez hasonló rendelkezést tartalmaz az EJEE-ben deklarált családi élet védelmére vonatkozó cikkekre hivatkozva. Amint azt már fent láthattuk, az EP a családegyesítési irányelv három rendelkezését is megtámadta a Bíróság előtt annak Egyezménybe ütköző volta miatt.

rögzítette, hogy nem csak magukra a nemzetközi megállapodásokra, hanem az azok alapján hozott határozatok, bírósági döntések vonatkozásában is irányadó a kedvezőbb rendelkezések alkalmazásának szabálya.¹¹⁶⁵ A fentiek alapján az irányelv rendelkezéseinek alkalmazásakor, tehát nem csak magára az Egyezményre, hanem az EJEB ítélkezési gyakorlatára is figyelemmel kell lenni.

12.1. Új tendenciák a részes államok területén huzamosan tartózkodó polgárookra vonatkozó strasbourgi joggyakorlatban

Amint azt fent már láthattuk, az Egyezmény értelmezése során az Emberi Jogok Európai Bírósága kezdetben elsődleges jelentőséget tulajdonított a tagállami szuverenitásnak a migrációs folyamatok szabályozását illetően, így nem találta a 8. cikkbe ütközőnek, ha a fogadó ország megtagadta a családegyesítési kérelmet, amennyiben a család a származási országban „zavartalanul” folytathatta családi életét. Ez némileg változott a 80-as években, amikor is felismerésre került, hogy a vendégmunkások gyermekei a fogadó államhoz kötődnek és csak ritkán tesznek látogatást származási országukban. Ez maga után vonta az államok bevándorlási ügyekben élvezett teljes körű diszkréciójának megkérdőjelezését.

Ahogy Thym fogalmaz lassanként felszámolásra került a bevándorlás területének „emberi jogi szempontú exklávéja”.¹¹⁶⁶ Az EJEB két területen is elismerte az állami aktusok potenciális jogsértő voltát, így a *kiutasító határozatok*, ill. a *családegyesítési célú beutazást elutasító* aktusok tekintetében. Utóbbi illetően, az EJEB nagyon sokáig erősen megszorító politikát alkalmazott, elsőként 2001-ben járt sikerrel a panaszos a már említett Sen ügyben.¹¹⁶⁷

Az EJEB a fent már bemutatott döntéseinek alapjain kezdte építeni új típusú gyakorlatát, amely immár nem csak a családegyesítési célzatú bebocsátás, ill. a kiutasítás elleni

¹¹⁶⁵ COM 2001 (127) 4 (a) pont

¹¹⁶⁶ Lásd THYM, D: Respect for private and family life under article 8 ECHR in immigration cases: A Human right to regularize illegal stay?, 90.o.

¹¹⁶⁷ Ezt követte: Tuquabo-Tekle et al v the Netherlands ügy, no. 60665/00 (2005. december 1.)

védelem esetkörüire, hanem a fogadó tagállam területén való *hosszú távú tartózkodással, integrálódással kapcsolatos jogok védelmére* is kiterjesztést nyer. Ezekben az esetekben tehát, pusztán a tartózkodás időtartamának hossza megalapozza az emberi jogi védelmet, még azon panaszosok esetében is, akik adott esetben jogszerűtlenül tartózkodnak a kérdéses állam területén. A Mendizabal v. France ügy¹¹⁶⁸ jól illusztrálja ezt, amely tényállása szerint, egy spanyol állampolgár még a hetvenes években menekült státuszt nyert Franciaországban, amely később visszavonásra került. Ezt követően ideiglenes tartózkodási engedélyt bocsátottak ki számára, amit azonban folyamatosan meg kellett újítania, összesen 69 alkalommal. Az EJEB ítéletében megállapította a 8. cikk szerinti jogsértés fennállását a tagállami hatóságok részéről, amiért azok figyelmen kívül hagyták az uniós szabályokat, jelentősen hátráltatva ezzel a hölgyet szokásos életvitelének folytatásában.¹¹⁶⁹

Az eset két vonatkozásban is sajátos jellemvonásokkal bír, így egyfelől, hogy a panaszos *nem hivatkozott a családi életének védelmére*, tekintve, hogy férje, az ETA terrorista szervezet tagjaként *kiadatásra* került. Másfelől, hogy a francia hatóságok sohasem fenyegették Mendizabalt a területükről való *kiutasítással*. Az eset tehát nem a család egységének védelmével, még kevésbé egy tagállam területéről való kiutasítás kérdésével foglalkozik, hanem kizárólag az utóbbi területén való *állandó tartózkodási jogosultság* biztosításának körülményeivel. Az érintett - helyzetének bizonytalan voltából fakadóan - ugyanis *jelentős sérelmet szenvedett*, mind anyagi, mind pszichikai értelemben. A tartózkodásból fakadó bizonytalanságok ugyanis kihatnak az érintett fogadó államban létesített kapcsolatrendszerére és általában a magánéletére.

A strasbourgi bíróság az egyezmény alkalmazása során mindig is törekedett a nagyon kényes *egyensúlyi pozíció* fenntartására az emberi jogok megfelelő védelme, ill. a tagállamok bevándorláspolitikája területén élvezett nagyfokú szuverenitása tiszteletben tartása tekintetében. Az EJEB legújabb gyakorlata azonban jelentősen kiterjeszti az Egyezmény 8. cikkének hatályát azáltal, hogy *önálló alapokon álló emberi jogi védelmet* garantál a részes államok területén *huzamosan tartózkodó személyek számára*,

¹¹⁶⁸ Lásd Mendizabal v. France ügy, no. 51431/99 (2006. január 17.)

¹¹⁶⁹ Így többek között nem kapott számára megfelelő munkát.

függetlenül a családi kötelekektől, kifejezetten a *magánélet védelmének* címszava alatt.¹¹⁷⁰ Ezen új típusú gyakorlat, jelentős kihatással lesz majd a szerződő államok, így az uniós tagállamok területén akár legálisan, akár illegálisan tartózkodó személyek helyzetére, azáltal, hogy kiszélesíti az emberi jogokra hivatkozás lehetőségét a tartózkodás engedélyezése vonatkozásában. Vajon mi állhat ezen új típusú gyakorlat háttérében? Mielőtt rátérnénk a fenti kérdés megválaszolására érdemes áttekinteni annak legfontosabb építőelemeit. Ahogy azt már korábban ismertettem, a Slivenko et al v. Latvia döntés a *balti államokban élő orosz kisebbségek* helyzetével foglalkozott. A balti államok ugyanis visszautasították a megszálló csapatok tagjai részére az állampolgárság megadását és egy a szovjet csapatok kivonulásáról szóló szerződés értelmében, számos orosz tiszt családjával együtt távozni kényszerült az évtizedekig lakóhelyéül szolgáló országból. Sok más családdal egyetemben, a Slivenko család is a fenti nemzetközi megállapodás áldozatává vált. Egy volt orosz tiszt felesége és lánya, akik egész életüket Lettországon éltek le, és akiknek a közvetlen felmenői is a kérdéses országban éltek a hatósági döntésnek megfelelően szintén elhagyni kényszerültek az országot. Előbbi kiutasító aktust az EJEB a magán, ill. a családi élet tiszteletben tartását védő 8. cikkbe ütközőnek minősítette. A Bíróság ítélete ugyanakkor több újdonsággal is szolgál. Azon túl, hogy újradefiniálja, és egyben le is szűkíti a család fogalmát, -amelynek fókuszában tehát már csak a házastárs és a gyermek áll,¹¹⁷¹ - kiterjesztő értelmezését adja a 8. cikkelynek, amennyiben annak hatósugarát kiterjeszti a család, ill. az annak tagját képező egyén fogadó tagállamban létrehozott társadalmi, gazdasági és magánjellelű kapcsolatrendszerére. A Bíróság döntésének alapját a Slivenko et Latvia esetben tehát nem a szigorú értelemben vett családi megfontolások képezték, hiszen a család egységét nem veszélyeztette volna az ország elhagyására kötelező döntés.

A Bíróság az ügy kapcsán *elhatárolni látszik* egymástól a 8. cikk alapján védendő *családi életet*, amely immáron csak a *szűk értelemben* vett családtagokra terjed ki, ill. a szintén 8.

¹¹⁷⁰ KOVÁCS, P.: Kisebbségvédelem az Emberi Jogok Európai Bíróságának a joggyakorlatában, 239.o.

¹¹⁷¹ Amint azt fent már láthattuk, korábbi gyakorlatában a család fogalmának igen kiterjesztő értelmezését adta, kiterjesztve azt a házasságon született gyermekekre, szülőkre, testvérekre egyaránt. Az első eset, amelyben a tág családfogalommal élt: Nasri v France ügy, no. 19465/92 (1995. július 13.) 34. pont

cikk alapján védendő *magánéletet*, amely esetében a védelem a fogadó államban kiépített *komplex kapcsolatrendszerre irányul*.

A Bíróság *korábbi gyakorlatában ugyanis* következetesen ragaszkodott a *családi „és” a magánélet védelmének együttes alkalmazásához*, azon második generációs bevándorlók védelmét szolgáló, akik a fogadó tagállamban születtek, vagy kiskorukban csatlakoztak szüleikhez. Az EJEB ezen esetekben tehát felnőtt, saját családdal még nem rendelkező személyek esetében gyakran utalt a szülői, ill. a testvéri kapcsolatokra miközben rögzítette, hogy annak az érintett fogadó állam területéről való kiutasítása sértené a *családi „és” magán életét*, utóbbi vonatkozásában kiemelve az érintett által a fogadó tagállamban eltöltött hosszú időszakot, ill. a fogadó tagállamban való iskolai tanulmányok folytatását.¹¹⁷² A Bíróság *korábbi döntéseiben* tehát, sosem szakadt el a családi élet védelmének láncszemétől és alapozta döntését pusztán a családi élettől független *személyi kapcsolatrendszer autonóm, önmagában álló védelmére*.¹¹⁷³

A Bíróság a Slivenko ügyben¹¹⁷⁴ azonban autonóm védelmet biztosított a külföldiek fogadó államban kialakított társadalmi, gazdasági kapcsolatrendszerének, még hozzá a magánélet védelmének ernyője alatt, egyben újradefiniálva a család korábban használatos kiterjesztő értelmű fogalmát. A testület ítélezési gyakorlatában mindezidáig nem ragaszkodott egy éles határvonal meghúzásához a két terület, így a család és a magánélet védelem között, ami dogmatikai szempontból talán érthető is, hiszen mindkettő az Egyezmény 8. cikk alapján élvez védelmet. Mégis, úgy tűnik, szükséges a szűkebb család kör, ill. az egyéb, szélesebb körű társadalmi kapcsolatok különböző alapokon álló védelmének egymástól való elhatárolása. A fentiekből ismételtelen kiténik tehát, hogy az *Egyezmény egy élő eszköz*, amely messzemenően igazodik a társadalomban végbemenő változásokhoz.

¹¹⁷² El Boujlifa v. France ügy, no. 25404/94 (1997. október 21.) 36. pont, Ezzouhdi v France ügy, no. 47160/99 (2001. február 13.) 26. pont; Dalia v France ügy, no. 26102/95 (19 February 1998. február 19.) 45. pont

¹¹⁷³ Az esetlegesen ezt a megoldást támogató bírói különvélemény ellenére sem.

¹¹⁷⁴ Lásd fent hivatkozott Slivenko et al v. Latvia eset

Látnunk kell, hogy a nukleáris családfogalom strasbourgi gyakorlatba való bevezetésével az emberi jogi védelem szintje semmiképpen sem csökken, hiszen az kiegészül egy kifejezetten a magánéleti kapcsolatokra fókuszáló védelmi dimenzióval. Amíg a 8. cikk szerinti nukleáris család védelméről nem a tartózkodás hossza a mérvadó, addig a magánélet 8. cikk szerinti védelme csak is egy bizonyos időtartam után érvényesülhet. A fogadó állam korlátozó aktusai igazolhatóságának mérlegelésekor elsősorban olyan tényezőket kell figyelembe venni, mint a személyi kapcsolatok köre, iskolai tanulmányok, foglalkoztatás, szociális segélyekért való folyamodás, ill. bűncselekmények elkövetésének hiánya. Ebből következik, hogy a tagállami korlátozó aktusok arányosságának vizsgálatakor mérlegelendő szempontok, ill. azok súlya a két védelmi kör esetében eltérhetnek egymástól. A tagállami kiutasító döntés családi életbe való beavatkozása arányosságával kapcsolatos kérdés elbírálásakor az ún. *Boultif féle kritériumrendszer*¹¹⁷⁵ szolgál segítségül.¹¹⁷⁶ Előbbi esetkörben lényegében az elkövetett *bűncselekménnyel kapcsolatos mérlegelési szempontok* állnak szemben a családi élet egységének védelmével, amíg a magánélet védelmével kapcsolatos szempontrendszernek értelemszerűen ki kell egészülnie a *társadalomba való integrálódás fokának* vizsgálatával. Utóbbi esetben tehát, elsősorban nem azt kell vizsgálni, hogy az érintett személy *együtt él-e a családjával*, hanem sokkal inkább a *kérdéses személy általános kapcsolatrendszerét*. Itt csak röviden megjegyezném, hogy ez a koncepció megegyezik az EUB török munkavállalók gyermekeire irányadó gyakorlatával, amely esetében a

¹¹⁷⁵ A bíróság esetjogából azonban nagyon konkrét, a tagállamokra nézve egyértelmű követelményrendszer bontható ki, amelyet a 2001. augusztus 2-án meghozott Boultif döntésben foglalt össze igen szemléletesen a bíróság. Eszerint Strasbourg a bűncselekmény megelőzését olyan legitím célként ismerte el, amelynek elérése indokolhatja a családi élethez való jog korlátozását. Meghatározta azonban azokat a szempontokat, amelyeket az illetékes szerveknek a jogkorlátozás arányossága megítéléséhez értékelniük kell. Így vizsgálni kell a cselekmény jellegét és súlyosságát, azt, hogy az illető mióta tartózkodik az országban, továbbá a bűncselekmény elkövetése óta eltelt időt, illetve az érintett azóta tanúsított magatartását, az egyes személyek állampolgárságát, a családi körülményeket, a házasság fennállásának hosszát és annak valóságosságát, valamint azt, hogy vannak-e gyermekek, és ha igen, milyen korúak. További szempont, hogy a házastárs a házasságkötéskor tudott-e a bűncselekményről, és milyen súlyú nehézségekkel kellene a házastársaknak szembenézniük, ha egy másik országban folytatnák családi életüket. E kritériumrendszer alapján és a korábbi ítéletekre figyelemmel, a tagállamok immár jól körülhatárolható zsinórmérték szerint járhatnak el. Ez a megoldás az állam parttalan beavatkozási lehetőségét korlátozza. TALLÓDI, Z.: Az emberi jogok európai bíróságának ítéleteiből, 57. o.

Az Uner v. the Netherlands, ítélet ügy, no. 46410/99, (2006. október 18.), 57–8 pontjai még két további alkategóriát állít fel: ami a gyermek érdekét legjobban szolgálja, ill. a családi kapcsolatok stabilitását.

¹¹⁷⁶ DEMBOUR, M.B.: Human Rights Law and National Sovereignty in Collusion: The Plight of Quasi-Nationals in Strasbourg, 66.o.

családdal való tényleges együttélés követelménye idővel erősen veszít a jelentőségéből. A Boultif féle szempontrendszer ez esetben tehát csak *kiindulási pontként szolgálhat*, amely a gyakorlat során más szempontokkal egészül ki majd.

A fentiekből egyenesen következik tehát, hogy a fogadó állam területén huzamosan tartózkodó személyek a családi kapcsolatoktól független *sui generis* alapokon álló védelmet nyernek, amely már nem követeli meg a szülőkkel és a testvérekkel fennálló formális családi kötelékek vizsgálatát.¹¹⁷⁷ Ez azt jelenti egyben, hogy egy részes ország területén született, vagy évtizedekig ott (akár legálisan, akár illegálisan) tartózkodó személy kiterjedt emberi jogi védelmet élvezhet, pusztán az ott kiépült kapcsolatrendszerének köszönhetően. Ez összecseng az uniós joggal, amennyiben utóbbi egyre nagyobb jelentőséget tulajdonít egy tagállam területén való tényleges *tartózkodás hosszának* az érintett jogállásának elbírálásakor, mind az uniós, mind pedig, a harmadik országbeli polgárok vonatkozásában.¹¹⁷⁸ A 8. cikk szerinti magánélet védelmének EJEB általi új típusú megközelítése egyben mércéjéül is szolgál majd az uniós jogalkotási eszközök és a tagállami implementációs szabályok európai standardoknak való megfelelésének.¹¹⁷⁹ Ez különösen igaz a 2003/109/EK IE 12. cikkelyére, a huzamos tartózkodási jogállást nyert harmadik országbeli polgárok kiutasítását illetően.¹¹⁸⁰

A fentiekkel kapcsolatosan felmerül a kérdés, vajon hol húzódnak a részes államok területén huzamosan tartózkodó személyek 8. cikk szerinti emberi jogi védelmének határai. A Sisojeva esetben¹¹⁸¹ a Bíróság igyekezett megvonni a fogadó állam területén illegálisan tartózkodók jogállása legalizálásának határait a 8. cikk felhívhatóságát illetően. Az eset a Slivenko esethez hasonlóan szintén Lettország vonatkozásában merült fel, azzal a különbséggel, hogy itt a panaszosok nem kényszerültek elhagyni az

¹¹⁷⁷ Ami az EJEB korábbi, második generációs migránsokra vonatkozó ítélkezési gyakorlatát jellemezte CHOLEWINSKI, R.: Strasbourg's "Hidden Agenda": The Protection of Second- Generation Migrants from Expulsion, 287–306.o.

¹¹⁷⁸ Lásd fent hivatkozott Martinez Sala, Bidar esetek, stb. Lásd 2004/38/EK IE, 2003/109/EK IE, etc.

¹¹⁷⁹ Az EuB a fent már hivatkozott C-540/03 ügyben már jelezte is, hogy kész követni az EJEB 8. cikkel kapcsolatos gyakorlatát.

¹¹⁸⁰ GUILD, E.: The Legal Elements of European Identity, 215–34 o. and BOELAERT-SUOMINEN, S: Non-EU Nationals and Council Directive 2003/109/EC, 1041–51.o.

¹¹⁸¹ Sisojeva et al v. Latvia ügy, no. 60654/00 (2007. január 15.) (Sisojeva II)

évtizedekig otthonukul szolgáló országot, csak éppen eredménytelenül folyamodtak *állandó tartózkodási engedélyért*. A Nagykamara az ügy kapcsán úgy határozott, hogy a 8. cikkből nem következik egy konkrét típusú tartózkodás garantálása a fogadó állam részéről. A 8. cikk alapján az érintett tehát legalizálhatja tartózkodását, de ez nem jelenti egy bizonyos típusú tartózkodásra való jogosultság elnyerését.¹¹⁸²

Az EJEB új típusú megközelítése mindemellett újraéleszti, ha úgy tetszik, még tovább fokozza az emberi jogi szempontok érvényesülése és az államok bevándorláspolitiká terén élvezett szuverén döntési joga között fennálló *feszültséget*.

13. Összegzés

A tárgyalt irányelv igen sok vajúdas után, ádáz küzdelem eredményeként látott napvilágot, mégis a Bizottság eredeti célkitűzéseit lényegében teljesítve.

A jogszabály megszületése különös jelentőséggel bír, mivel azt megelőzően a valamely tagállam területén huzamosan tartózkodó harmadik országbeliek jogállását teljes mértékben a nemzeti jog határozta meg.

Az irányelv a fenti státusszal rendelkezők számára biztosítja a fogadó ország polgáraival való kvázi egyenlő bánásmódot, és számos olyan fontos kérdésben harmonizálja a tagállami jogokat, mint a huzamos tartózkodási jogállás megszerzése, vagy éppen a kiutasítással szembeni fokozott védelem a jogállást elnyert személyek számára. Nem tekinthetünk el továbbá attól a hatalmas anyagi tehertétel alóli mentesüléstől sem, amit a korábbi rendszer a tagállamba való belépésük, ill. ott tartózkodásuk kapcsán a harmadik országbeliekre rótt.¹¹⁸³ Mivel az irányelv rendelkezései nagyrészt közvetlen hatállyal bírnak, a jövőben az bátran hivatkozható majd a tagállami bíróságok előtt.

¹¹⁸² A hasonló tárgyú esetekben, hasonló döntés várható: *Kaftailova v. Latvia* ügy, no. 59643/00 (2006. június 13.); *Shevanova v. Latvia* ügy, no. 58822/00, (2006. június 15.)

¹¹⁸³ A tagállamok nem írhatnak elő az irányelvben foglaltakhoz képest semmilyen többletkövetelményt, így a huzamos tartózkodás jogállásával bíró polgárok és családtagjaik esetében a jövőben semmilyen többletdíjtétel nem követelhető. A holland hatóságok korábban 530 Euro összegű díjat fizetettek a nem tagállami polgárokkal a nemzeti huzamos tartózkodási engedély megszerzéséért, ill. 830 Euro összegű díjat vetett ki a bevándorlási hivatal a családdegyesítési kérelmek elbírálásakor.

Az irányelvet mégis számos bíráló érte, amely érthető, hiszen a Bizottság eredeti tervezetéhez képest a jogszabályszöveg számos megszorítással él. A jogirodalom képviselői, így Halleskow, Carrera, Groenendijk, és Wiesbrock annak szűk személyi hatályán túl, mindenekelőtt az irányelv homályos, sok helyen pontatlan megfogalmazását rója fel a jogalkotónak, tekintve, hogy annak szövege számos könnyen félreérthető kifejezést tartalmaz,¹¹⁸⁴ amely *széleskörű tagállami diszkréciónak*, illetve egymástól eltérő értelmezéseknek ad teret, kiiktatva ezzel a jogharmonizációból fakadó előnyöket.

Nem kétséges, hogy a tagállamok e homályos rendelkezéseket, a számukra legelőnyösebben fogják értelmezni az irányelv alkalmazása során, azaz az előírt kötelezettségeket csak a legszükségesebb mértékben betartva, ugyanakkor a harmadik országbeli polgárok számára biztosított jogok vonatkozásában, a lehető legerősebb kontrollt fenntartva járnak majd el. Halleskow és Peers szerint, különösen sajnálatos, hogy a jogszabály- a családegyesítési irányelvhez hasonlóan- nem tartalmaz egy *nemzeti jog által garantált védelmi szintet biztosító standstill klauzulát*, amely megakadályozná a tagállamokat a „a mélység felé vezető harmonizációban”, így abban, hogy a harmadik állampolgárokra nézve kedvezőbb tagállami szabályokat az irányelv alacsonyabb standardokat előíró szabályai váltsák fel.

A fent említett Szerzők részéről komoly bíráló érte továbbá az irányelv harmadik országbeliek munkaerőpiacra lépését korlátozó, ill. tág közszolgálati kivételt tartalmazó rendelkezéseit. Hasonló kritika tárgyául szolgál az irányelvben szereplő, nyílt diszkriminációra történő felhatalmazás, amely alapján bizonyos tevékenységek folytatása a hazai vagy az uniós polgárok részére tartható fent. Végül, de nem utolsósorban a jogirodalom képviselői mély ellenérzésüknek adnak hangot a jogszabályban szereplő integrációs klauzulákkal szemben, különösen, hogy maga az irányelv semmiféle útmutatót nem ad azok alkalmazását illetően. Az integrációs programokban való részvétel előírása, súlyos anyagi vonzattal járhat a harmadik országbeliek számára, a kevésbé módos kérelmezők „kiszűrését” szolgálva ezzel. Különösen problematikus e tekintetben,

¹¹⁸⁴ Így az öt év jogszerű tartózkodás koncepciója, nemzet eljárással összhangban” ill. „stabil és rendszeres forrás” terminusok, etc.

hogy a jogszabály hatályos verziójában az integrációs eszköz kifejezést a szigorúbb integrációs követelmény váltotta fel.¹¹⁸⁵

A Kommentátorok ugyanakkor nem mulasztják el hangsúlyozni a tárgyalt irányelv harmadik országbeliek tekintetében előrevivő rendelkezéseit sem. Az irányelv bizonyos vonatkozásokban túl is lép az uniós polgárokra vonatkozó szabályozáson. Az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgásáról szóló direktíva ugyan biztosítja a huzamos tartózkodás jogát azon harmadik országbeli családtagnak, akik az uniós polgárral együtt utaztak és legalább öt évig a fogadó tagállam területén tartózkodtak, azonban ez kizárólag a kérdéses országban való tartózkodásra jogosítja azokat.¹¹⁸⁶ Ezzel szemben, azok a harmadik állambeli családtagok, akik a 2003/109/EK irányelv rendelkezései szerint szereznek huzamos tartózkodási jogállást valamely tagállamban, egyben jogot nyernek az Unió tagállamai területén való tartózkodásra.

Így a harmadik állambeli polgárok számára biztosított *tagállami határok közötti átjárhatóság* amellet, hogy komoly szimbólikus értékkel bír, jelentős előrelépést jelent a harmadik országbeliek Unióban élvezett státuszát illetően, még ha a tagállamok számos korlátozási lehetőséggel élhetnek is e jog tényleges megvalósulása tekintetében. A 2003/109/EK irányelv harmadik országbeliek szabad mozgását biztosító rendelkezését nem szabad „értelmetlennek és semmitmondónak” titulálni pusztán azon az alapon, hogy az a tagállamoknak nagyobb teret enged az adminisztratív és egyéb korlátokat illetően, mint a hasonló tárgyban született uniós polgárok és családtagjaik jogállásáról szóló irányelv. Amint azt az alábbi, kifejezetten a tagállamközi mobilitásról szóló fejezetben majd láthatjuk, az uniós és a harmadik országbeli polgárok szabad mozgására vonatkozó szabályrendszer összevetése szükségtelen,¹¹⁸⁷ mi több értelmetlen tekintve, hogy azok *teljesen eltérő alapokon állnak*.

¹¹⁸⁵ GROENENDIJK, K.: Legal concepts of integration in EU Migration law, 2004. European Journal of Migration and Law, 2. 111.o.

¹¹⁸⁶ Ahogy az irányelv nagyon egyszerűen fogalmaz „Azok az uniós polgárok és (családtagjaik), akik jogszerűen öt éven át folyamatosan tartózkodtak a fogadó tagállamban, huzamos tartózkodási jogot nyernek ott.”

¹¹⁸⁷ Milyen eltérések mutatkoznak a két szabályrendszert illetően? A huzamos tartózkodási jogállással rendelkező polgárt a másik tagállamban nyelvtanfolyamon való részvételre kötelezhetik, vagy egyéb

A huzamos tartózkodási jogállásról szóló irányelv továbbá számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely koncepciójában megegyezik, szövegezésében azonban némileg eltér a két irányelv esetében. Így a megfelelő anyagi források követelménye, amely eredetileg a harmadik országbeliek vonatkozásában is a 2004/38/EK irányelvben foglalt megfogalmazást tartalmazta, a tanácsi tárgyalások során átalakult a „stabil és rendszeres források” követelményévé. Mégis, ahogy azt a családegyesítési irányelv kapcsán láthattuk a Chakroun ítéletben foglaltak biztatóak lehetnek a jövőre nézve a tekintetben, hogy a Bíróság az uniós polgárokra vonatkozó koncepciónak megfelelően fogja értelmezni a kérdéses követelményt. Hasonlóképpen, az irányelv közrendi szabályánál nem teljesen egyértelmű, hogy a Bíróság a jövőben hogyan értékeli majd a látszólag csekélynek tűnő eltéréseket a két alanyi körre vonatkozó szabályok tekintetében.¹¹⁸⁸ Ahogy azt a családegyesítési irányelv kapcsán már szintén kifejtettem, a testület vélhetően az uniós jog koherenciájára törekedve, figyelmen kívül hagyja majd azokat. Alappal feltételezhetjük továbbá, hogy az Európai Unió Bírósága a Tamperei célkitűzéseket szem előtt tartva, az irányelv rendelkezéseit a *preambulumban* foglaltakkal összhangban fogja értelmezni. A kétértelmű rendelkezéseket mind a nemzeti bíróságoknak, mind pedig az EuB-nek „amennyire csak lehetséges, a harmadik országbeli polgárok javára, az uniós koncepciókkal¹¹⁸⁹ és az általános jogelvekkel összhangban¹¹⁹⁰ kell értelmezniük, a tagállamok kezeit erősen megkötve ezzel.

A jogirodalom álláspontja úgy tűnik egységes a tekintetben, hogy a jövő záloga maga a Bíróság. Tekintettel, hogy az EuB gyakorlata határozza majd meg az irányelv jövőbeni

integrációs feltételt támaszthatnak vele szemben, sőt a második tagállamban komoly munkaerő piaci korlátozásoknak is helye lehet irányukban. A jogszabály rendelkezései értelmében a legközelebbi hozzátartozók, így a házastárs és a gyermek is csak abban az esetben jogosultak elkísérni a harmadik országbeli polgárt, ha a családalapításra már az első tagállamban sor került. Ezzel szemben, az uniós polgárok esetében, a Metock döntést követően már nem alkalmazható a kitétel, miszerint a családalapításnak egy másik tagállamban kell bekövetkeznie az irányelv rendelkezéseinek felhívhatósága céljából.

¹¹⁸⁸Lásd PEERS, S: Implementing Equality? The Directive on long-term resident third country nationals 437. o.

¹¹⁸⁹ Így a „harmadik országbeli polgárok integrációja”, „a gazdasági és társadalmi kohézió”, mint uniós célkitűzések.

¹¹⁹⁰ Az uniós jog általános jogelvei az irányelv alkalmazása során is irányadóak, így az emberi jogok tiszteletben tartásának biztosítása, az arányosság, a hatékony jogorvoslat jogelve.

hatását, annak éberem kell figyelnie, hogy az integrációs klauzula ne moshassa alá az irányelv eredeti célkitűzését, így a harmadik országbeli polgárok integrációját.

III. fejezet: A Tanács 2004/114/EK irányelve a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcsere, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről

1. Az irányelv megszületése és szabályozási célja

A Tanács 2004 decemberében fogadta el a harmadik országbeli diákok beutazásáról szóló irányelvet. Különös, hogy a 2004/114/EK irányelv tervezete¹¹⁹¹ nem szerepelt a Bizottság első körben megalkotandó 63. cikk alapján hozott aktusai között, hiszen a harmadik országbeli diákok érkezése a fogadó tagállamok számára lényegében nem hord komoly kockázatot magában, azonban igen ígéretes lehet azok jövője szempontjából. A tervezet kései napirendre tűzésének magyarázatául szolgálhat ugyanakor, hogy az érintett kérdés számos más, az Unió jövője szempontjából kiemelkedő fontossággal bíró területtel, így többek között az oktatáspolitikai területével is szoros kapcsolatban áll.

Az irányelv preambuluma szerint, a Közösség oktatás terén végzett tevékenységének egyik célja annak elősegítése, hogy Európa egésze a tanulmányok és a szakképzés legkiemelkedőbb központjává váljon a világon. A harmadik országok állampolgárainak a Közösség felé irányuló, tanulmányi célú mobilitása éppen ezért e stratégia kulcsfontosságú eleme.¹¹⁹² A preambulum deklarálja továbbá, hogy migráció ezen irányelv alkalmazásában, amely meghatározása szerint *átmeneti jellegű* és nem függ a befogadó tagállam *munkaerőpiacától*, az érintett migránsok származási és egyben a befogadó országa számára is a *kölcsönös gyarapodás* egy formáját jelenti, továbbá elősegíti, hogy a különböző *kultúrák közelebb kerüljenek egymáshoz*.¹¹⁹³

¹¹⁹¹ A Bizottság 2002. október 7-én nyújtotta be tervezetét COM (2002) 0548

¹¹⁹² Lásd hivatkozott irányelv: Preambulum 6. pont

¹¹⁹³ Lásd uo: Preambulum 7. pont

Ahogy azt a preambulum is jelzi tehát, a fejlődő országok hallgatóinak európai egyetemeken általi toborzása,- az alább tárgyalandó szakképzett munkaerő elszívásának kérdésköréhez hasonlóan- a legérzékenyebb kérdések közé tartozik, amely jelentős előnyökkel járhat ugyanakkor, mind a fogadó, mind pedig a származási ország számára.¹¹⁹⁴ A fogadó ország értelemszerűen profitál abból, hiszen a diák tanulmányai befejeztével vélhetően annak területén marad és, immár szakképzett munkavállalóként -a munkaerőhiánnyal küzdő területeken elhelyezkedve- pótolja az ott fellépő hiányt. Paralel módon a származási ország is elsősorban akkor aknázhatja ki legteljesebben a diák külföldi tanulmányaiból fakadó előnyöket, ha az hazájába visszatérve a fogadó országban szerzett tudásanyagot a társadalom számára hasznos módon átadja. Végül, mindkét ország komoly gazdasági és politikai tőkét kovácsolhat kapcsolatuk ily módon való szorosabbra fonódásából, függetlenül a diák jövőbeli tartózkodási helyétől.

A következőben az irányelv rendelkezéseinek vizsgálatán túl a dolgozat kitekintést kíván nyújtani arra is, hogyan ültették át azt egyes tagállamok, így Svédország, Németország és Hollandia nemzeti jogukba.¹¹⁹⁵

2. Az irányelv alanyi hatálya

A Bizottság az eredeti tervezet szerint, a fenti ambiciózus céloknak megfelelően egy igen radikális tervezetet tett le a Tanács asztalára, amely - a legális bevándorlás területén született más tervezetekhez hasonlóan- jelentős átalakuláson ment keresztül a tanácsi tárgyalások során.¹¹⁹⁶ A tanácsi tárgyalások mindenekelőtt az irányelv alkalmazási körét illetően hoztak markáns változást. Az irányelv hatályos szövege szerint, ugyanis amíg a kérdéses jogszabály kötelezően alkalmazandó mindazon harmadik ország polgáira, aki tanulmányok folytatása céljából kérelmezi a valamely tagállam területén történő beutazás engedélyezését (hallgatók), addig a fent jelzett tárgyalások eredményként a tanulók,

¹¹⁹⁴ Lásd TREMBLAY, K.: Student mobility between and towards OECD countries: A comparative analysis” 2002, OECD Directorate for Education Indicators and Analysis Division, 7–14. o.

¹¹⁹⁵ Lásd: WIESBROCK ibid. 420-471.o

¹¹⁹⁶ Az Egyesült Királyság, Írország és Dánia nem eleve nem is vesz részt az irányelv elfogadásában, így annak rendelkezései nem is kötik azokat.

javadalmazás nélküli gyakornokok vagy önkéntesek esetében ez már a tagállami mérlegelés függvényét képezi.¹¹⁹⁷

A tagállamok pedig, úgy tűnik éltek is a tárgyalások során kiharcolt lehetőséggel. Ezt tükrözi, hogy az általunk vizsgált országok közül¹¹⁹⁸ lényegében egyik sem módosította nemzeti szabályozását az irányelv tanulóakra, javadalmazás nélküli gyakornokokra vagy önkéntesekre vonatkozó rendelkezéseinek átültetése során, azaz a jogszabály elfogadása és végrehajtása nem hozott változást a kérdéses terület hatályos szabályaiban. A fenti területen biztosított széleskörű diszkréció eredményeként ugyanakkor sérülhet az átláthatóság követelménye. Félő, hogy a harmadik országbeliek számára nem minden esetben lesz egyértelmű, mely vonatkozásokat illetően élhetnek az uniós jog kínálta előnyökkel. Különösen a gyakornokokra vonatkozó tagállami szabályozás kívánt volna magasabb fokú harmonizációt a fenti területen. A tagállami jogok ugyanis a gyakornokok számos kategóriáját különböztetik meg, sőt, a német és a svéd jog munkaerőpiaci teszt alkalmazását teszi lehetővé velük szemben, egyben limitálva az egyazon vállalaton belül foglalkoztatható gyakornokok számát.¹¹⁹⁹

3. A beutazás feltételei

Ami a beutazási feltételeket illeti, az irányelv mind a négy személyi körre vonatkozóan egységesen rögzíti az engedélyeztetés feltételeit. Az irányelv rendelkezései alapján, a beutazóknak érvényes úti okmányokkal, és valamennyi kockázatra kiterjedő egészségbiztosítással kell rendelkezniük.¹²⁰⁰ A 7., 9., 10., 11. cikkek ugyanakkor már az egyes személyi körökre vetítve külön-külön rögzítik a beutazás további feltételeit. A hallgatóknak ez alapján igazolniuk *szükséges*, hogy tanulmányok folytatása végett egy felsőoktatási intézménybe felvételt nyertek, ill., hogy tartózkodásuk során rendelkeznek majd a megélhetésük és a visszautazásuk költségeihez szükséges anyagi fedezettel. Ezen túlmenően, a tagállamok *megkövetelhetik* annak igazolását is, hogy a harmadik

¹¹⁹⁷ Lásd uo. 3. cikk

¹¹⁹⁸ A svéd, német és holland szabályozás képezte a vizsgálódás tárgyát

¹¹⁹⁹ WIESBROCK: Legal migration to the European Union, 448.o.

¹²⁰⁰ Lásd uo. 6. cikk

országbeliek a tanulmányaikhoz kellő nyelvismerettel rendelkeznek, ill. befizették a tandíjat.¹²⁰¹

Ami a felsőfokú intézmény elismerését illeti, a vizsgált tagállamokban csak is a tagállamok által jóváhagyott intézmények¹²⁰² fogadhatnak a fenti módon külföldi diákokat. Hollandiában 2006-ban egy új ön-szabályozó rendszer került bevezetésre, amely értelmében a fogadó intézményeknek egy magatartás Kódexet kell aláírniuk. Ez a rendszer, amely ugyan kétségkívül összhangban áll az irányelvvel és jelentősen könnyít is a fogadó kormány adminisztratív terhein, komoly bizonytalanságot szülhet a tekintetben, hogy az intézmény valóban megfelel-e a fogadáshoz szükséges feltételeknek.¹²⁰³

A szükséges anyagi fedezet vonatkozásában, a vizsgált tagállamok mindegyike megköveteli annak igazolását, hogy az érintett fenn tudja tartani magát, azaz a tanulmányok folytatásához és megélhetéséhez kellő anyagiakkal rendelkezik és így nem szükséges az adott állam szociális ellátórendszeréhez fordulnia forrásainak kiegészítése céljából. A tagállamok által megkövetelt összeg 600 és 800 euro között mozog, ami reálisnak tűnik annak tükrében, hogy az érintett államok saját diákjaik részére hasonló összegű állami támogatásokat utalnak ki a fenti célból. A vizsgált tagállamok kötelező jelleggel írják elő továbbá az egészségbiztosítással rendelkezés feltételét, habár a svéd szabályozás csak az egy éven belüli tartózkodás esetkörüli követeli meg azt.

Végül, a tagállamok élni kívántak az irányelv biztosította diszkrecionális lehetőséggel a tanulmányokhoz szükséges nyelvtudás megkövetelhetőségét illetően. Az egyes nemzeti szabályok csak abban térnek el egymástól, hogy a kérdéses hallgatónak az eljárás mely szakaszában kell számot adnia nyelvtudásáról.

A fenti követelményeken túl, - noha az irányelv nem rendelkezik arról, - a holland és a svéd szabályozás nyilatkozattételre kötelezheti a hallgatót, miszerint az tanulmányai befejeztével elhagyja az ország területét. Még ha a svéd szabályok, csak az egy éven

¹²⁰¹ Lásd uo. 7. cikk

¹²⁰² Az irányelv szerint, az "intézmény": a fogadó tagállam által elismert köz- vagy magánintézmény, és/vagy amelynek képzéseit, e tagállam jogszabályaival vagy közigazgatási gyakorlatával összhangban, az ezen irányelvben meghatározott célokra elismer.

¹²⁰³ Lásd WIESBROCK 447.o.

belüli tartózkodás esetkörüire írják is elő a fenti kitételt, annak uniós joggal való összeegyeztethetősége - legalábbis Wiesbrock szerint,- erősen megkérdőjelezhető.¹²⁰⁴ Nézetem szerint, ugyanakkor a fenti rendelkezés összhangban van az irányelv szellemével, tekintve, hogy annak preambuluma kifejezetten deklarálja, miszerint a migráció ezen irányelv alkalmazásában, ‘átmeneti jellegű’.

3. Az irányelv által biztosított tartózkodási és egyéb jogosultságok

3.1. A tartózkodás joga

Az irányelvben rögzített tartózkodási engedély, illetve vízum kiadására irányuló gyorsított eljárás¹²⁰⁵ tekintetében sajnálatos, hogy a vizsgált tagállamok egyike sem él a fenti lehetőséggel. A kérelmezési eljárással járó adminisztratív terhek ugyanis könnyen elriaszthatják a tanulni vágyókat, különösen, ha arra a kettős teherre gondolunk, amit a vízumigénylés, majd a tartózkodási engedély kiállításának bürokratikus útvesztője jelent. A tartózkodási engedély érvényességét illetően az irányelv főszabályként azt írja elő, hogy hallgatók részére legalább egy éves időtartamra kell a tartózkodási engedélyt kiadni, ill., ha a képzés ennél rövidebb erre az időtartamra kell azt kiadni.¹²⁰⁶ A hallgatók tartózkodási engedélye meghosszabbítható, ez azonban nem vonatkozik a diákokra, javadalmazás nélküli gyakornokokra, illetve az önkéntesekre.¹²⁰⁷ A vizsgált tagállamok vonatkozó rendelkezései megfelelnek az irányelvben foglaltaknak, azok mindegyike egy évre szóló, megújítható tartózkodási engedélyt ad ki a hallgatók részére. Mindemellett, ahogy arra már az előbbieken utaltam, a kérdéses nemzeti szabályok jól tükrözik a hallgató átmeneti jellegű tartózkodásának feltételét. Még a tagállam területén folyamatosan és jogszerűen tartózkodó személynek is évről-évre igazolnia szükséges, hogy továbbra is megfelel a belépéshez szükséges feltételeknek, ill. tanulmányaiban megfelelően halad előre. Sajnálatos, hogy a hallgatókra nem alkalmazhatók a huzamos

¹²⁰⁴ Lásd uo. 448. o.

¹²⁰⁵ Lásd hivatkozott irányelv 19. cikke

¹²⁰⁶ Lásd uo. 12. cikke

¹²⁰⁷ Az önkéntesek és a gyakornokok esetében a tartózkodási engedély kivételesen meghosszabbítható. Lásd: hivatkozott irányelv 13-15. cikkek. A vizsgált tagállamok így a korábban már hatályban lévő nemzeti szabályaiknak megfelelően a diákok, a gyakornokok és az önkéntesek számára főszabályként maximum egy évre szóló tartózkodási engedélyt adnak, ami nem megújítható.

tartózkodás jogállásról szóló irányelv rendelkezései,¹²⁰⁸ kizárva ezzel előbbieket egy biztosabb jogállás megszerzésének lehetősége, ill. a kiutasítással szembeni erőteljesebb védelem alól.

3.2. Jövedelemszerző tevékenység folytatása

Az irányelv 18. preambulumpontja értelmében, annak érdekében, hogy a harmadik országbeli diákok számára lehetővé váljék tanulmányi költségeik egy részének fedezése, az ezen irányelvben meghatározott feltételek szerint lehetővé kell tenni számukra a munkaerőpiacra való bejutást. A hallgatókat, az irányelv vonatkozó rendelkezése alapján többletjogok illetik, még ha bizonyos korlátokkal is. A tanulmányi időn kívül jövedelemszerző tevékenység folytatására jogosultak.¹²⁰⁹ Minden tagállam meghatározza, hogy hetente legfeljebb hány óra, illetve évente legfeljebb hány nap vagy hónap engedélyezett a fenti jelzett tevékenység folytatására, amely pedig nem lehet kevesebb, mint heti 10 óra, illetve az éves szinten ennek megfelelő nap vagy hónap. A tagállamok továbbá megkövetelhetik a hallgatótól, hogy az az általuk kijelölt hatóságnál előzetesen vagy más módon jelentse be, ha ilyen tevékenységet folytat. Az irányelv megszorító rendelkezései értelmében ugyanakkor a tartózkodás első évében a fogadó tagállam korlátozhatja a jövedelemszerző tevékenység folytatásának lehetőségét, sőt a fogadó tagállamon belüli munkaerő-piaci helyzet is figyelembe vehető. Ez utóbbi korlátozási lehetőség,- az arányosság követelményének fényében -azonban nem jelenthet egyet a hallgatók munkaerőpiacról való teljes kizárásával, különös tekintettel az irányelvben foglalt számos, egyéb korlátozó rendelkezésre.¹²¹⁰

A jövedelemszerző tevékenység korlátozása, különösen amennyiben az az előbb említett módon, így az általános jogelvekkel összhangban történik, véleményem szerint, ésszerűen indokolható és igazolható, hiszen csak így kerülhetők el a diákvízummal való visszaélések. A visszaélésekkel kapcsolatos tagállami félelmek jól tükröződnek a nemzeti

¹²⁰⁸ A huzamos tartózkodásról szóló irányelv kizárja hatálya alól azon harmadik országbelieket, akik tanulmányaik vagy szakképzés céljából tartózkodnak a tagállam területén. Lásd: 2003/109/EK irányelv 3. cikke

¹²⁰⁹ Lásd: 2004/114/EK irányelv 17. cikk

¹²¹⁰ PEERS, S.: EU justice and Home affairs, 231 o.

szabályozásokban is. Ugyan a vizsgált tagállamok mindegyike biztosítja a fenti jövedelemszerző tevékenységet a hallgatók számára tanulmányaik folyamán, azonban időben erősen limitek közé szorítják azt. Így a német jog évi 90 napban, a holland jog heti 10 órában maximálja a jövedelemszerző tevékenység folytatását, elkerülve ezzel egyfelől azt, hogy a tanulmányok marginális jellegűek legyenek a jövedelemszerző tevékenységhez képest, másfelől, hogy a harmadik országbeli diákok “konkurenciát” jelentsenek a hazai munkavállalók számára.

A tagállamok mindezzel együtt felismerik a harmadik országbeli diákok szakképzettségében rejlő előnyöket, így a holland és a német szabályozás kifejezetten biztosítja, hogy a diákok tanulmányaik befejezését követően három hónapon, ill. egy éven belül a tagállami munkaerőpiacon elhelyezkedjenek és az érvényes munkaszerződés alapján legkésőbb öt évig a fogadó állam területén tartózkodjanak, a hazájukba való visszatérés kötelezettsége nélkül.

3.3. Tartózkodás más tagállamban

Az irányelv által biztosított mobilitási rendelkezéseknek megfelelően a hallgatók továbbá jogosultak a már megkezdett tanulmányaik egy részének más tagállamban történő folytatására, vagy azoknak egy kapcsolódó képzéssel más tagállamban történő kiegészítésére jelentkezni, amennyiben megfelelnek a jogszabályban rögzített feltételeknek. Ez esetben a tagállam olyan határidőn belül engedélyezi a beutazást, amely nem akadályozza a kérdéses tanulmányok folytatását.¹²¹¹ A hallgatónak az első tagállamba való belépés feltételein, így az intézménybe való beiratkozás, a pénzügyi és egészségbiztosítási, ill. nyelvi követelményeken túl igazolnia kell, hogy az általa a második tagállamban folytatni kívánt képzés valóban kiegészíti az eddig elvégzetteket, és egy közösségi vagy kétoldalú csereprogramban vesz részt, illetőleg valamely tagállam a hallgatóként történő beutazását legalább kétéves időtartamra engedélyezte.¹²¹² A német jog az irányelvben foglaltakkal teljes összhangban ültette át a mobilitási rendelkezést ugyanakkor kérdéses, hogy a svéd és a holland jog vonatkozásában a Bíróság vajon

¹²¹¹ Lásd uo. 8. cikk

¹²¹² Lásd 8. cikk 1. bekezdés (b),(c)

elfogadhatónak találná-e azt az indoklást, miszerint a kérdéses tagállami jogok azért nem igényelnek különösebb változtatásokat, mert a második tagállamba való belépés feltételei jóval szigorúbbak az első tagállamba történő belépésre vonatkozó követelményrendszerénél. Egyes Kommentátorok szerint, a hallgatók vonatkozásában épp a második tagállamba való belépéssel kapcsolatos többletfeltételek miatt nem is beszélhetünk igazán a tagállamközi szabad mozgás jogáról.¹²¹³

3.4. A tartózkodási engedély visszavonása

A tartózkodási engedélyt a tagállamok visszavonhatják, illetve az engedély meghosszabbítását megtagadhatják, amennyiben annak megszerzése csalárd módon történt vagy az érintett már nem felel meg az irányelvben rögzített a belépéssel és tartózkodással kapcsolatos feltételeknek.¹²¹⁴ Továbbá, a tartózkodási engedély meghosszabbítása iránti kérelem elutasítható, illetve az engedély visszavonható, ha annak jogosultja nem tartja be a jövedelemszerző tevékenységre irányuló korlátozásokat, ill. tanulmányai során nem tanúsít elfogadható előmenetelt a nemzeti jogszabályokkal vagy közigazgatási gyakorlattal összhangban.¹²¹⁵ E tekintetben Peers hangsúlyozza, hogy a fenti tagállami intézkedéseknek, így a tartózkodási engedély megújítása megtagadásának minden esetben az uniós jogelvekkel összhangban kell történnie, különösen tekintettel a Tamperei célkitűzésekre. Erre példával is szolgál a Szerző, aki szerint a nem megfelelő tanulmányi előmenetel miatti szankció nem alkalmazható, ha az a hallgatón kívül álló körülményekre vezethető vissza. Így minden esetben aránytalan az engedély meghosszabbításának megtagadása, amennyiben változott a tanmenet, vagy ha az eredetileg választott kurzus tananyagának elsajátítása különös nehézséget jelent a hallgató számára, ugyanakkor a körülményekhez képest mindent megtett az ebből fakadó problémák orvoslására, így átjelentkezett egy másik kurzusra.¹²¹⁶

3.5. Eljárási garanciák

¹²¹³ CURRIE, S.: Accelerated justice or a step too far? Residence rights of non-EU family members and the court's ruling in *Metock*, 315.o.

¹²¹⁴ Lásd hivatkozott irányelv 16. cikk

¹²¹⁵ Lásd *uo.* 12. cikk (2) bekezdés

¹²¹⁶ PEERS, S: *EU justice and Home affairs*, 229-30 o.

Az eljárási garanciákat illetően az irányelv hatálya alá tartozó személyek jogorvoslati eljárásra jogosultak.¹²¹⁷ Peers szerint, az irányelv jogorvoslati garanciákra vonatkozó rendelkezése még a többi bevándorlás politikai irányelvhez képest is szegényes. Így a jogorvoslat vonatkozásában minimum feltételként szolgál az, hogy az érintett az uniós jogelvekkel összhangban indoklással ellátott határozatot kapjon, illetve, hogy a kérdéses tagállam hatékony bírói jogorvoslati lehetőséget biztosítson számára az ügy érdemére vonatkozóan.¹²¹⁸

Végül érdemes megemlíteni, hogy a külföldi diákoknak a tagállami szabályozások értelmében igen magas tandíjat kell fizetniük. Ezen felül a tagállamok megkövetelhetik és meg is követelik, hogy a kérelmezők a kérelmük elbírálásáért magad adminisztratív díjat fizessenek.¹²¹⁹ A jogszabály maga semmiféle korlátot nem állít a tagállamokkal szemben, így azok teljesen szabad kezet kapnak az oktatási intézmények által kivethető tandíjak és egyéb eljárási díjak meghatározása vonatkozásában, jelentősen csökkentve ezzel az európai felsőoktatási intézmények vonzerejét.

4. A harmadik országbeli diákok jogállásának összevetése uniós polgárságú társaikkal

Összességében úgy tűnik tehát, hogy a harmadik országbeli diákok által élvezett mozgástér jóval kisebb, mint a hasonló státusszal bíró uniós polgároké, akik szabadon választhatják meg, hogy tanulmányaikat mely tagállamban kívánják folytatni. Az uniós polgárságú hallgatók ugyanis bármely tagállamban letelepedhetnek, három hónapot meghaladó időszakra is, amennyiben megfelelő anyagi forrásokkal és egészségbiztosítással rendelkeznek.¹²²⁰ Továbbá, a tartózkodás helye szerinti tagállamban bármilyen, korlátozások nélküli jövedelemszerző tevékenységet folytathatnak, egyenlő bánásmódot élvezve a fogadó állam polgáraival.¹²²¹ Az egyenlő bánásmód követelménye alól, csak a tartózkodás első három hónapja, ill. a megélhetési támogatások köre jelent

¹²¹⁷ Lásd uo. 18. cikk (4) bekezdés

¹²¹⁸ „A kérelem elutasítása, illetve az ezen irányelvvel összhangban kiadott tartózkodási engedély visszavonása esetében az érintett személynek joga van ahhoz, hogy a döntés ellen a kérdéses tagállam hatóságai előtt jogorvoslattal éljen.”, Lásd: PEERS, S.: EU justice and Home affairs, 229-31 o.

¹²¹⁹ Lásd hivatkozott irányelv 20. cikk

¹²²⁰ Lásd 2004/38/EK irányelv 7. cikk (1) bek. (c). pont

¹²²¹ Lásd uo. 24. cikk (1) bekezdés

kivételt, de ez is csak abban az esetben, ha az érintett hallgató nem folytat keresőtevékenységet.¹²²² Így amíg a harmadik állambeliek az irányelvben rögzített korlátozásoknak köszönhetően csupán valamilyen marginális, kiegészítő jellegű tevékenységet folytathatnak, addig az uniós polgárságú diákok tényleges, gazdasági jellegű tevékenység végzésére is jogosultak, ami a megélhetési ösztöndíjakhoz, támogatásokhoz való hozzáférést is biztosítja egyben számukra. Nem kevésbé fontos megemlíteni, hogy az uniós polgárságú hallgatók mobilitásának ösztönzésére egy külön program áll rendelkezésre (ERASMUS program), amely utóbbiak számára számos előnnyel szolgál.

5. Összegzés

Ahogy azt az irányelv preambuluma is jelzi a harmadik országbeli diákok fogadása számos rövid, illetve hosszú távú előnyt hordoz magában a fogadó állam számára. Utóbbiak közé sorolandó a munkaerőhiánnyal küzdő területek szakképzett harmadik országbeliekkel való feltöltése, hiszen a külföldi diákok tanulmányaik befejezését követően vélhetően a fogadó országban maradnak, komoly mértékben hozzájárulva ezzel a nemzetgazdaság működéséhez. Hasonló pozitívumokkal jár a külföldi diákok fogadása a migráció jelenségének általános megítélése szempontjából, tekintettel, hogy a beutazó diákok a migránsok olyan jól képzett, a fogadó társadalomba könnyen beilleszkedő rétegét képviselik, amely nem jelent közvetlen veszélyt a fogadó állam polgárai által betöltött vagy betöltendő álláshelyekre és ezzel azok jólétére. Mi több, az ország területén való jelenlétük nem csak maguk a bevándorlók, hanem azok származási országának jobb megismeréséhez és elfogadásához is vezethet egyúttal, jelentősen hozzájárulva ezzel a fogadó és a származási ország politikai és gazdasági kapcsolatrendszerének elmélyüléséhez. A fentiekhez képest csekélységnek tűnik, mégis fontos megemlíteni azt a rövid távú pozitívumot, amit a harmadik országbeliek tagállamok területén való jelenléte az oktatási intézmények kiegyensúlyozott működése szempontjából jelent. A külföldi diákok által befizetett magasabb tandíj ugyanis számottevően növeli a fogadó oktatási

¹²²² Lásd uo. 24. cikk (2) bekezdés

intézmények költségvetését, optimális esetben az oktatás magasabb színvonalát is biztosítva ezzel.

A fenti előnyöket számba véve, talán nem meglepő, hogy a legális migráció területén a 2004/114/EK irányelv elfogadása, ill. annak nemzeti jogokba való átültetése zajlott a legzökkenőmentesebben, még ha maga a tervezet viszonylag későn is került benyújtásra a Bizottság által. Úgy tűnik, hogy a tagállamok a harmadik állambeli polgárok közül a diákokat fogadják legszívesebben. Ezzel együtt nem tekinthetünk el azon ténytől sem, hogy az irányelv a jogharmonizáció területén nem hozott komoly eredményeket, hiszen a kérdéses jogszabály lényegében- a többi bevándorláspolitikai irányelvhez hasonlóan- csak minimumstandardokat rögzít, csekély terhet róva ezzel a tagállamok jogalkotására.¹²²³ Az irányelv “hozzáadott értéke” különösen megkérdőjelezhető a tanulók, önkéntesek és gyakornokok vonatkozásában, akik esetében annak diszkrecionálisan alkalmazható rendelkezései lényegében semmiféle változást nem hoztak a hatályos nemzeti szabályozás területén, sőt inkább jogbizonytalansághoz vezettek.

Ami ennél is fájóbb az, hogy az irányelv egyik legfajsúlyosabb eleme, így annak mobilitási rendelkezése - bizonyos többletkövetelmények bevezetésével - szintén megnyirbálásra került a Tanács által.¹²²⁴ A hallgatónak ugyanis az első tagállamba való belépés feltételein, így az intézménybe való beiratkozás, a pénzügyi és egészségbiztosítási, ill. nyelvi követelményeken túl igazolnia kell, hogy az általa a második tagállamban folytatni kívánt képzés valóban kiegészíti az eddig elvégzetteket, és egy közösségi vagy kétoldalú csereprogramban vesz részt, illetőleg valamely tagállam a hallgatóként történő beutazását legalább kétéves időtartamra engedélyezte.¹²²⁵ E tekintetben meggyőzőnek tűnik az a svéd érvelés, ill. Currie azon álláspontja miszerint tekintve, hogy a második tagállamba költözés feltételei az elsőnél is szigorúbbak, megkérdőjelezhetők az irányelv által biztosított mobilitási rendelkezések létjogosultsága. A fentiek alapján ugyanis könnyen elképzelhető, hogy a hallgató jobban jár, ha

¹²²³ PEERS, S: EU justice and Home affairs, 2nd edition, Oxford 2007. 229-30 o.

¹²²⁴ PEERS, S.: Key legislative developments on migration, 103 o.

¹²²⁵ Lásd 8. cikk 1. bekezdés (b),(c)

származási országába visszatérve újra kérelmezi az Unióba való belépést, immáron a második tagállamba.

Végül különösen sajnálatos, hogy az irányelv nem rendelkezik a diákok családegyesítési jogáról, kiváltképp annak okán, hogy a családegyesítési irányelv teljes mértékben kizárja hatálya alól előbbieket.¹²²⁶ A szülői jelenlét és emocionális támogatás hiánya sok esetben még a legjobb hallgatókat is elbizonytalaníthatja a tekintetben, hogy érdemes-e szülőhazájukat és megszokott környezetüket elhagyni egy esetlegesen jobb jövő reményében.

Ami az irányelv tagállami jogokba való átültetését illeti, úgy tűnik az “utilitárius szemlélet”¹²²⁷ érvényesül a legális bevándorlás fenti területén. A tagállamok a harmadik országbeli diákok beutazására és tartózkodására vonatkozó politikájukat elsősorban az ország gazdasági érdekeinek, ill. a fogadó ország aktuális szükségleteinek rendelik alá, sokszor a kívántnál jóval csekélyebb hangsúlyt fektetve az emberi jogi szempontok érvényesülésére.

IV. fejezet: A harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról szóló 2005/71/EK irányelv

1. Az irányelv megszületése mögött álló megfontolások

A harmadik állambeli tudományos kutatók Unióba történő beutazásáról szóló irányelv a lisszaboni célkitűzések fényében került elfogadásra, amely értelmében az Uniónak 2010-re a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává kellett volna

¹²²⁶ PEERS, S: EU justice and Home affairs, 230 o.

¹²²⁷ CARRERA, S. és FORMISANO, M.: An EU approach to labour migration: What is the added value and the way ahead?, 232.o.

válnia.¹²²⁸ A nem uniós polgár kutatók jogállását szabályozó irányelvtervezet azonban - a fent már bemutatott 2004/114/EK irányelvhez hasonlóan - szintén nem szerepelt az Európai Bizottság legális migrációra vonatkozó első jogalkotási javaslat csomagjában, mi több az Európai Kutatási Térség¹²²⁹ koncepciójában is pusztán részletkérdésként jelent meg a harmadik állampolgárok mobilitásának ösztönzése.¹²³⁰ Mindezek ellenére elmondható, hogy a harmadik államok állampolgárságával rendelkező tudományos kutatók bebocsátásáról szóló direktíva tervezet “széles körű konszenzust élvezve lépett be a migrációs tárgyú jogalkotási folyamatba, és – szellemét, ill. üzenetét tekintve – a fent említett irányelvek szerves folytatásának is tekinthető a nemzetközi migráció menedzselése tárgyában”.¹²³¹

Az irányelv 2005 októberében született meg, a tagállamoknak két év állt rendelkezésére, hogy azt átültessék nemzeti jogukba. A tagállamok igen vontatottan implementálták az irányelv rendelkezéseit, amely nem túl biztató jel a jövőben az EU-ba utazni kívánó kutatók számára.¹²³² Spanyolországgal szemben kötelezettségszegési eljárás is indult az átültetés elmulasztása miatt.¹²³³

A következőben az irányelv rendelkezéseinek vizsgálata során, érdemes kiejteni arra, hogyan is ültették át az egyes tagállamok, így Svédország, Németország és Hollandia azt nemzeti jogukba.¹²³⁴

Az irányelv nem alkalmazandó Dániára és az Egyesült Királyságra, Írország ugyanakkor úgy döntött, hogy részt kíván venni a jogszabály elfogadásában és alkalmazásában.¹²³⁵

¹²²⁸ Nehéz elképzelni, hogy ez a cél megvalósítható lenne más, harmadik országból “importált” kutatói állomány nélkül. Az irányelv preambuluma szerint, a fenti cél elérésére több intézkedés szükséges, amelynek egyike a Közösség nagyobb mértékű megnyitása olyan harmadik országbeli állampolgárok előtt, akik számára engedélyezni lehet a kutatási célú beutazást. Lásd: preambulum 4.pont. Lásd hivatkozott irányelv Preambulum 2-4 pontok.

¹²²⁹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - A mobility Strategy for the European Research Area, COM (2001) 331

¹²³⁰ A külföldi kutatók fogadásának különös fontosságára csak a 2007-ben a Bizottság által kibocsátott “Európai Kutatási Térség: új perspektívák” című zöld könyve világított rá. Továbbá az azt követően kibocsátott „Jobb szakmai előmeneteli lehetőségek és több mobilitás” című bizottsági közlemény. COM (2008) 317.o.

¹²³¹ ILLÉS, S. és LUKÁCS, É.: A tudományos kutatók migrációjáért, 17 o.

¹²³² WIESBROCK: Legal migration to the European Union, 492 o.

¹²³³ A Bíróság C-523/08 sz. Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2010. február 11-én hozott ítélete

¹²³⁴ Lásd WIESBROCK ibid. 450-473 o.

2. Az irányelv célja és személyi hatálya

Az irányelv preambulumban is rögzített célja, hogy a harmadik országbeli állampolgárok három hónapnál hosszabb időtartamra történő, kutatási célú beutazásának és mozgásának elősegítésével az Uniót vonzóbbá tegye a világ minden tájáról érkező kutatók számára, és hogy az Unió helyzetét – nemzetközi kutatási központként – javítsa. Az irányelv, amely tehát egyesíteni kívánja a tudományos kutatás és a bevándorlás szükségessége elfogadásának új paradigmáját az Unióban, a fenti célnak, azonban mint majd láthatjuk, csak részben felel meg.

Ezt az irányelvet kizárólag a harmadik országok azon állampolgáira kell alkalmazni, akik *kutatási program* folytatása céljából valamely tagállam területére való befogadásukat kérelmezik.¹²³⁶ A kutatás fogalmát relatíve tágan határozza meg az irányelv, így az alá sorol minden szisztematikus jellegű kreatív munkát, melyet abból a célból végeznek, hogy az egyetemes tudás gyarapodjon, értve ez alatt az emberekre, a kultúrára, a társadalomra vonatkozó tudást, továbbá azt a tudást is, mely új eszközök megalkotására, új eljárások kigondolására irányul.¹²³⁷

Az irányelv ugyanakkor meghatározza a “kutató” fogalmát is. Így kutatónak minősül a harmadik ország állampolgára, aki olyan megfelelő felsőfokú képesítéssel rendelkezik, amely doktori programokban való részvételre jogosít fel, és akit valamely kutató szervezet kiválasztott egy olyan kutatási program megvalósítására, amelyhez a fenti képesítés általában szükséges.¹²³⁸ Az irányelv rendelkezései azonban nem vonatkoznak azokra a tagállamokban tartózkodó harmadik állambeli polgárokra, akik nemzetközi védelemben részesültek vagy azért folyamodtak, tehát a menekültekre, a menedékesekre, a hontalanokra és a megjelölt státusokat elnyerni kívánókra. Nem alkalmazható az

¹²³⁵ Lásd hivatkozott irányelv Preambulum 27.

¹²³⁶ Lásd uo. 3. cikk (1) bekezdés

¹²³⁷ Lásd uo. 2. cikk (1) bekezdés b pontja

¹²³⁸ Lásd uo. 2. cikk (1) bekezdés (d) pont

Lásd: ILLÉS- LUKÁCS ibid. 18. o.

továbbá a harmadik országbeli diák és hallgató jogállással rendelkezőkre, valamint a diákcsereprogramok keretében érkezőkre. Igen érdekes, hogy az irányelv személyi hatálya alá nem tartoznak azok sem, akik a doktori fokozat megszerzéséért végeznek kutatásokat önkéntes jelleggel, díjazás nélkül. Az irányelv szigorú szabályai azon harmadik államok polgárai esetében sem alkalmazandók, mely államokkal az Uniónak vagy tagállamainak az irányelvnél kedvezőbb kétoldalú vagy többoldalú megállapodása van.¹²³⁹ Az irányelv egyik legkomolyabb érdeme, hogy a harmadik országbeli kutatók fogadását illető döntési jogokat a fogadó intézmények hatáskörébe utalja.

3. A fogadó intézményre vonatkozó szabályok

A kutatót fogadó kutatószervezetek, az irányelv értelmében tehát főszerepet játszanak a fogadási eljárásban, e célból azonban a tagállami hatóságok előzetes jóváhagyását kell kérniük. A jóváhagyás főszabályként öt évre szól.¹²⁴⁰ A vizsgált tagállamok közül Németország és Hollandia is a fenti öt évre szóló jóváhagyási eljárást alkalmazza. A kutatóintézet jellegét illetően a szektorsemlegesség szabálya az irányadó. A jogalkotó nem kívánta előnyhöz juttatni sem a közszféra, sem a magánszféra szereplőit.¹²⁴¹

Némileg elbátortalaníthatja a kutató intézeteket a kutatók fogadását illetően az irányelv azon rendelkezése, amely értelmében a tagállamok nemzeti jogszabályaikkal összhangban a kutatószervezettől írásbeli kötelezettségvállalást kérhetnek arra vonatkozóan, hogy a kutató túltartózkodása esetén a fenti szervezet felel a kutató tartózkodásával és visszatérésével kapcsolatban felmerült költségekért. A kutatószervezet ez irányú pénzügyi felelőssége legkésőbb a fogadási megállapodás lejártá után hat hónappal szűnik meg.¹²⁴² Az előbbi rendelkezéssel szorosan összefügg az irányelv által előírt azon rendelkezés, amely szerint a *fogadási megállapodás* aláírását követően a

¹²³⁹ A tagállamok egyébként saját hatáskörükben eltérhetnek az uniós szabályozástól, amennyiben a harmadik állambeli polgár érdekeit még hatékonyabban szolgáló feltételeket szabnak, ill. intézkedéseket vezetnek be.

¹²⁴⁰ Az engedélyezési eljárás lefolytatásán felül egy regiszter alkotására, karbantartására és közzétételére is kötelezik a releváns hatóságokat, melyben a harmadik országbeli kutatókat fogadó intézmények szerepelnek. Lásd hivatkozott irányelv 5. cikk (5) bekezdés

¹²⁴¹ Lásd uo. 2. cikk (1) bekezdés (c) pont

¹²⁴² Lásd uo. 5. cikk (3) bekezdés

kutatószervezettől a nemzeti jogszabályokkal összhangban megkövetelhető, hogy a kutató számára adjon egyéni nyilatkozatot arra vonatkozóan, hogy vállalja a pénzügyi felelősséget a fenti költségekért.¹²⁴³

Ami a vizsgált tagállamokat illeti, mind Németország, mind pedig Hollandia éltek a fenti rendelkezések kínálta lehetőséggel, még ha csak bizonyos esetekre szorítva is azt. A német jog irányelvvel való összhangja e tekintetben meg is kérdőjelezhető, mivel a fogadott kutatókért való általános kötelezettségvállalási nyilatkozaton túl, az pénzügyi biztosíték letételére is kötelezheti az érintett kutatószervezetet.

Illés és Lukács szerint, érdekes, hogy a teljes pénzügyi felelősségvállalásra való kötelezés csak az esetleges továbbtartózkodás időtartamára szól. Előfordulhat ugyanis olyan speciális élethelyzet, amikor a legális tartózkodási időn belül szorul munkanélküli vagy szociális segélyre a kutató, abban az esetben, ha a fogadó intézmény fizetésektelen lesz, vagy esetleg megszűnik.¹²⁴⁴ A holland szabályozás épp a fenti esetkört kívánja kiküszöbölni azzal, hogy a felelősségvállalást sem időben, sem tárgyban nem határolja be, azaz azt nem csak az illegális túltartózkodás esetére helyezi kilátásba és nem pusztán a fogadási megállapodás lejártát követő hat hónapos időtartamra. Peers szerint, ugyanakkor az arányosság elvét figyelembe véve az intézmény részéről fennálló pénzügyi felelősség csak a túltartózkodó kutató ésszerű időn belül fogatosított kiutasításával kapcsolatos intézkedések vonatkozásában merülhet fel, és kizárólag abban az esetben, ha a kérdéses szervezet hanyag magatartást tanúsít, továbbá, ha ok- okozati összefüggés mutatható ki annak eljárása és a túltartózkodás között.¹²⁴⁵

4. A fogadó intézmény és a kutató közötti megállapodás

A fogadó intézmény számára előírt követelményeken túl, az irányelv rögzíti az intézmény és a harmadik állambeli kutató viszonyára vonatkozó szabályokat is. A kutató és az intézmény viszonyának rendezésére szolgál a „fogadási megállapodás” megkötésének

¹²⁴³ Lásd uo. 6. cikk (3) bekezdés

¹²⁴⁴ Lásd: ILLÉS- LUKÁCS ibid. 19. o.

¹²⁴⁵ PEERS, S.: Key legislative developments on migration, 15.o. Az általános jogelvek fényében tehát egy olyan korlátok nélküli szabályozás, mint amilyen például holland jog, sérti az uniós jogot.

előírása. A kutatószervezetek azonban csak bizonyos az irányelvben rögzített feltételek teljesülésével köthetnek fogadási megállapodást, így elsősorban, ha a kutatás terve az intézményen belül hivatalosan elfogadott, így a kutatási cél és időtartam megjelölése mellett a pénzügyi fedezet is biztosított és a harmadik országbeli kutató hitelt érdemlően igazolni tudja képesítését, szaktudását. A kutatószervezetnek továbbá meg kell vizsgálnia, hogy a kutató megélhetése és hazatérése pénzügyi szempontból biztosított-e ill. rendelkezik-e teljes körű egészségbiztosítással a tartózkodása időtartamára. A fogadási megállapodásnak végül pontosan meg kell határoznia a kutatók jogviszonyát és munkafeltételeit.¹²⁴⁶ A vizsgált tagállamok nemzeti jogának mindegyike rögzíti a fent felsorolt elemeket, mint a fogadási megállapodás kötelező alkotórészeit.¹²⁴⁷

A fogadás feltételeit illetően a kutatónak az irányelv rendelkezései szerint, érvényes úti okmányokkal kell rendelkeznie, továbbá a fogadási megállapodáson túl köteles bemutatni a kutatószervezet által kiállított pénzügyi felelősségről szóló nyilatkozatot. Negatív kondícióként szerepel, miszerint a kutató nem veszélyeztetheti a közrendet, a közbiztonságot vagy a közegészségügyet.¹²⁴⁸ Amennyiben a fenti feltételek teljesülnek és a tagállamok által esetlegesen végzett ellenőrzések pozitív eredménnyel zárulnak, a kutatókat a tagállamok területén fogadni kell, azaz a hatóságok kötelesek kiállítani a kérelmező számára a tartózkodási engedélyt.¹²⁴⁹

5. A kutatókat megillető jogosultságok

A kutatók jogait a 8, 9, 11, ill. 13. cikkek rögzítik. A kutatók részére a tagállamok legalább egy éves időtartamra szóló megújítható tartózkodási engedélyt bocsátanak ki. A vizsgált tagállamok lényegében az irányelvben foglaltaknak megfelelően, azaz főszabályként egy évre állítják ki a tartózkodási engedélyt, kivéve, ha a kutatási programot egy évnél rövidebb időszakra tervezték, ebben az esetben ugyanis azt a program időtartamára bocsátják ki.

¹²⁴⁶ Lásd hivatkozott irányelv 6. cikk (2) bekezdés (d) pont

¹²⁴⁷ WIESBROCK: *ibid.* 472 o.

¹²⁴⁸ Lásd hivatkozott irányelv 7. cikk (1) bekezdés

¹²⁴⁹ Lásd *uo.* 7. cikk (3) bekezdés

Az irányelv nem rendelkezik arról, hogy a kutatók vonatkozásában alkalmazást nyerhet-e a huzamos tartózkodás jogállásáról szóló irányelv. Feltehetően igen, hiszen a tartózkodási engedély megújítható, azaz formális értelemben nem korlátozott, ahogy azt a huzamos tartózkodási jogállás elnyeréséről szóló 2003/109/EK irányelv a kizáró feltételek között rögzíti. Peers úgy véli, a kutatók számára különösen előnyös lehet a huzamos tartózkodás jogállásának megszerzése, mivel az széles(ebb)körű tagállamközi mobilitási jogokat biztosít azok részére, sőt az alapján, még ha korlátozottan is, de státuszt válthat a kutató. Így könnyen elképzelhető például, hogy a kutató egy idő után munkaviszonyba kíván lépni egy a fogadó intézmények körén kívül eső egyetemmel vagy magánintézménnyel, esetleg önálló vállalkozást kíván létesíteni. Nem beszélve a huzamos tartózkodási jogállás által kínált családtaggyűjtési jogosítványokról, amelyek, mint majd láthatjuk minden esetben erősebbek annál, amit a tárgyalt irányelv kínál a kutatók számára.

A kutatók oktatási tevékenységet is folytathatnak, a tagállamok e célból megállapíthatják az oktatási tevékenységre fordítható órák vagy napok maximális számát.¹²⁵⁰ Az előbbi tevékenységekhez nem szükséges munkavállalói engedéllyel rendelkezniük. Egyes tagállamok, így Hollandia és Németország munkaerőpiacuk védelme céljából, ill. a visszaélések elkerülése végett bevezetett egy korlátozást, ami megtiltja a kutató számára, hogy a kutató szervezetén kívül állást vállaljon. Ami pedig az oktatói munkát illeti, a holland jog előírja, hogy a kutatói tevékenység nem válhat marginálissá az oktatói munka mellett, azaz minden esetben az kell, hogy képezze a kutató főtevékenységét.¹²⁵¹

A valamely tagállam által a fenti módon kiállított tartózkodási engedéllyel rendelkező kutatók a fogadó állam polgáraival való egyenlő bánásmódra jogosultak számos területen, így a diplomák, bizonyítványok és szakképesítések ekvivalenciájának vizsgálatát illetően, a munkafeltételek, így a díjazás és az elbocsátás vonatkozásában, a szociális biztonsági ágazatok, az adókedvezmények; az árukhoz és a szolgáltatásokhoz

¹²⁵⁰ Lásd *uo.* 11. cikk

¹²⁵¹ WIESBROCK *ibid* 473 o.

való hozzáférés, valamint a nyilvánosság számára hozzáférhető termékek értékesítése és szolgáltatások nyújtása tekintetében.¹²⁵²

Az irányelv szabályozási körébe vonja továbbá a tartózkodási engedély visszavonásának vagy meghosszabbítása elutasításának esetkörét is.¹²⁵³ Amennyiben a kutató már nem felel meg a beutazással és tartózkodással kapcsolatos feltételeknek, tartózkodásának célja eltér az engedélyezett tartózkodás céljától, vagy veszélyt jelenthet a közrendre, közbiztonságra, ill. a közegészségügyre a tartózkodási engedélyt a tagállamok visszavonhatják, vagy meghosszabbítását elutasíthatják. Hasonló eset forog fenn, ha kiderül, hogy az engedély birtokosa azt csalárd módon szerezte.

6. A kutatók családtagjainak jogállása

A családok szétszakadását elkerülendő, a kutató családtagjai is tartózkodási engedélyt szerezhetnek a családfő tartózkodásának idejére, vagy indokolt esetben annál rövidebb időre. Ez esetben nem kifejezetten családegyesítésről van szó, hanem – igény esetén – a családok együttköltözésének lehetővé tételéről.¹²⁵⁴ Az irányelv igen pozitív rendelkezése értelmében, a tartózkodási engedély családtagok részére történő kiállítása nem függhet a kutató minimális tartózkodási idejére vonatkozó követelménytől, eltérve ezzel a családegyesítési irányelvben szereplő általános szabálytól.¹²⁵⁵ Kifejezett családegyesítési jogok biztosítása, illetve a családtag számára a belépést követő speciális jogállás, munkaerőpiaci belépés garantálása hiányában a kutató ugyanakkor könnyen elbátortalanodhat az Unióba való beutazását és tartózkodását illetően, különösen, ha a tagállami hatóságok által megállapítást nyer, hogy a családegyesítési irányelv rendelkezései nem alkalmazhatóak az érintettre.¹²⁵⁶ Ez esetben ugyanis a nemzeti családegyesítési standardok alkalmazandóak, amelyek alapján akár meg is tagadható az érintett családtag belépése, még ha a 2005/71/EK irányelv külön rögzíti is, hogy a belépés nem tagadható meg pusztán a kutató tartózkodási ideje alapján.

¹²⁵² Lásd hivatkozott irányelv 12. cikk

¹²⁵³ Lásd *uo.* 10. cikk

¹²⁵⁴ PEERS, S: EU justice and Home affairs, 226.o.

¹²⁵⁵ Lásd hivatkozott irányelv 9. cikk (2) bekezdés

¹²⁵⁶ Tekintve, hogy a szponzornak nincs kilátása a huzamos tartózkodás jogának megszerzésére

A vizsgált tagállamok mindegyike lehetővé teszi, hogy a kutatók magukkal hozzák házas társaikat, élettársaikat és kiskorú gyermeküket. Ugyanakkor azok egyike sem alkalmazza a fenti 9(2) bekezdésben rögzített distinkciót a várakozási idő vonatkozásában. Ez Svédország és Hollandia tekintetében nem jelent különösebb problémát, mivel a várakozási idő követelménye előbbi országokban főszabályként nem nyer alkalmazást. A német jog azonban a családalapítás esetében akár két év várakozási időt is előírhat, amely ily módon ellentétes lehet a 2005/71/EK irányelvben foglaltakkal.

Az irányelv vonatkozó rendelkezése szerint, továbbá, ha valamely tagállam úgy dönt, hogy a kutató családtagjainak tartózkodási engedélyt ad, tartózkodási engedélyük érvényességének időtartama megegyezik a kutató számára kiállított tartózkodási engedély időtartamával, amennyiben úti okmányaik érvényességi ideje ezt lehetővé teszi. Amint azt fent már említettem, kellően indokolt esetben a családtagok tartózkodási engedélyének időtartama rövidebb is lehet.¹²⁵⁷ E rendelkezés fényében a holland jog által a családtagok számára mindössze egy éves tartózkodást biztosító engedély kibocsátását előíró szabály is problematikus lehet, hiszen annak érvényességi ideje főszabályként meg kell, hogy egyezzen a kutató számára kiállított engedély időtartamával.¹²⁵⁸

7. Más tagállamban való tartózkodás

A kutató kutatásának egy részét másik tagállamban is végezheti az irányelvben rögzítetteknek megfelelően.¹²⁵⁹ Az irányelv vonatkozó rendelkezése szerint, amennyiben a vonatkozó jogszabályok a mobilitás megvalósítására vízumot vagy tartózkodási engedélyt írnak elő, a vízumot vagy tartózkodási engedélyt kellő időben, olyan időtartamon belül kell kiadni, hogy az a kutatás folytatását ne akadályozza, ugyanakkor elegendőnek bizonyul ahhoz, hogy az illetékes hatóságok a kérelmeket feldolgozzák.¹²⁶⁰

Az irányelv mobilitási rendelkezéseinek az egyes tagállami jogokba történő átültetése azonban kételyekre adhat okot. A svéd és a holland jog ugyanis nem tartalmazza

¹²⁵⁷ Lásd hivatkozott irányelv 9. cikk (1) bekezdés

¹²⁵⁸ WIESBROCK *ibid.* 460.o.

¹²⁵⁹ Lásd hivatkozott irányelv 13. cikk

¹²⁶⁰ Lásd *uo.* 13. cikk (4) bekezdés

expressis verbis a kutató arra vonatkozó jogát, hogy az kutatási tevékenységét egy másik tagállamban folytathassa. Ugyan három hónapig a kutatók a Scheengen-i térségen belül szabadon mozoghatnak, és ez esetben a kutatás az első tagállamban kötött fogadási megállapodás alapján végezhető, azonban a három hónapot meghaladó tartózkodásukra ez a tétel már nem áll. Wiesbrock szerint, a svéd és a holland jogalkotók azon védekezése, miszerint nincs szükség külön mobilitási szabályokra, tekintettel, hogy a második tagállamba való belépés feltételei ugyanolyan szigorúak, mint az első tagállam vonatkozásában- a 2004/114/EK irányelv esetében leírtakhoz hasonlóan- igen gyenge lábakon áll.¹²⁶¹ E kérdésben vélhetően a Bíróság foglal állást.

8. Összegzés

A harmadik országbeli tudományos elit elcsábításának tendenciája régóta ismert. A húzóerőket legfontosabbika nem is a magasabb személyi jövedelem, mint inkább az, hogy bizonyos típusú kutatási és fejlesztési munkákat megfelelő felszereléssel, szakmai környezet és finanszírozás hiányában a származási országban nem lehet elvégezni. Így azok a kutatók és tudósok, akik ragaszkodnak egy konkrét projekt kivitelezéséhez, legalább annak időtartamára migrálni kényszerülnek.¹²⁶²

Ezt az igényt igyekszik kiaknázni a harmadik országbeli kutatók beutazását és tartózkodását megkönnyítő 2005/71/EK irányelv is. A kibontakozni látszó szelektíven bevándorló barát nemzetközi vándorlási politika egyik újabb megnyilvánulását fedezhetjük fel tehát a jogszabályban, amely Illés és Lukács szerint “ugyan nem restriktív jellegű, de különlegesen vonzó elemek sem fedezhetők fel annak szövegében.”¹²⁶³ A munkavállalási engedély igénylés követelményének kiiktatásán túlmenően, az irányelv legfőbb érdeme talán az, hogy a harmadik országbeli kutatók bebocsátásával kapcsolatos felelősséget és döntési jogkört- legalábbis részben- kiveszi a tagállami hatóságok kezéből és a fogadó intézményekre ruházza azt.¹²⁶⁴ Hasonlóképpen értékelendő, hogy az

¹²⁶¹ Lásd: WIESBROCK *ibid.* 473 o.

¹²⁶² Lásd: NAGY, B.: Migráció: előnyök és hátrányok, in *Európai Tükör*, 1997. 2. szám. 58.o.

¹²⁶³ Lásd: ILLÉS- LUKÁCS 17.o.

¹²⁶⁴ Lásd: PEERS, S.: *EU justice and Home affairs*, 2nd edition, Oxford 2007. 225 o.

irányelv számos területen biztosítja az egyenlő bánásmódot a harmadik országbeli kutatók számára, kiemelve ezek közül a szociális biztonság területét.

Az irányelv, mint látjuk, számos előnnyel kecsegteti a jövőben az Unióba kifejezetten kutatási céllal érkező harmadik állambelieket, ill. az azokat fogadó intézményeket. Mégis, összességében kétséges, hogy a kérdéses jogszabály be tudja – e tölteni szerepét, elő tudja –e segíteni, hogy az Európai Unió a lisszaboni stratégiával összhangban valódi „agybeszívó központ”-tá váljon.

Mindenekelőtt sajnálatos, hogy 2005/71/EK irányelv átültetése - legalábbis ami a vizsgált tagállamokat illeti - nem vezetett jelentős mértékű jogharmonizációhoz. A fogadó intézmények jóváhagyási eljárásának szabályozása, a fogadási megállapodások megkötése, az oktatással kapcsolatos jogosítványok lényegében mind-mind a tagállamok diszkrecionális jogkörében maradtak. A képet tovább árnyalja, hogy a nemzeti szabályozások a harmadik országbeli kutatók beutazását más jogcímenek is lehetővé teszi, ami a harmadik országbelieket arra ösztönözheti, hogy elkerüljék a kérdéses irányelv bürokratikus útvesztőit, ezzel lényegében kiiktatva a jogharmonizáció minimális eredményeit is.

Az irányelv továbbá számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely elbátortalaníthatja a kutatószervezeteket a harmadik országbelieket is magukban foglaló kutatási programok kiírásától ill. a fogadási megállapodások megkötésétől. Így az irányelv azon rendelkezése, miszerint a tagállamok a fogadó intézményektől írásbeli kötelezettségvállalást kérhetnek arra vonatkozóan, hogy a kutató túltartózkodása esetén utóbbi felel annak fogadó tagállamban való tartózkodásával, ill. visszatérésével kapcsolatban felmerült, állami forrásokból finanszírozott költségek megtérítéséért kifejezetten gátolja az irányelvben foglalt célkitűzések megvalósítását.

A fenti kijelentés nem kevésbé igaz magukra a harmadik országbeli kutatókra, akiket szintén elijeszthet az irányelv által támasztott szigorú feltételrendszer, mind az érdemi,

mind pedig az eljárási követelményeket illetően. Sajnálatos továbbá, hogy az irányelv nem rögzíti külön a beutazó kutatók önálló alapokon álló családdegyesítési jogát. A harmadik országbeli kutatónak, amennyiben családjával együtt kíván élni a fogadó ország területén a 2003/86/EK irányelv vonatkozó rendelkezéseinek kell megfelelnie, amely ugyanakkor problematikus lehet a „a letelepedés megszerzésének megalapozott kilátása”, mint alapvető követelmény teljesíthetőségét illetően.

Elviekben persze könnyebbséget jelent a várakozási idő követelményének a kutatók családdegyesítése vonatkozásában történő kiiktatása. Gyakorlatban azonban ez nem bír relevanciával, különösen nem a vizsgált tagállamok vonatkozásában, tekintve, hogy azok nem írnak elő ilyen követelményt. Fontos lenne továbbá, ha a tagállamok, ahogy azt az irányelv is rögzíti a kutató tartózkodásának időtartamára biztosítanák a családtag számára a fogadó ország területén való jelenlétet, még hozzá a munkavállalás korlátozás nélküli lehetőségének kíséretében. A kérdéses irányelv ugyanis nem tartalmaz semmilyen utalást utóbbiak munkavállalási jogait illetően, amiből arra következtethetünk, hogy a családdegyesítési irányelv releváns szabályai irányadóak esetükben. Peers szerint, ugyanakkor ez bizonyos esetekben „abszurd” eredményre vezethet. Az irányelv úgy fogalmaz, hogy „a családtagok ugyanolyan módon, mint a családdegyesítő jogosultak munkavállalásra”, azaz a szabály szó szerinti értelmében, azok a kutatóintézetben végzett kutatói, ill. oktatói munkára jogosultak.¹²⁶⁵ Ezzel szoros összefüggésben érdemes megemlíteni, hogy a kutatók keresőtevékenységének kutatóintézetre való korlátozása is gátolhatja az irányelv célkitűzéseinek elérését, hiszen kizárólag a teljes kutatói státuszban álló harmadik országbeliekre korlátozza a kedvezményezettek körét. Azok a kutatók pedig, akik egyéb kereső tevékenységből kívánják kiegészíteni jövedelmüket lényegében ki vannak zárva az irányelv hatály alól.

Ami a mobilitási jogokat illeti, a három hónapot meghaladó tartózkodás esetére az irányelv a második tagállam kutatóintézetével való újabb fogadási megállapodás megkötését követeli meg. Ez abban az esetben problematikus lehet, ha a kutató továbbra

¹²⁶⁵ PEERS, S.: Key legislative developments on migration, 15 o.

is az első kutatóintézettel kíván szoros köteléket fenntartani, miközben a tényleges kutatómunkát a második tagállamban végzi.

Végül, ami a Tamperei célokat illeti, a tagállami polgársággal rendelkező kutatók harmadik országbeli társaiknál úgy tűnik, jóval kiterjedtebb jogokat élveznek, már ha csak azt tekintjük, hogy a tagállami kutatóintézetek a Szerződés által kínált „klasszikus munkavállalói minőségben” foglalkoztathatják az uniós polgárságú kutatókat, ennek minden gyümölcsével. Ez alapján a kutató munkavállaló, akár három hónapot meghaladóan is szabadon mozoghat a tagállamok területén, egyenlő bánásmódot élvezve a Szerződés által felölelt területeken.

V. fejezet: A Tanács 2009/50/EK irányelve a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről

Több mint tíz év telt el a tamperei csúcs óta, mégis úgy tűnik, a harmadik országbeliek munkavállalási célzatú migrációjára vonatkozó *átfogó, uniós szintű politika* megszületése még egy ideig várat magára. Ez nem meglepő, hiszen a harmadik országbeli polgárok tagállami munkaerőpiacra való belépésének kérdése talán a legérzékenyebb területe az uniós bevándorláspolitikának. Ezt jól illusztrálja a Bizottság által 2001-ben előterjesztett, kifejezetten a gazdasági migráció tárgykörében született átfogó jogalkotási javaslat bukása is.¹²⁶⁶ Ez utóbbinak köszönhetően a Bizottság által 2005-ben közzétett politikai terv¹²⁶⁷ alapján kidolgozott javaslatcsomag már *szektoronként* „felszeletelve” került a Tanács tárgyalóasztalára.¹²⁶⁸ E szektorális megközelítés alapján, hosszú tárgyalásokat

¹²⁶⁶ A Bizottság a tagállami ellenállás keretében, ugyanis kénytelen volt visszavonni a harmadik országbeli polgárok önálló vagy nem önálló keresőtevékenység céljából való beutazásához és tartózkodásához szükséges feltételekről szóló 2001-ben előterjesztett irányelvtervezetét. COM (2001) 386 PEERS, S.: EU Justice and Home Affairs, 222.o.

¹²⁶⁷ COM (2005) 669 A Bizottság közleménye: Politikai terv a legális migrációról, 2005. 12. 21.

¹²⁶⁸ A gazdasági migránsok további csoportjaira vonatkozó jogszabálytervezetek jelenleg is tárgyalás alatt állnak, így az idenyomunkások belépési és tartózkodási feltételeiről szóló irányelvtervezet COM (2010) 379,

követően, végül 2009 májusában fogadta el a Tanács a harmadik országbeli, magasan képzett munkavállalók Unióba való belépését és tartózkodását szabályozó 2009/50/EK számú, röviden „kék kártya” irányelvet. Nem véletlen, hogy a jogalkotási javaslatcsomag első elemeként éppen a magasan kvalifikált munkavállalókról szóló jogszabály született meg, hiszen, ahogy azt az irányelv előkészítése során kidolgozott hatásvizsgálat¹²⁶⁹ is mutatja a tagállamok egyre elkeseredettebb harcot vívnak a szakképzett munkaerő hiányának pótlásáért az előregedő európai társadalmakban.¹²⁷⁰ A magasan képzett munkavállalók mi több egy olyan csoportját képezik a harmadik országbelieknek, akik könnyen beilleszedenek a fogadó ország társadalmi és intézményi kapcsolatrendszerébe.¹²⁷¹ Nagyon is üdvözlendő tehát a kék kártya irányelv megszületése, mégis szükséges megjegyezni, hogy a fenti „szeletelő” metódus hosszú távra *bebetonozhatja* a harmadik országbeli munkavállalók *képzettség alapján történő eltérő besorolását*, és így az egyes munkavállalói rétegekkel szembeni *megkülönböztetett bánásmódot*.¹²⁷² A kék kártya irányelv célja ugyanis, hogy a lisszaboni stratégia célkitűzéseinek megfelelően,¹²⁷³ a harmadik országbeli munkavállalók egy magasan képzett rétegét vonzza az unió területére. A jogszabályt a tagállamoknak 2011 júniusáig kell nemzeti jogukba átültetniük, ami már önmagában problematikus, hiszen a lisszaboni

a vállalatokon belül áthelyezettek (ICT-k) belépését, ideiglenes otlétét és tartózkodását szabályozó eljárásokról szóló irányelvtervezet COM (2010) 378.

¹²⁶⁹ Commission staff working document –Accompanying document to the Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purpose of highly qualified employment – Impact assessment [COM (2007) 637 final] [SEC(2007) 1382]. A harmadik országbeli, magasan képzett munkavállalók Unióba való belépésére és tartózkodására vonatkozó jogszabálytervezet megszületéskor készített hatásvizsgálat nagy jelentőséget tulajdonít az uniós tagállamokat érintő demográfiai problémáknak az irányelv elfogadását illetően. A tanulmány szerint ugyanis a munkaképes korú lakosság száma a tagállamokban várhatóan csökkeni fog, amely kihat a jólétre és a gazdasági növekedésre.

¹²⁷⁰ D'ARTIS, K. – CIAIAN, P.: Blue Card, Blue Prospects? LICOS Discussion Papers, No. 194, 2007, 2. <http://www.econ.kuleuven.be/licos/DP/DP2007/DP194.pdf>

¹²⁷¹ LOWELL, L.: Highly skilled migration. IOM World Migration Report Series, Vol. 4, 2008.

¹²⁷² GUILD, E.: EU policy on labour migration. CEPS, No 145, 2007, November,2. <http://www.ceps.eu/book/eu-policy-labour-migration-first-look-commissions-blue-card-initiative>

¹²⁷³ Az Európai Tanács a Hágai Programban elismerte, hogy a legális migráció fontos szerepet játszik majd az európai tudásalapú gazdaság megerősítésében és a gazdasági fejlődés elősegítésében, hozzájárulva ezzel a lisszaboni stratégia végrehajtásához. Az irányelv preambulumban is deklarálta célja, hogy a harmadik országbeli állampolgárok három hónapnál hosszabb időtartamra, magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából történő befogadásának és mozgásának elősegítésével az hozzájáruljon az előbbi célkitűzések eléréséhez és a munkaerőhiány megoldásához annak érdekében, hogy a Közösséget vonzóbbá tegye a világ minden tájáról érkező ilyen munkavállalók számára, és fenntartsa a Közösség versenyképességét és gazdasági növekedését. Lásd hivatkozott irányelv preambuluma 4., ill. 7. pontok.

stratégia 2010-et jelöli meg végdátumként, amely értelmében az a világ egyik legversenyképesebb tudásalapú gazdaságaként jelenik meg a nemzetközi szinten.

1. Az irányelv megszületése mögött meghúzódó gazdasági-politikai megfontolások

Ahogy arra a bevezetőben már utaltam, a harmadik országbeli szakképzett munkavállalók tagállamok területén való munkavállalásra ösztönzése teljességgel érthető a statisztikák tükrében, tekintve, hogy az Európai Unió összlakosságának számában 2025-re komoly csökkenés várható, míg a munkaképes korúak esetében ez már 2011-re bekövetkezik.¹²⁷⁴ A teljes munkaerőt érintő hanyatlás ugyanakkor különösen érezhető lesz a magasan képzett munkaerőre épülő szektorokban.¹²⁷⁵ Egy tudásalapú társadalomban tehát, ahol a szolgáltatási szektor ily gyors ütemben nő, elengedhetetlen a szakképzett munkaerő megfelelő számban való jelenléte. A kérdés elsősorban az, honnan pótolható ez a hiány? A Bizottság által készített hatásvizsgálati tanulmány kifejezetten szembehelyezkedik azzal a nézettel, amely szerint az *újonnan csatlakozott tagállamokkal* szembeni korlátozások teljes körű feloldásakor a magasan képzett munkaerő iránti kereslet könnyebben kielégíthető lesz. Egyetérthetünk a Bizottság álláspontjával, tekintve hogy az érintett országok maguk is hasonló problémákkal küzdenek.¹²⁷⁶ Ez a megállapítás a közeli *jövőben csatlakozni* kívánó országokra, így a Nyugat-Balkán térségének országaira is teljes mértékben igaznak bizonyul, egyetlen ország, Törökország kivételével. Ami pedig a „nem bevándorlás alapú” alternatívákat illeti, nem meglepő, hogy a tanulmány nem tér ki azokra, tekintettel az *uniós munkaerő képzésének* igen költséges és időigényes voltára.

Az azonban már igenis figyelmet érdemel, hogy más „bevándorlás alapú” megoldásokat sem említ a dokumentum, így az Unió területén már *jogszerűen jelenlévő harmadik*

¹²⁷⁴http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators, Wiesbrock tanulmányában Németországgal együtt kiemeli Magyarországot is, ahol a fent jelzett változás már el is kezdődött. WIESBROCK, A.: Legal migration to the European Union, 285.o.

¹²⁷⁵Peers szerint, ugyanakkor meglepő, hogy demográfiai okok nem szerepelnek az irányelv hatályos szövegében, amely így kizárólagosan a gazdasági megfontolásokra hivatkozik. PEERS, S.: Legislative update: EC immigration and Asylum Law: attracting and deterring labour migration: The blue card and employer sanctions directive, 403.o.

¹²⁷⁶Persze van, aki ezzel ellentétes álláspontot képvisel, és úgy véli, hogy a nemrég csatlakozott országokból kell pótolni a hiányt. KEREM GÜMÜS, Y.: EU blue card scheme: The right step in the rights direction? 448.o.

országbeli munkaerő igénybevételét vagy a török állampolgárokkal szembeni preferenciális bánásmód alkalmazásának megoldását Törökország jövőbeli csatlakozása reményében. Az előbbieket alapján az mindenesetre egyértelmű, hogy az Unió tagállamai által leggyorsabban mozgósítható munkaerőt az *európai kontinensen kívüli* harmadik országbeliek magasán képzett állománya jelenti. A hatásvizsgálat szerint, ugyanakkor a jelenleg az Unió területén dolgozó szakképzett harmadik országbeli polgárok legnagyobb része Fekete-Afrikából (50%), Dél-Amerikából (26%), Dél-, ill. Délkelet-Ázsiából (16%), végül Közép-Amerikából, a Karib-térségből (8%) érkezik. Így teljességgel érthetőek azok a félelmek, kritikák, amelyek az irányelvnek a távoli kontinensek *fejlődő országaira gyakorolt negatív hatásaira* mutatnak rá.¹²⁷⁷ Gümüs úgy véli, hogy az irányelv hosszú távú negatív hatásai alááshatják annak rövid távon mutatkozó sikereit is.¹²⁷⁸ E tekintetben tehát – még ha arról a tanulmány nem is tesz említést – mindenképpen ésszerű lenne *a jelenleg valamilyen jogcímen már az Unió területén tartózkodó* harmadik országbelieket is célba venni a szakképzett munkaerő hiányának pótlása céljából. Az elfogadásra került irányelv azonban túlnyomórészt az Unió területén kívül tartózkodó szakképzett munkaerő „becsalogatására” koncentrál, míg a jelenlévőkkel egyáltalán nem (a nemzetközi jog alapján védelmet élvező személyek) vagy csak elenyésző mértékben (a kék kártya birtokosok tagállamközi mobilitása) foglalkozik. Az irányelv célja, illetve a megvalósítás „eszköztára”

2. Az irányelv célja és a megvalósítás „eszköztára”

Az irányelv célja tehát, hogy minél nagyobb számú szakképzett munkavállalót vonzzon az Unió területére azáltal, hogy *meghatározza* a harmadik országbeli, magasán képzett munkavállalók és családtagjaik *beutazására és tartózkodására vonatkozó feltételeket*.¹²⁷⁹ Milyen *eszközrendszer* áll e célból az Unió rendelkezésére? Amíg korábban a szakképzett munkaerő bevándorlására vonatkozó politikaformálásban kizárólag egy befelé tekintő szemlélet érvényesült, addig mára a fejlett országok a tehetséges és magasán kvalifikált munkavállalókért folyó *versenyben* igyekeznek minél

¹²⁷⁷ APPS, P.: “EU Blue Card scheme Could Drain Developing World”. Reuters, Oct. 26. 2007, 1.

¹²⁷⁸ GÜMÜS, Y: i. m. 437.o.

¹²⁷⁹ Az irányelv nem alkalmazandó Dániára és az Egyesült Királyságra.

szélesebb körben kitekinteni más, hasonló gondokkal küzdő országok által követett modellekre, szabályozási szisztémákra.¹²⁸⁰ Ezt az új típusú megközelítést elviekben jól illusztrálja a 2009/50/EK irányelv *kék kártya szisztémája*, amely az amerikai munkaerő-bevándorlást kontrolláló és egyben szimbolizáló “zöld kártyás” rendszerrel kívánja mind képletesen, mind pedig érdemben felvenni a versenyt.¹²⁸¹ A szakképzett munkaerőért folyó küzdelemben az egyes országok *alapvetően két féle eszközrendszerre* támaszkodhatnak, egyfelől az alapvetően rövid távú előnyökkel kecsegtető *gazdasági juttatások* eszközrendszerére,¹²⁸² másfelől a tradicionálisan bevándorlókat befogadó országok körében népszerű, jóval hatékonyabbnak tűnő eszközrendszerre, így a harmadik országbeliek számára a *letelepedés, ill. az állampolgárság felkínálásának* ösztönző erejére, amely értelmében előbbieik viszonylag rövid időn belül egy jól működő gazdasági-társadalmi közösség tagjaivá válhatnak.

Úgy tűnik, hogy a harmadik országbeli magasan képzett munkavállalók körében a pusztán *gazdasági alapokon álló, ideiglenes előnyök* vonzerejénél, a fogadó országban elnyert *biztos státusz perspektívájának* fegyvertényezője jóvalta erősebb. Az előbbieik alapján felmerül a kérdés, hogy a tárgyalt 2009/50/EK irányelv vajon él-e, és ha igen, mennyiben a *letelepedési jog relatíve gyors kilátásba helyezésének eszközrendszerével*? A kérdés különösen azért lényeges, mert, ahogy azt előbb említettem, minden jel arra utal, hogy a bevándorlókat hagyományosan befogadó országok, így az USA, Kanada és Új Zéland az utóbbi szemléletet követik, még hozzá igen nagy sikerrel.¹²⁸³ A fentieket egyébként megerősítik a hatásvizsgálatban foglaltak is, amely szerint, a bevándorlók

¹²⁸⁰ WIESBROCK i. m. 600.o.; SCHACHAR, A.: The race for talent: Highly Skilled migrants and competitive immigration regimes. 155–164.o.

¹²⁸¹ Az USA-ba érkező magasan képzett munkaerő jelentős része nem közvetlenül a fejlődő országokból, hanem éppen azon európai országokból érkezik, amelyek szintén jelentős munkaerőhiánnyal küzdenek a szakképzett munkavállalókat illetően. Az európai országokat elhagyók elsősorban a túlzott bürokráciára, pénzügyi problémákra, ill. különféle, velük szemben megnyilvánuló megkülönböztető, hátrányos bánásmódra hivatkoznak.

¹²⁸² Így például a fogadó országban biztosított magasabb munkabér eszközére.

¹²⁸³ A migráció jelenségének nemzetközi jogi alapú megközelítése tekintetében a fenti országok az egységesség elvét képviselik a fokozatos integráció elvével szemben. Az egységesség elve szerint az állam és polgárai között kölcsönös felelősségvállalás és lojalitás érvényesül és a fenti társadalom tagjává válás nem lehet szakaszos folyamat eredménye. Az egységesség koncepciója, így a migráció egy viszonylag statikus felfogását követeli meg. Ez utóbbira szolgál példaként a klasszikus befogadó országok, így Kanada és az Egyesült Államok neutralizációs politikája. Lásd FARAHAT, A.: 'We want you! But...' Recruiting Migrants and encouraging transnational migration through progressive inclusion, 707–708. o.

számára különösen azok az országok a vonzó célpontok, amelyek a belépést és a tartózkodást illetően kedvező feltételekkel szolgálnak. Így azok az államok, amelyek a migránsokat a letelepedés gyors ígéretével bíztatják, jelentős előnyt élveznek azon uniós tagállamokkal szemben, amelyek a harmadik országbeliek munkaerejét – legalábbis ezidáig – csak rövidebb időszakokra, így elsősorban *szезonálisan* kívánták igénybe venni.¹²⁸⁴

Márpedig nem lehet eleget hangsúlyozni, hogy a magasan kvalifikált munkaerő tagállamokban fennálló jelentős hiánya miatt az Unió nem engedheti meg, hogy *alulmaradjon a nemzetközi versenyben*, különösen, ha komolyan veszi a lisszaboni célkitűzéseket. Az Unió ezidáig nem tűnt túl *sikeresnek a szakképzett munkaerő becsalogatásában*. A Bizottság felmérése szerint, amíg a szakképzetlen munkaerő 85%-a telepedik le Európában, addig ez a szám az USA-ban mindössze 5%-ot tesz ki.¹²⁸⁵ Az ok pedig – legalábbis a Bizottság szerint – nem más, mint a *munkaerőpiac fragmentáltsága, a 27 féle bebozsátási szisztéma, a tagállamok közti mobilitási lehetőségek csekély foka*.

Az előbbieket fényében érdemes megvizsgálni továbbá, hogy milyen főbb elemekre épül a 2009/50/EK irányelv, amely a harmadik országbeli szakképzett munkaerő számára valóban *vonzóvá* teheti a tagállamok területén való munkavállalást. Az irányelv lényegében három pillérre építkezik, így egyfelől egy *“gyorsított befogadási eljárási rendszer”* megteremtésére, másfelől a fogadó tagállam állampolgáraival való *egyenlő gazdasági és szociális jogok biztosítására*, harmadrészt pedig a *tagállamközi mozgás* lehetővé tételére a magasan képzett harmadik országbeliek számára. A következőkben az irányelv részletes analízise során azt vizsgáljuk, hogy a fenti eszközök vajon alkalmasak-e az irányelvben foglalt célkitűzések elérésére.

3. Az irányelv személyi és tárgyi hatálya

¹²⁸⁴ Sajnálatos, hogy a hatásvizsgálat, amely ugyan hosszasan elemzi az amerikai és az ausztrál bevándorlási szisztémát, végül nem szolgál magyarázattal az előbbi rendszerek sikerességére. Nem értékeli továbbá az általuk alkalmazott pontrendszert sem, ill. nem indokolja, hogy miért nem vette azt át az irányelv.

¹²⁸⁵ Franco Frattini's speech given at the High level Conference on Legal migration, september 13–14, 2007, Lisbon.

Az irányelv személyi hatálya alá azok a harmadik országbeli állampolgárok tartoznak, akik magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából, a fenti jogcím alatt kérelmezik valamely tagállam területére történő belépésük engedélyezését.¹²⁸⁶ A harmadik országbeli polgároknak lényegében három követelménynek kell megfelelniük, hogy az irányelv hatálya alá tartozónak minősüljenek. Így mindenekelőtt *magas szintű képzettséget igénylő munkát kell végezniük*, továbbá meg kell felelniük az irányelv belépéssel kapcsolatos követelményrendszerének, végül pedig nem „akadhatnak fenn a tagállamok által alkalmazott munkaerő-piaci teszt, ill. a nemzeti kvóta rostáján”. Utóbbi feltételre a későbbiek során még bővebben kitérek, azonban már most jelezni kívánom, hogy a többi követelménytől eltérően az különösen azért problematikus, mert teljes mértékben *független* az érintett munkavállalótól.

Az irányelv alkalmazhatósága szempontjából kardinális kérdés tehát, hogy mit ért a jogszabály a „*magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás*” fogalma alatt. Az irányelv által kínált definíció első eleme szerint, e fogalom alá tartozik az „olyan személy munkavállalása, aki más valakinek az irányítása alatt vagy másvalaki számára végzett valódi és tényleges munkavégzés céljából az adott tagállamban munkavállalóként a nemzeti munkajogi jogszabályok és/vagy a nemzeti gyakorlat szerinti védelemben részesül, a jogviszonyra való tekintet nélkül.”¹²⁸⁷ Ez a fogalmi meghatározás lényegében megegyezik a *közösségi munkavállaló* fogalmával, azonban jelentősen behatárolja azt „a nemzeti jogi keretekre” való utalás, amely kifejezetten a Tanács kérésére került tervezetbe beépítésre. A fogalom második elemét, azaz, hogy az érintett fizetést kap, sajnos nem bontja ki a jogszabály. A közösségi munkavállaló fogalmával kapcsolatos ítélkezési gyakorlat értelmében a munkavégzés ellenértéke, mint tudjuk, igen tág körű lehet. Így többek között a Bíróság által tárgyalt Steymann ügyben¹²⁸⁸ megállapítást nyert, miszerint a belga vízvezeték-szerelő által kapott természetbeni jutattások bizonyos ház körüli teendők ellátásáért ide sorolhatók. Az Agegate ügyben¹²⁸⁹ a Bíróság továbbá kimondta, pusztán az a tény, hogy a spanyol halászok csupán „részesedést” kaptak, és

¹²⁸⁶ Lásd hivatkozott irányelv 3. cikk (1) bekezdés.

¹²⁸⁷ Lásd uo. 2. cikk (b) pont.

¹²⁸⁸ A Bíróság C-196/87 Steymann -ügyben 1988. október 5-én hozott ítélete. (EBHT 1988., 6159. o.)

¹²⁸⁹ A Bíróság C- 3/87 Agegate -ügyben 1989. december 14-én hozott ítélete. (EBHT 1989., 4459. o.)

díjazásuk ily módon kollektív alapon került kiszámításra, szintén nem zárja ki őket a közösségi munkavállaló fogalma alól. Nézetem szerint semmi nem indokolja a fizetés fentiekől eltérő szűk meghatározását a harmadik országbeli munkavállalók esetében.

Végül, a definíció harmadik elemeként szerepel, miszerint a kérdéses személy *megfelelő és konkrét kompetenciával rendelkezik, amelyet felsőfokú szakmai képzés bizonyít*.¹²⁹⁰ Azt, hogy mi minősül "felsőfokú szakmai képzésnek" a jogszabály maga határozza meg.¹²⁹¹ Így az irányelv értelmében ide tartoznak azok a képzések, amelyeket felsőfokú képzés megszerzését tanúsító okirat igazol,¹²⁹² vagy *ettől eltérve* – amennyiben azt a *nemzeti jogszabályok lehetővé teszik* – legalább ötéves, a felsőfokú képzéssel *összehasonlítható* olyan szakmai tapasztalat, amely a munkaszerződésben vagy a kötelező érvényű állásajánlatban meghatározott szakma, vagy ágazat terén releváns." A Bizottság eredeti javaslatában, a szakmai gyakorlat vonatkozásában még csak három éves időhatár szerepelt, illetve az nem képezte tagállami mérlegelés függvényét. Az irányelv hatályos szövege ugyanakkor már csak egy a főszabálytól való eltérésként aposztrofálja utóbbi.¹²⁹³

A fentiekből egyértelműen következik tehát, hogy az irányelv –ha nem is direkt módon–, de kizárja az irányelv hatálya alól a harmadik országbeli *független vállalkozókat*, kifejezetten a *foglalkoztatotti jogviszonyban* állókra szorítva annak alkalmazhatóságát. Peers e tekintetben felveti, vajon miért csak a munkavállalók befogadásában gondolkozik az Unió a gazdaság talpraállítását célzó bevándorláspolitikai eszközrendszerrel illetően. Miért nem határoz egy, a fentihez hasonló rendszer felállításáról kifejezetten vállalkozók vonatkozásában, akik azonos feltételek alapján indíthatnának munkahelyteremtő vállalkozásokat a tagállamokban, úgy hogy esetükben nem fizetési, hanem befektetési küszöb kerülne rögzítésre?¹²⁹⁴

¹²⁹⁰ Lásd hivatkozott irányelv 2. cikk (b) pont.

¹²⁹¹ Lásd: uo. 2. cikk (g) pont. WIESBROCK: i. m. 287. o.

¹²⁹² Gümüs szerint, ugyanakkor az irányelv komoly fogyatékosága, hogy az nem szolgál semmiféle megoldási javaslattal a szakmai képzések elismerését illetően. GÜMÜS: i. m. 446.o.

¹²⁹³ WIESBROCK i. m. 562.o.

¹²⁹⁴ PEERS i. m. 407.o.

Ezen a ponton érdemes talán megemlíteni, hogy az irányelv nem csupán a vállalkozók beutazásáról, hanem a kék kártya birtokosok számára biztosítandó azon lehetőségéről is hallgat, hogy azok később *önálló vállalkozási tevékenységbe kezdjenek* vagy akár *alacsonyabb képzettséget* igénylő munkát vállaljanak a tartózkodási helyük szerinti tagállamban. Ez utóbbi lehetőség hiánya nézetem szerint, *visszariaszthatja* a harmadik országbeli magasan képzett polgárokat, akik könnyen lehet, hogy egy bizonyos, munkaviszonyban eltöltött idő után önálló, munkahelyteremtő vállalkozóként szeretnének tevékenykedni a fogadó állam területén.

Az irányelv a harmadik országbeli vállalkozókon túl számos további harmadik országbeli polgárt zár ki hatálya alól, még hozzá direkt módon. Így annak hatálya nem terjed ki a nemzetközi jog védelme alatt álló személyekre, ill. azokra, akik ilyen jogállásért kívánnak folyamodni, a kutatói, ill. a huzamos jogállás státuszával rendelkező személyekre, a szabad mozgás jogát gyakorló uniós polgárok családtagjaira, az idénymunkásokra, a kereskedelem és a befektetések terén működő nemzetközi megállapodás hatálya alá tartozó személyekre, végül a kiutasítási eljárás hatálya alatt álló személyekre. Peers szerint, ugyanakkor nehezen indokolható a menekültek és más a nemzetközi védelem egyéb formáit élvező személyek kizárása a kék kártyás rendszer hatálya alól,¹²⁹⁵ miután a fenti hatásvizsgálati tanulmány egyértelműen rámutat, hogy a jelenleg a tagállamok területén tartózkodó, harmadik országbeli magasan képzett munkaerő egy része nincs kihasználva. A fenti személyek kizárása valóban érthetetlen, hiszen előbbieket esetében még az agyelszívás potenciális veszélyeivel sem kell számolni, tekintettel, hogy azok „amúgy is” elhagyni kényszerültek származási országukat.

Milyen intézkedéseket irányoz elő a direktíva az agyelszívás veszélyeit elkerülendő? Mindenekelőtt az irányelv felhatalmazást ad az Unió és/vagy a tagállamai számára, hogy azok nemzetközi megállapodás alapján *kivonjanak bizonyos szakmákat* az irányelv hatálya alól, annak érdekében, hogy az adott megállapodást aláíró fejlődő országok emberi erőforrásainak védelmével biztosítsa a munkaerőhiánnyal küzdő ágazatok etikus

¹²⁹⁵PEERS i.m. 409. Peers e tekintetben felhívja a figyelmet a huzamos tartózkodási jogállásról szóló irányelv potenciális módosítására, amely értelmében a menekültek és a kiegészítő védelem alatt állók is annak hatálya alá vonhatók lennének.

munkaerő-toborzását.¹²⁹⁶ Ugyanezt a célt szolgálja lényegében az irányelv azon rendelkezése, amely értelmében a tagállamok *elutasíthatják az EU kék kártya iránti kérelmeket* annak érdekében, hogy a származási országokban biztosítsák az etikus munkaerő-toborzást a szakképzett munkavállalók hiányával küzdő ágazatokban.¹²⁹⁷

A fenti rendelkezések üdvözlendőek, ugyanakkor látható, hogy az irányelv általánosságban nem szentel túl nagy figyelmet az agyelszívás problematikájának. Ezt tükrözi a Bizottság által készített hatástanulmány is, amely anélkül, hogy arra kellő bizonyítékkal szolgálna, az agyelszívás problematikáját mintegy bagatellizálva úgy érvel, hogy a fejlődő országokból kivándorló képzett munkaerő volumenét az uniós intézkedések amúgy sem befolyásolják, azok csak is a migráció irányára hatnak ki. Így a dokumentum szerint, az uniós intézkedések eredményeként, a migráció célpontja nem az USA vagy Kanada lesz, hanem maga az Unió. Peers ezt az érvelést nagyon találóan a már jól ismert dohányipari reklámtevékenységet támogató lobbizás érvrendszeréhez hasonlítja.

Az irányelv egyébiránt nem érinti az Unió és /vagy a tagállamok által kötött megállapodásokban szereplő kedvezőbb rendelkezéseket, ill. azt, hogy azok a jövőben hasonló rendelkezéseket fogadjanak el.¹²⁹⁸ Ugyan az irányelv érdemi rendelkezései között nem szerepel, annak preambuluma rögzíti, hogy e kedvezőbb rendelkezéseknek összhangban kell állniuk az irányelv szabályaival.¹²⁹⁹

Az irányelv nem érinti a tagállamok azon hatáskörét sem, hogy azok fenntartsák saját, *munkavállalási célú nemzeti tartózkodási engedélyeiket*. Így a tagállamok továbbra is az EU kék kártyától eltérő munkavállalási célú tartózkodási engedélyeket adhatnak ki. Utóbbiak azonban nem jogosítanak fel a kék kártya irányelv szerinti, más tagállamban való tartózkodásra.¹³⁰⁰ Az irányelv sajnálatos módon nem tisztázza a két engedélytípus egymáshoz való viszonyát. Peers úgy véli, ez problémát jelenthet abban az esetben, ha az

¹²⁹⁶ Lásd uo. 3. cikk (3) bekezdés.

¹²⁹⁷ Lásd uo. 8. cikk (4) bekezdés.

¹²⁹⁸ Lásd uo. 4. cikk 1. bekezdés.

¹²⁹⁹ „Ezenfelül ez az irányelv nem érinti azt a lehetőséget, hogy az EU kék kártya birtokosa a nemzeti jogban esetlegesen megállapított és az ezen irányelvvvel összeegyeztethető további jogokat vagy előnyöket élvezzen.” Lásd uo. 7. preambulumpont.

¹³⁰⁰ Lásd uo. 3. cikk (4) bekezdés.

érintett tagállam a beáramló munkaerő vonatkozásában bizonyos kvótát alkalmaz. A kérdés ez esetben az, hogyan oszlik meg a kvóta a két engedélytípus között?¹³⁰¹ Nézete szerint, a szabad választás elvének kell érvényesülnie a nemzeti szabályok, ill. a kék kártya szabályrendszerének alkalmazását illetően a munkáltató, ill. a harmadik országbeli polgár részéről, így a nemzeti keretnek mindkét személyi csoport előtt nyitva kell állnia. Ezt támasztja alá a preambulum azon rendelkezése is, amely szerint “az érintett harmadik országok állampolgárai számára lehetővé kell tenni, hogy azok az EU kék kártya vagy a nemzeti tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújtsanak be.”¹³⁰² A két engedélyezési rendszer párhuzamos működtetése továbbá véleményem szerint azonban, akár meg is kérdőjelezheti a kék kártya rendszer *fenntartásának szükségességét*.¹³⁰³ Való igaz, hogy a kék kártya birtoklása feljogosítja birtokosát a tagállamok közti átjárásra, mégis amennyiben a nemzeti rendszer a belépési feltételek vonatkozásában kedvezőbb lehetőségeket kínál, a harmadik országbeliek várhatóan az előbbit és nem a kék kártyát veszik majd igénybe.¹³⁰⁴ Mindennek tetejébe, az irányelv tervezete a magasan képzett munkavállalók *belépésének egyszerűsítését* célozta meg, a jelenlegi rendszer értelmében, pedig csak egy további, addicionális lehetőséget biztosít¹³⁰⁵ a továbbra is érvényes 27 eltérő tagállami szabályozáshoz képest, ami a transzparencia elvét nézetem szerint, nyilvánvalóan sérti.

4. A kérelem benyújtásának feltételei

A kék kártya igénylésének feltételeit illetően az irányelv taxatív felsorolást ad.¹³⁰⁶ Tekintettel arra, hogy a *befogadás keresletorientált*, a harmadik országbelinek legalább *egyéves időtartamú érvényes munkaszerződést* vagy kötelező állásajánlatot kell

¹³⁰¹ PEERS i. m. 391.o., GÜMÜS i. m. 446.o.

¹³⁰² Lásd hivatkozott irányelv Preambulum 7. pont.

¹³⁰³ WIESBROCK i. m. 287.o.

¹³⁰⁴ Ezt jól jelzi, hogy az irányelvet a tagállamok vegyes fogadtatásban részesítették, amíg Spanyolország, Olaszország, Franciaország és Svédország igen pozitívan fogadta azt, addig Németország, Hollandia és az Egyesült Királyság ellenérzésüket fejezték ki a bevezetendő rendszerrel kapcsolatban, arra hivatkozva, hogy a magasan képzett munkavállalók tekintetében saját jól működő nemzeti rezsime tartanak fent. GÜMÜS i. m. 442.o.

¹³⁰⁵ COLLETT, E.: The Proposed European Blue Card System: Arming for the Global War on Talent? Migration Information Source, Washington: Migration Policy Institute 2010. <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=667>

¹³⁰⁶ Lásd hivatkozott irányelv 5. cikk.

bemutatnia a kérelem igénylésekor. Igazolnia kell továbbá, hogy teljesíti a szabályozott szakma uniós polgárok általi gyakorlására vonatkozó, nemzeti jogban megállapított feltételeket, nem szabályozott szakma esetén pedig be kell mutatnia a felsőfokú szakmai képesítést tanúsító okiratokat. Természetesen a fentiekén túl érvényes úti okmánnyal, vízummal és betegbiztosítással kell rendelkezzen. Kizáró feltétel, ha veszélyt jelentene a közrendre, a közbiztonságra vagy a közegészségre.¹³⁰⁷ A magasan kvalifikált munkavállalók tagállamok területén való elhelyezkedését vélhetően hátraveti az irányelvben lefektetett azon követelmény is, amely szerint, az érintett személy bérének el kell érnie a bruttó éves átlagbér legalább másfélszeresét a fogadó államban. Ez a küszöbérték azonban tovább csökkenthető bizonyos kiemelt szakmák tekintetében, amelyekben különösen nagy szükség van a harmadik országbeli munkavállalókra, és amelyek az ISCO 1. és 2. csoportjához tartoznak (ilyenek minősülnek például a vállalatirányítással foglalkozó személyek).¹³⁰⁸ Érdemes megemlíteni, hogy az eredeti tervezetben még a minimálbér havi bruttó összegének háromszorosa szerepelt. Wiesbrock szerint nem egyértelmű, hogy az eredeti tervezetben vagy az irányelv hatályos szövegében szereplő fizetési követelmény jelent-e nagyobb terhet a magasan képzett munkavállalóra. Végül, de nem utolsósorban a tagállamok előírhatják, hogy a kérelmező adja meg az érintett tagállam területén lévő címét.¹³⁰⁹ Ez utóbbi feltétel szintén a tanácsi tárgyalások során került be a tervezet szövegébe. A kérelmezőktől tehát már a kérelem *benyújtásakor, az eljárás kimenetelétől függetlenül megkövetelhetik, hogy az a jövőbeli lakhatásának viszonyait rendezze, komoly terhet róva ezzel utóbbiakra.*

Fontos megemlíteni továbbá, hogy az eredeti tervezet még lehetővé tette a 30 év alatti, azaz a fiatal munkaerő vonatkozásában érvényesülő *speciális szabályok* tagállamok általi alkalmazását. Ez teljességgel érthető, hiszen esetükben nem várható el a magasabb

¹³⁰⁷ Lásd uo. 5. cikk (1) bekezdés.

¹³⁰⁸ Lásd uo. 5. cikk (5) bekezdés. A munkaszerződésben megállapított illetménynek legalább egyenértékűnek kell lennie egy bizonyos, nemzeti szinten megállapított küszöbértékkel. A tagállamok jogosultak ezt a küszöbértéket munkaerőpiacuknak és bevándorlási politikájuknak megfelelő szinten megállapítani. Ugyanakkor annak biztosítása érdekében, hogy a tagállamok ne fosszák meg lényegi tartalmától ezt a kritériumot azáltal, hogy olyan bérszintet állapítanak meg, amely túl alacsony ahhoz, hogy saját országuk vagy az Unió magasan képzett munkavállalója elfogadja az egyébként képesítésének megfelelő állást, e javaslatban szükségesnek tartották olyan viszonylagos legkisebb küszöbérték meghatározását, amely elsősorban a nemzeti jogszabályokban megállapított minimálbérhez kapcsolódik.

¹³⁰⁹ Lásd uo. 5. cikk (2) bekezdés.

fizetési fokozat, vagy akár a hosszabb idejű szakmai gyakorlat feltételének teljesítése. Így a Bizottság a fiatal kérelmezők számára *könnyített belépési feltételeket, ill. jóval alacsonyabb fizetési küszöböt határozott meg tervezetében*, sőt a tagállamok *el is állhattak* annak alkalmazásától, abban az esetben, ha az érintett tanulmányait korábban valamelyik tagállamban folytatta. Sajnos, az említett módosítások már nem szerepelnek az irányelv hatályos szövegében. Nézetem szerint, a Bizottság által javasolt fiatal munkavállalókra vonatkozó különleges rendelkezések kiiktatása a szövegtervezetből komoly problémákhoz vezet majd, tekintve, hogy az érintett csoport számára a tagállamok által megállapított *nemzeti bérküszöböt vélhetően nem éri majd el azok bére*. Peers az előbbiekről úgy vélekedik, hogy az irányelvben megállapított, az átlagbér másfélszeresében megállapított küszöb ugyan indokolható, azonban félő, hogy a tagállamok ennél magasabb határt rögzítenek majd. Ezért véleménye szerint, ésszerű lenne egy *felső érték* meghatározása is, *mivel amúgy is számos egyéb eszköz áll a tagállamok rendelkezésére a hazai munkavállalók védelme céljából*.¹³¹⁰

Melyek ezek a 'védelmi' eszközök? Mindenekelőtt nagyon fontos rögzíteni, hogy az irányelv nem érinti a tagállamok harmadik országbeli szakképzett munkaerő bebocsátására vonatkozó kompetenciáját, így azok továbbra is *maguk határozzák meg hány harmadik országból érkező állampolgár beutazását engedélyezik* területükre magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából.¹³¹¹ A preambulum 8. pontja szerint, a tagállamok a területükre beutazottak számát illetően fenntartják annak lehetőségét, hogy munkavállalási célra általában vagy bizonyos szakmákban, gazdasági ágazatokban, ill. régiókban való munkavállalás céljára nem adnak ki tartózkodási engedélyt. A tagállamok továbbá, az EU kék kártya iránti kérelemmel kapcsolatos *határozat meghozatalát* megelőzően, valamint az EU kék kártya birtokosaként történő *jogszerű foglalkoztatás első két évében* a megújítás és engedélyezés fontolóra vételekor megvizsgálhatják *munkaerőpiacuk helyzetét*, és ez alapján is *megtagadhatják a kártya kiadását*.¹³¹² A tagállamok a fentiekén túl *foglalkoztatási tevékenységekre* vonatkozó korlátozásokat tarthatnak fenn, ha a *fennálló nemzeti vagy közösségi joggal összhangban e*

¹³¹⁰ PEERS i. m. 407.o.

¹³¹¹ Lásd hivatkozott irányelv 6. cikke

¹³¹² Lásd uo. 8. cikk (2) bekezdés

tevékenységeket a tagállam állampolgárságával, uniós vagy az EGT-állampolgársággal rendelkező személyek gyakorolhatják.¹³¹³ Ezt azonban csak is a csatlakozási okmányok vonatkozó rendelkezéseiben meghatározott közösségi preferencia elvének sérelme nélkül alkalmazhatják.¹³¹⁴

Ami a kvótarendszert illeti, a *nemzeti kvóták* fenntartása ugyan mind jogi, mind politikai nézőpontból elfogadható, különösen a *Lisszaboni szerződés szövegének fényében*,¹³¹⁵ mégis látnunk kell, hogy az *komoly veszélyt* jelent az irányelvben foglalt célkitűzés megvalósulására.¹³¹⁶ Arra nézve ugyanis semmiféle garanciát nem nyújt a jogszabály, hogy a tagállamok *objektíven és ésszerűen* határozzák majd meg a fenti kvótákat. Peers mindehhez hozzáteszi, hogy mivel a tagállamok számára egyébként is nyitott a lehetőség a *közösségi preferencia alkalmazására*, ezért előbbi egy meglehetősen durva eszköznek bizonyul a munkaerőpiac bevándorlókkal szembeni védelmére. A kvótarendszer ad absurdum oda is vezethet, hogy az *uniós munkáltatónál történő üresedés* esetén – amennyiben az nem talál megfelelő hazai vagy közösségi munkavállalót a betöltendő álláshelyre – a meghirdetett állás üresen is marad. Mi több, a nemzeti kvóták alkalmazásának lehetősége azon személyek vonatkozásában, akik már éltek a szabad mozgás lehetőségével – különösen, ha azok már huzamos tartózkodási jogállással is rendelkeznek – Peers szerint, túl is megy a Lisszaboni szerződésben foglaltakon és drasztikus mértékben csökkenti a kék kártyás rendszer vonzerejét. Hasonlóképpen igaz ez a megállapítás a tagállamok számára biztosított azon felhatalmazásra, amely alapján azok akár két év után is fenntarthatják a korlátozásaikat a harmadik országbeli magasan képzett munkavállalók munkaerőpiacra jutása tekintetében élvezett egyenlő bánásmód követelményét illetően.

¹³¹³ Lásd uo. 12. cikk (4) bekezdés

¹³¹⁴ A közösségi preferencia elve értelmében ugyanis a csatlakozó országok polgárait, amennyiben azonos feltételekkel rendelkeznek, a munkavállalási engedély megadásakor előnyben kell részesíteni a harmadik országok állampolgáraival szemben.

¹³¹⁵ A gazdasági migrációt illetően az EUMSZ. hangsúlyozza, hogy a tagállamok teljesen szabadon határozhatják meg, hogy hány harmadik országbeli munkavállalót vagy önálló vállalkozót engednek be területükre. EUMSZ. 79. cikk (5) bek.

¹³¹⁶ PEERS, S.: EU Immigration and Asylum Law Competence and Decision-Making in the Treaty of Lisbon, 244–245.o.

A kérelmet benyújtott és a fenti követelményeket teljesítő személyek számára, akire nézve az illetékes hatóságok kedvező határozatot hoztak, ki kell állítani az *EU kék kártyát*.¹³¹⁷ Az érintett tagállamok a szükséges vízumok megszerzéséhez minden könnyítést megadnak a harmadik országbeli állampolgároknak. A kártya érvényességi ideje alatt annak birtokosa jogosult a kiállító tagállam területére való beutazásra és tartózkodásra, ill. az irányelvben elismert jogok gyakorlására. A kártya *egy és négy év* közötti érvényességgel bír, amelyet minden esetben a tagállamok maguk egységesen állapítanak meg.¹³¹⁸ Szükséges megjegyezni, hogy az eredeti tervezetben az érvényességi idő még egységesen két év volt, amely legkevesebb további két évvel meghosszabbítást nyerhetett.¹³¹⁹ Az említett módosítás nem kedvez a transzparencia elvének. Ezt tovább súlyosbítja, hogy az irányelv hatályos szövege nem helyezi kilátásba az engedély meghosszabbíthatóságát, így a magasan képzett harmadik országbeliek lényegében a huzamos tartózkodási jogállást elnyerők körén kívül esnek.¹³²⁰ A legkedvezőtlenebb tagállami forgatókönyv értelmében ugyanis, a magasan képezett munkavállalók csupán egy évre kapnak majd engedélyt, mi több a megújítás lehetőség nélkül, ami ily módon jelentősen gátolhatja a szakképzett munkaerő uniós tagállamokba való beáramlását.¹³²¹

5. A kérelem elutasítása, kártya visszavonása, ill. megújításának megtagadása

Az irányelv vonatkozó szabályai értelmében, a tagállamok elutasítják az EU kék kártya iránti kérelmet, amennyiben a kérelmező nem felel meg az irányelvben megállapított feltételeknek, vagy a bemutatott dokumentumokat *csalárd módon szerezték, meghamisították, ill. megváltoztatták*. Ahogy azt fent már jeleztem, a kérelem elutasítható a *munkaerő-piaci tesztre, a nemzeti kvótára, ill. a harmadik országok bizonyos ágazatait védő agyelszívással szembeni fellépésre hivatkozás* alapján egyaránt, végül abban az esetben is, ha a munkáltatóra a *nemzeti jognak megfelelően be nem jelentett és/vagy törvényellenes foglalkoztatás miatt szankciót szabtak ki*.

¹³¹⁷ Lásd hivatkozott irányelv 7. cikk (1) bekezdés.

¹³¹⁸ Ha a munkaszerződés ennél rövidebb időszakra szól, akkor az EU kék kártyát a munkaszerződés időtartamát három hónappal meghaladó időtartamra kell kiállítani vagy megújítani. Lásd uo. 7. cikk (2) bekezdés.

¹³¹⁹ Lásd COM (2007) 637 8. cikk (2) pont.

¹³²⁰ WIESBROCK i. m. 588.o.

¹³²¹ Lásd: uo. 291.

Érdekes, hogy az irányelv nem utal a közelmúltban született, „Az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókról” szóló 2009/52/EK irányelvre.¹³²² A tagállamok az ezen irányelv alapján kiállított EU kártyát visszavonják, illetve megtagadják annak megújítását, ha azt *csalárd módon szerezték, meghamisították vagy megváltoztatták*, továbbá, ha felmerül, hogy a birtokos *nem felelt meg vagy a továbbiakban nem felel meg a beutazás és tartózkodás ezen irányelvben megállapított feltételeinek*, vagy, ha a tartózkodásának célja az engedélyezettől eltér. Ez irányadó arra az esetre is, ha a birtokos megszegte az *irányelv munkáltató megváltozásával, ill. a munkanélküliséggel* kapcsolatos szabályait, kivéve, ha a birtokos bizonyítani tudja, hogy az értesítés rajta kívül álló okból nem jutott el az illetékes hatóságokhoz.¹³²³

A fenti *kötelező eseteken* túlmenően az irányelv *diszkrecionális okokat* is megállapít a kártya visszavonása vagy megújításának megtagadása esetkörüire.¹³²⁴ Így a tagállamok megtagadhatják annak megújítását, ill. visszavonhatják azt *közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból*, továbbá, ha a kártyabirtokosnak nem áll rendelkezésére *elegendő forrás saját maga és adott esetben családtagjai eltartására* anélkül, hogy a tagállam szociális segélyezési rendszerét igénybe venné. A tagállamok e forrásokat jellegükre és rendszerességükre hivatkozással értékelik. Az előbbiekből logikusan következik, hogy az arra az esetkörüire is vonatkozik, ha az érintett ténylegesen szociális támogatás iránti kérelmet nyújt be. Végül, mindez akkor is bekövetkezhet, ha az érintett személy *nem közölte a címét* a hatóságokkal. Érdeemes megemlíteni, hogy az előbb *felsorolt opcionális esetek* közül még *csak az első ok* szerepelt az irányelv tervezetében.¹³²⁵ A kérdéses jogszabály ugyan nem rendelkezik arról, hogy a fenti felsorolás kimerítő jelleggel bír-e, azonban feltehetően igen, azok széles körét tekintve.

¹³²² PEERS i. m. 395. Az Európai Parlament és a Tanács 2009/52/EK irányelve (2009. június 18.) az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról. HL L 168., 2009. 6. 30., 24–32. o.

¹³²³ Lásd uo. 9. cikk (1) bek. (c) pont.

¹³²⁴ Lásd uo. 9. cikk (3) bekezdés.

¹³²⁵ Lásd uo. 10. cikk (3) bekezdés.

6. A kérelmezési eljárás

A tagállamok maguk határozzák meg, hogy a harmadik országbeli állampolgárnak és/vagy munkáltatójának kell-e benyújtani az EU kék kártya iránti kérelmet.¹³²⁶Főszabályként, a kérelmezőnek az érintett tagállam területén kívül kell tartózkodnia a kérelem benyújtásakor, kivéve, ha érvényes tartózkodási engedély vagy hosszú idejű tartózkodásra jogosító nemzeti vízum birtokosaként már az adott tagállam területén tartózkodik. A tagállam ettől pozitív irányba is eltérhet, így elfogadhatja a benyújtott kérelmet, ha az érintett harmadik országbeli állampolgár nem rendelkezik érvényes tartózkodási engedéllyel, azonban annak területén jogszerűen tartózkodik. A főszabálytól való eltérés ugyanakkor negatív irányba is megengedett, azaz a kérelmeket minden esetben a tagállam területén kívülről lehet csak benyújtani, feltéve, hogy az irányelv elfogadásának időpontjában meglévő nemzeti jog már tartalmaz ilyen – akár valamennyi harmadik országbeli állampolgárra, akár a harmadik országbeli állampolgárok bizonyos kategóriáira vonatkozó – korlátozásokat.¹³²⁷Ez utóbbi derogáció még nem szerepelt a Bizottság eredeti tervezetében. Az, hogy a tagállamok elviekben arra kötelezhetik a területükön már jogszerűen tartózkodó kérelmezőt, hogy kérelmét annak határain kívülről nyújtsa be, nézetem szerint teljesen abszurd követelmény, mivel az ily módon felmerülő extra kiadások és az utazással járó nehézségek könnyen elbátortalaníthatják a kérelmezőket.

A tagállamok hatóságai határozatukról az érintettet legkésőbb a kérelem benyújtását követő 90 napon belül írásban értesítik. Az érintett tagállam nemzeti jogszabályai határozzák meg a fenti határidő elmulasztásának következményeit. A Bizottság tervezetében ez a határidő csupán 30, kivételes esetekben 60 nap volt.¹³²⁸ A fent említett határidő nem foglalja magában a vízum kiadását vagy a diploma elismerését, így az érintettnek az irányelvben szereplő határidőnél jóval többet kell várnia a határozat tényleges meghozatalára. A hiánypótlási határidő elmulasztása esetén a kérelem

¹³²⁶ Lásd uo. 10. cikk (1) bekezdés.

¹³²⁷ Lásd uo. 10. cikk (3), ill. (4). bekezdés

¹³²⁸ Hiánypótlásra való felhívás esetén természetesen az említett határidőt fel kell függeszteni addig, amíg a hatóságok meg nem kapják a kért további információt és dokumentumokat.

elutasítható. Ez utóbbi rendelkezés szintén a Tanács kérésére került az irányelvbe.¹³²⁹ Az EU kék kártya iránti kérelmet elutasító, vagy az EU kék kártya megújítását megtagadó ill. azt visszavonó határozatról írásban kell értesíteni az érintett harmadik országbeli állampolgárt, illetve adott esetben a munkáltatóját, amellyel szemben az érintett tagállamban a vonatkozó nemzeti joggal összhangban jogorvoslattal lehet élni. Az értesítésben meg kell jelölni a határozat indokait, a rendelkezésre álló, lehetséges jogorvoslati eljárásokat és az eljárások megindítására vonatkozó határidőt. Az eredeti tervezet még a bírói szintű jogorvoslati eljárás követelményét rögzítette, a Tanács kérésére ez utóbbi azonban szintén kikerült az irányelv szövegéből.

7. A kék kártya birtokost megillető jogok

Az EU kék kártya birtokosaként az adott tagállamban történő jogszerű foglalkoztatás első két évében a munkaerő-piaci hozzáférés *a fogadási feltételeknek megfelelő munkaviszony keretében végzett tevékenység gyakorlására korlátozódik*. Így ebben az időszakban a munkáltató megváltozásához tagállami hatósági írásbeli engedély szükséges, továbbá bármely a fogadási feltételeket érintő módosításokat azzal előzetesen közölni vagy – amennyiben a nemzeti jog azt előírja – engedélyeztetni kell. Utóbbi eset vélhetően arra vonatkozik, ha a kék kártya birtokos ugyanannál a munkáltatónál más típusú munkát kíván végezni, vagy a fizetése a fent meghatározott küszöb alá kerül. Az irányelv persze nem számol azzal a lehetőséggel, hogy ez a feltételek módosítása nélkül is bekövetkezhet, így többek között, ha a munkavállaló fizetése nem nő olyan ütemben, mint az átlagkereset.

Az első két évet követően azonban a tagállamok az állampolgárokkal egyenlő *bánásmódot biztosíthatnak* az érintett személyeknek a magas szintű képzettséget igénylő munkavállalásra való jogosultság tekintetében, így a fizetési küszöbnek való megfelelést illetően. A Bizottság eredeti tervezete a munkaerőpiachoz való hozzáférés tekintetében érvényesülő egyenlő bánásmódot a két év lejártát követően még az összes tagállamra kiterjedően, általános érvénnyel kívánta biztosítani. A tagállami ellenállásnak köszönhetően azonban, mint láthatjuk, az előbbi feltétel már csak *opcionális jelleggel*

¹³²⁹ COM (2007) 637 11. cikk (2) pont, ill. 12. cikk (2) pont.

bír az irányelv hatályos szövegében.¹³³⁰ Változott továbbá az irányelv szövegének megfogalmazása is, hiszen amíg az eredeti tervezet a *jogszerű „tartózkodás”* vonatkozásában állította fel a két éves kritériumot,¹³³¹ addig a hatályos szöveg, immár csak két év *jogszerű „foglalkoztatás”-ról* beszél, amiből az következik, hogy az állás elvesztése és az új munkahelyen történő foglalkoztatás közt eltelt időszak nem számít bele a két évbe. A tagállamok – a két év lejártát követően – vélhetően további foglalkoztatási korlátozásokat tartanak majd fent, feltéve, hogy e foglalkoztatási tevékenységek hatósági feladatok gyakorlásában való alkalmi részvétellel járnak, és általános állami érdek védelméért vállalt felelősséget foglalnak magukba, valamint (ez itt kumulatív és nem alternatív feltételt jelez), ha a fennálló nemzeti és közösségi joggal összhangban e tevékenységeket csak állampolgársággal rendelkező személyek gyakorolhatják.¹³³²

Értékelendő ugyanakkor, hogy az irányelv szabályai értelmében, *a munkanélküliség önmagában nem jár automatikusan az EU kék kártya visszavonásával*, kivéve, ha a munkanélküliség időtartama három egymást követő hónapot meghalad, vagy ha a munkanélküliség az EU kék kártya érvényességi időtartama alatt *egynél többször fordul elő*.¹³³³ Utóbbi kitétel szintén a Tanács kérésére került beépítésre az irányelv szövegébe.

A kék kártya birtokosok összesen nyolc területen élveznek egyenlő bánásmódot a tagállami polgárokéval: a munkavégzés feltételeit illetően; az egyesülési és társulási szabadság így a szakszervezeti jogosultságok tekintetében, de csak is a közrendre és a közbiztonságra vonatkozó nemzeti rendelkezések sérelme nélkül; az oktatás, szakképzés ill. a diplomák és a szakképesítések kölcsönös elismerése vonatkozásában; a nemzeti jognak az 1408/71/EGK tanácsi rendeletben meghatározott szociális biztonsági ágakra vonatkozó rendelkezései tekintetében, de a harmadik állambeli polgárokra vonatkozó

¹³³⁰ COM (2007) 637 13. cikk (2) pont. Ha a tagállam nem él ezzel a lehetőséggel, akkor a munkavállalónak továbbra is értesítenie kell a tagállami hatóságot bármilyen a fogafási feltételeket érintő változásról.

¹³³¹ COM (2007) 637 13. cikk (2) pont.

¹³³² Lásd hivatkozott irányelv 12. cikk (3), ill. (4) bekezdések.

¹³³³ Lásd *uo.* 13. cikk. Ezen időszak alatt az EU kék kártya birtokosa a munkaerőpiaci hozzáférés fent meghatározott általános szabályainak betartásával más munkát kereshet és vállalhat, a tagállam területén tartózkodhat. Az EU kék kártya birtokosa azonban minden esetben köteles az illetékes hatóságokat értesíteni a munkanélküliség időszakának kezdetéről.

különleges szabályok fényében; továbbá harmadik országba költözéskor a nyugdíj kifizetése tekintetében; az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés tekintetében, ideértve a lakásszerzési eljárásokat is; végül az érintett tagállam teljes területén való szabad tartózkodást illetően, a nemzeti jog által meghatározott korlátok között.

A tagállamok a fentiekre vonatkozóan ugyanakkor számos korlátozással élhetnek. A tagállamok *korlátozhatják* az egyenlő bánásmódot a tanulmányi és megélhetési juttatások és hitelek, a közép- és felsőfokú oktatás és szakképzés céljára nyújtott egyéb juttatások és hitelek, valamint a lakásszerzési eljárások tekintetében. Továbbá a középfokú oktatást követő képzésekhez és a felsőoktatáshoz való hozzáférés a nemzeti jog szerint különleges előfeltételekhez köthető. Végül, az érintett tagállam a területi korlátozás lehetőségével élve olyan esetekre korlátozhatja az egyenlő bánásmódot, amelyeknél az EU kék kártyával rendelkező személynek vagy azon családtagjainak, akikre nézve a juttatásokat igényli, *bejegyzett vagy szokásos tartózkodási* helye az érintett tagállam területén található. A Bizottság eredeti tervezete *számos további területen* kívánta biztosítani az egyenlő bánásmódot, így a szociális támogatások, az adókedvezmények, tanulmányi támogatások tekintetében. Mint láthatjuk, a tagállamok a Bizottság ezirányú törekvéseit azonban szintén megghiúsították.¹³³⁴

8. A családtagok jogállása

Az irányelv ugyanakkor számos olyan rendelkezést is tartalmaz, amely kifejezetten elő kívánja segíteni a szakképzett munkaerő tagállamok területén történő elhelyezkedését. E körbe sorolhatók a kék kártya irányelv családegyesítésre és a házastárs munkavállalására vonatkozó a 2003/86/EK irányelvben foglaltaknál kedvezőbb szabályai. Ennek megfelelően, amennyiben a kék kártya irányelv úgy rendelkezik, a harmadik országbeliek családegyesítési jogát szabályozó *2003/86/EK irányelv rendelkezéseitől eltérő, speciális szabályok irányadóak* a magasan képzett munkavállalókra, egyébiránt pedig, továbbra is a családegyesítési irányelv passzusai alkalmazandóak azokra. Melyek ezek a speciális szabályok? A kérdéses irányelv rendelkezései szerint, a családegyesítés így

¹³³⁴ COM (2007) 637 15. cikk (3) pont. A Bizottság eredeti tervezetében szereplő azon opcionális javaslat, amely értelmében a szociális támogatások terén biztosított egyenlő bánásmód elhalasztható a huzamos tartózkodási jogállás megszerzéséig ily módon elveszítette létjogosultságát.

mindenekelőtt nem tehető függővé azon követelmény teljesítésétől, hogy az EU kék kártya birtokosának *megalapozott kilátásai legyenek a letelepedési jogosultság megszerzésére*, valamint, hogy *az minimális tartózkodási idővel rendelkezzen*.¹³³⁵ Hasonlóan kedvező a kék kártya birtokos és családja számára az a rendelkezés, amely értelmében a beilleszkedési feltételek és intézkedések csak az érintett személyek *családegyesítési kérelmének elfogadását követően* alkalmazhatók.¹³³⁶ Ez a rendelkezés vélhetően kiküszöböli majd a tagállamok által előírható külföldön teljesítendő integráció követelményének alkalmazását. Ugyanakkor, az irányelvben foglalt eltérés továbbra sem zárja ki, hogy a tagállamok az EU kék kártya birtokosok családtagjai számára integrációs feltételeket tartsanak fenn, ill. vezessenek be, ideértve a nyelvi követelményeket.¹³³⁷ Az irányelv különleges rendelkezései tehát nem iktatják ki az integrációs feltételek tagállamok általi előírhatóságát.

Ami pedig az eljárási követelményeket illeti, amennyiben a családegyesítési feltételek teljesülnek, a kék kártya irányelv rendelkezése értelmében legkésőbb *a kérelem benyújtását követő hat hónapon* és nem a családegyesítési irányelvben rögzített kilenc hónapon belül kell megadni a tartózkodási engedélyt a családtagok számára.¹³³⁸ A családtagok részére kiállított tartózkodási engedély *érvényességi időtartama továbbá megegyezik az EU kék kártya birtokosáéval*.¹³³⁹ A családegyesítési irányelv ugyanis e tekintetben mindössze csak annyit ír elő, miszerint a tagállami hatóság legalább egy évre szóló első tartózkodási engedélyt ad az érintett számára, amely később megújítható.¹³⁴⁰

Szintén fontos az a szabály, amely értelmében munkaerő-piaci hozzáférés tekintetében a tagállamok továbbá nem alkalmazhatják a családegyesítési irányelv által a *munkaerő-piaci vizsgálat céljából meghatározott 12 hónapos határidőt*. Ez a rendelkezés azonban a

¹³³⁵ Lásd: 2003/86/EK irányelv 8. cikk “A tagállamok előírhatják a családegyesítő számára, hogy egy – két évet nem meghaladó – időszakon keresztül tartózkodjon jogszerűen területükön, mielőtt családtagjai csatlakoznának hozzá.”

¹³³⁶ Lásd: 2003/86/EK irányelv 7 (2) “A tagállamok előírhatják a harmadik országok állampolgárai számára, hogy a nemzeti jognak megfelelően tegyenek eleget a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedéseknek.” E feltételt a tagállamok egyre inkább a külföldi integrációra való felhatalmazás passzusaként értelmezik.

¹³³⁷ Lásd hivatkozott irányelv Preambulum 23. pontja

¹³³⁸ Lásd uo. 12. cikk (4) bekezdés.

¹³³⁹ Lásd uo. 12. cikk (5) bekezdés.

¹³⁴⁰ Lásd: 2003/86/EK irányelv 13. cikk (2) bekezdés.

Tanács kérésére csak 2011 decemberétől alkalmazandó.¹³⁴¹ Végül, a család egyesítési irányelvben szereplő, az önálló tartózkodási engedély megszerzéséhez szükséges ötéves tartózkodási idő kiszámításánál a kék kártya birtokos által a különböző tagállamokban eltöltött időszakok *összeszámíthatók*.¹³⁴² Összességében megállapíthatjuk tehát, hogy az uniós család egyesítési rendszer vonatkozásában rögzített enyhébb feltételek és szabályok alkalmazhatósága egyértelműen emeli a kék kártyás rendszer vonzerejét.

9. Huzamos tartózkodási jogállás

Ahogy azt a preambulum is rögzíti, annak érdekében, hogy ne büntessék azon magasan képzett munkavállalók földrajzi mozgását, akik még nem szerezték meg a huzamos tartózkodási jogállást, a kék kártya irányelvben rendelkezni kell a huzamos tartózkodás jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv szabályaitól való eltérésekről.¹³⁴³ Az irányelv ezt meg is teszi, annak 16. cikkének (1) bekezdése szerint ugyanis a huzamos tartózkodási jogállásról szóló irányelv az e cikkben meghatározott eltérésekkel alkalmazandó.¹³⁴⁴ Első és legfontosabb szabály, miszerint abból a célból, hogy a kék kártya birtokos a tartózkodás időtartamával kapcsolatos követelményeknek megfelelően, számára a *különböző tagállamokban eltöltött időszakok összeszámítandóak*. Így nem szükséges, hogy a kék kártya birtokosai a kérelem benyújtását megelőzően jogszerűen és folyamatosan öt éven át az adott tagállam területén tartózkodjanak. Elégséges, ha közvetlenül a kérelem benyújtását megelőző *kétéves jogszerű és folyamatos* tartózkodást igazolnak a tagállam területén, ahol a kérelmet benyújtják, amennyiben kék kártya birtokosként, a különböző tagállamok közötti mozgási lehetőséget kihasználva ötéves jogszerű és folyamatos tartózkodást igazolnak a Közösség területén.¹³⁴⁵

Továbbá, más harmadik országbeliekkel szemben esetükben, a *Közösség területétől való távollétek sem szakítják meg a fenti időtartamot, feltéve, ha ezek tizenkét egymást követő*

¹³⁴¹ Lásd hivatkozott irányelv 15. cikk (6) bekezdés.

¹³⁴² Ha a tagállamok az előbbi utat választják, az esetben az EU kék kártya birtokosa által a különböző tagállamokban eltöltött időszakok összeszámítása tekintetében ezen irányelv huzamos tartózkodási jogállásra vonatkozó rendelkezései értelemszerűen alkalmazandók. Lásd uo. 12. cikk (7), ill. (8) bekezdései.

¹³⁴³ Lásd uo. preambulum 20. pont.

¹³⁴⁴ Lásd uo. 16. cikk (1) bekezdés.

¹³⁴⁵ Lásd uo. 16. cikk (2) bekezdés (a) pont.

*hónapnál rövidebbek, és összességükben nem haladják meg a tizennyolc hónapot.*¹³⁴⁶ Ezen túl, azon *kék kártya birtokosok számára, akik már megszerezték a huzamos tartózkodási jogállást, a tagállamok 24 egymást követő hónapig meghosszabbítják a Közösség területétől való távollét engedélyezett időtartamát.* A huzamos tartózkodási jogállás alapesetében ugyanis a Közösség területétől 12 egymást követő hónapnyi időtartamon át tartó távollét a jogállás visszavonásával vagy elvesztésével jár.¹³⁴⁷ A fenti eltéréseket a tagállamok ugyanakkor olyan esetekre korlátozhatják, amelyekben az érintett harmadik országbeli állampolgár bizonyítékot tud nyújtani arra, hogy alkalmazotti vagy önálló vállalkozói minőségben folytatott gazdasági tevékenység gyakorlása, önkéntes szolgálat vagy a származási országában folytatott tanulmányok céljából tartózkodott a Közösség területén kívül.¹³⁴⁸

A huzamos tartózkodási jogállás elnyerése vonatkozásában az irányelv valóban számos pozitívumot kínál a státusz könnyebb elnyerhetősége céljából. Ugyanakkor ez nézetem szerint a kék kártya vonzerejét jelentősen nem növeli. A kártya csak abban az esetben jelentene komoly előnyt birtokosai számára, ha a huzamos tartózkodási jogállás elnyerésének *várakozási idejét esetükben az számottevően csökkentené.* Az előbbi megoldás ugyanakkor még csak szóba sem került a tárgyalások során.¹³⁴⁹ Természetesen nem tagadható, hogy a különböző tagállamokban eltöltött időszakok összeszámíthatósága könnyebbséget jelent e téren, mégis a *tagállamok által előírható nemzeti kvóták,*¹³⁵⁰ ill. az *irányelv fogalmi tisztátlansága a kérelem hatóságok általi elfogadásának kötelezettségét illetően a jogszabályban foglalt feltételek teljesítése esetén,* könnyen gátját szabhatják a tagállamok közötti mozgásnak és ezzel a jogállás könnyített elnyerésének. A huzamos tartózkodási jogállás elnyerésének egyszerűsített eljárása¹³⁵¹ azonban csak abban az esetben nyer értelmet a kék kártya birtokosa számára, ha az *ténylegesen élni kíván a tagállamok közötti szabad mozgás jogával a jogállás megszerzése előtt.* Ugyanakkor a

¹³⁴⁶ Lásd uo. 16. cikk (3) bekezdés.

¹³⁴⁷ Lásd 2003/109/EK irányelv 9. cikk (1) bekezdés (c) pont.

¹³⁴⁸ Lásd hivatkozott irányelv 16. cikk (5) bekezdés.

¹³⁴⁹ PEERS i. m. 408.o.

¹³⁵⁰ A kék kártya birtokos huzamos tartózkodási jogállással rendelkezők esetében a Bizottságnak a kvóta felemelésére tett javaslatát a tanács teljes mértékben elutasította.

¹³⁵¹ Az EU kék kártya azon birtokosai részére, akik megszerzik a "huzamos közösségi tartózkodási engedéllyel rendelkező" jogállást, tartózkodási engedélyük "megjegyzés" rovatába a tagállamok a "korábban az EU kék kártya birtokosa" bejegyzést vezetik be.

kék kártya irányelv, ahogy Peers is fogalmaz, nem annyira “nagyvonalú”¹³⁵² a tagállamok közötti átjárást biztosító jogok tekintetében, mint maga a huzamos tartózkodási irányelv. Márpedig a Bizottság által készített hatásvizsgálat is hangsúlyozza a tagállamközi mobilitás fontosságát a szakképzett munkaerőért folyó nemzetközi versenyben. Az említett tanulmány szerint, az EU munkaerőpiacának egyik legfőbb fogyatékosága a földrajzi mobilitás vonatkozásában fennálló jelentős akadályrendszer.¹³⁵³ Anélkül, hogy arra bizonyítékokkal szolgálna, rámutat a tagállami *munkaerő-piaci hiányok és az alacsony mobilitási hajlandóság* összefüggéseire. E tekintetben külön kiemeli, hogy a bevándorlók az *átlagosnál mobilabbak*.¹³⁵⁴ Így a harmadik országbeliek *belső piaci előnyökből, azaz a személyek szabad mozgásából* való részesedése komoly *versenyelőnyhöz* juttatná az Uniót az Egyesült Államokkal szemben.¹³⁵⁵

10. Mobilitási rendelkezések

A fentiekhez képest hogyan segíti elő az irányelv a *kék kártya birtokosok mobilitását*? Főszabály szerint, a kék kártya birtokosa az első tagállamban való tizennyolc hónapig tartó jogszerű tartózkodást követően családtagjaival magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából más tagállamba költözhet.¹³⁵⁶ A magasan képzett munkavállaló és/vagy annak munkáltatója a második tagállamba történő beutazást követően legfeljebb egy hónapon belül köteles a kártya iránt folyamodni. A kérelem benyújtására természetesen még az első tagállamban is sor kerülhet.¹³⁵⁷ A kérelmezőnek a második tagállamba való beutazásához az első tagállamba való belépéshez szükséges

¹³⁵² PEERS i.m. 400.o.

¹³⁵³ Ezt a problematikát tovább súlyosbítja a magasan képzett munkavállaló fogalmának különböző tagállamokbeli eltérő értelmezése. Mindezek pedig, az erőforrások kevésbé hatékony elosztását idézik elő az Unió területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeliek esetében.

¹³⁵⁴ A fenti hatásvizsgálati tanulmányon túl, más közgazdasági tanulmányok is megerősíteni látszanak a nézetet, miszerint a magasan képzett munkaerő földrajzi mobilitása jelentősen hozzájárul a munkaerő-piaci krízisek és ezáltal a gazdasági növekedés hirtelen visszaesésének elkerüléséhez. Az említett tanulmányok egyértelmű összefüggést mutattak ki egyúttal a migránsok képzettségi szintje és a nemzetközi mobilitás között TAKENAKA, A.: Secondary Migration: Who Re-Migrates and Why These Migrants Matter. Migration Policy Institute, April 26, 2007; <http://www.migrationinformation.org/Feature/print.cfm?ID=597> [Accessed October 3, 2008].

¹³⁵⁵ KOCHAROV, A.: What intra community mobility for third country workers?, 915. o.

¹³⁵⁶ Lásd hivatkozott irányelv 18. cikk (1) bekezdés.

¹³⁵⁷ Lásd uo. 18. cikk (3) bekezdés.

dokumentumokat kell benyújtania.¹³⁵⁸ A második tagállam határozhat úgy, hogy a kérelmező számára nem engedélyezi a munkavállalást addig, amíg az illetékes hatóság a kérelemről nem hoz határozatot. Az előbbi rendelkezés szintén a Tanács kérésére került az irányelvbe. A fenti esetben az egyenlő bánásmódot érintő cikkek legtöbbször értelemszerűen nem alkalmazandó, azaz a második tagállam e tekintetben korlátozásokkal élhet.¹³⁵⁹ A kérelem elbírálása megfelel az első tagállam vonatkozásában irányadó határidőnek, amely akár 90 nap is lehet, elbátortalanítva ezzel a magasan képzett munkavállalót mobilitási jogainak gyakorlásában. A hatóság ezt követően vagy kiállítja az EU kék kártyát, ill. engedélyezi a kérelmező számára, hogy magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából a területén tartózkodjon, vagy elutasítja a kérelmet. Utóbbi esetben, az első tagállamnak haladéktalanul vissza kell fogadnia az EU kék kártya birtokosát és annak családtagjait.¹³⁶⁰ Ez alkalmazandó abban az esetben is, ha az első tagállam által kiállított EU kék kártya a kérelem megvizsgálása során lejár vagy visszavonásra kerül. Amennyiben lejár, a tagállamok ideiglenes nemzeti tartózkodási engedélyt vagy ezzel egyenértékű engedélyt adhatnak ki, amely lehetővé teszi a kérelmező számára, hogy az a határozatig továbbra is jogszerűen tartózkodjon a területükön. A kérelmező és/vagy munkáltatója *felelőssé tehető az EU kék kártya birtokosa és annak családtagjai fenti kiutasítása és visszafogadása eljárásával kapcsolatos költségeiért. A bizonytalan státusz, és a kérelem elutasításával kapcsolatban esetlegesen felmerülő költségek* ugyanakkor szintén elrettenthetik a kék kártya birtokost a másik tagállamban való munkavállalástól.

Az irányelv szövege nem fogalmaz egyértelműen a második tagállam kék kártya kiadási kötelezettségét illetően a jogszabályi feltételek teljesülése esetére. Az azonban bizonyos, *hogy a tagállamok továbbra is saját maguk határozhatnak a területükre fenti célból beutazók számáról.* A Tanács kérésére ugyanis sajnálatos módon kikerült az irányelv tervezet szövegéből a Bizottság azon javaslata, amely értelmében a harmadik országbeliek vonatkozásában fennálló kvótarendszer a kék kártya birtokos huzamos

¹³⁵⁸ Lásd uo. 18. cikk (2) bekezdés.

¹³⁵⁹ Az egyesülési és társulási szabadság, ill. a diplomák és szakképesítések kölcsönös elismerése tekintetében.

¹³⁶⁰ A visszafogadást követően az átmeneti munkanélküliség szabályai alkalmazandók.

tartózkodási jogállással rendelkező személyek esetében már nem nyerhetne alkalmazást a tagállamok által. Ami a tagállamközi mobilitási jogokat illeti tehát, ahelyett, hogy a kék kártya irányelv eredeti koncepciója alapján, egy a tagállamok mindegyikében érvényes, ott munkavállalásra és tartózkodásra jogosító engedély feltételei kerültek volna kidolgozásra a jogszabályban, az irányelv lényegében a hatóságok diszkréciója alapján kiadott második kék kártya kibocsátását írja elő a tagállamok által szabott feltételek ismételt teljesítése esetén. A fentiek alapján Wiesbrock szerint, végső soron *megkérdőjelezhető* magának a kék kártya rezsimnek a létjogosultsága is, ugyanis félő, hogy a magasan kvalifikált harmadik országbeli munkavállalók esetlegesen jobban járnak, ha a „kék kártya” igénylése helyett a magasan képzett munkavállalókra vonatkozó tagállami engedélyekért folyamodnak majd.¹³⁶¹

11. A családtagok jogállása a második tagállamban

Amennyiben az EU kék kártya birtokosa a második tagállamba költözik, továbbá amennyiben a család már az első tagállamban fennállt, akkor annak családtagjai a kék kártya birtokosát elkísérhetik vagy csatlakozhatnak hozzá.¹³⁶² Az érintett családtagok vagy az EU kék kártya birtokos legkésőbb a második tagállam területére történő beutazást követő egy hónapon belül a családtagnak szóló tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújt be a tagállam illetékes hatóságaihoz. A Bizottság eredeti javaslatában, erre vonatkozó kérelmet még csak a családtag nyújthatott be.¹³⁶³ Természetesen, ahogy magának a kék kártya birtokosnak, a családtagoknak is számos követelménynek kell megfelelniük. A második tagállam ugyanis *előírhatja* az érintett családtagok számára, hogy a tartózkodási engedély iránti kérelmükkel együtt további dokumentumokat nyújtsanak be: így tartózkodási engedélyt az első tagállamban, érvényes úti okmányokat, vízumot,¹³⁶⁴ ha szükséges; igazolást arról, hogy teljes körű betegségbiztosítással rendelkeznek a második tagállamban. A második állam továbbá az EU kék kártya birtokostól kérheti annak igazolást, hogy ugyanabban a régióban egy hasonló család

¹³⁶¹ WIESBROCK i. m. 293.o.

¹³⁶² Lásd hivatkozott irányelv 19. cikk.

¹³⁶³ COM (2007) 637 21. cikk (2) pont.

¹³⁶⁴ A Vízumra vonatkozó kötelezettség szintén a Tanács kérésére került az irányelvbe, amely természetesen csak olyan országok vonatkozásában alkalmazandó, akik nem vagy csak részben vesznek részt a Schengeni rendszerben.

számára szokásosnak tekintett, az érintett tagállam általános egészségügyi és biztonsági előírásainak megfelelő szálláshellyel, ill. az érintett tagállam szociális segélyezési rendszeréhez történő folyamodás nélkül a saját maga és családtagjai eltartásához elégséges állandó és rendszeres forrásokkal rendelkezik. Úgy tűnik, hogy a családtagoknak majdnemhogy a belépéssel kapcsolatos követelményeknek kell megfelelniük egy esetleges második tagállamba történő költözés esetén, ami jelentősen csökkenti a szabad mozgás lehetőségének vonzerejét. Amennyiben a család az első tagállamban még nem állt fenn, abban az esetben a kék kártya irányelv családegyesítésre vonatkozó különleges szabályai alkalmazandóak.

12. Összegzés

A szakképzett munkaerő hiánya várhatóan oly jelentős méreteket ölt majd az Európai Unió tagállamaiban, amely megköveteli egy a harmadik országbeli magasan képzett munkavállalók számára vonzó szabályrendszer megalkotását. Az új kék kártya irányelv úgy tűnik, jelentős lépést tesz a fenti cél elérésére, hiszen számos a harmadik országbeliek számára előnyös rendelkezést tartalmaz. E körbe sorolandók annak a kék kártya birtokosok családegyesítésére vonatkozó speciális szabályai, a három hónapos álláskeresési határidő rögzítése, vagy az előbbieket különböző tagállamokban eltöltött időszakainak összeszámíthatósága a huzamos tartózkodási jogállás elnyerése céljából. Sajnálatos ugyanakkor, hogy a hatástanulmányban, illetve az az alapján születő bizottsági tervezetben szereplő megoldási javaslatok közül jó néhány az irányelv hatályos szövegében már nem lelhető fel. Így az többek között nem tartalmazza a kérelmekről történő 30/60 napon belül történő döntéshozatalra vagy a különösen tehetséges, de szakmai tapasztalattal még nem rendelkező fiatal munkavállalókra vonatkozó speciális szabályokat. Hasonlóképpen kiiktatásra került a tartózkodási engedélyek egy éven túli érvényességi idejére, vagy a tagállam területéről történő kérelem benyújtásának lehetőségre vonatkozó szabályozás. A fenti javaslatok tehát, vagy teljes egészében kikerültek az irányelv szövegéből (fiatal munkavállalók) vagy a tagállamok lehetőséget kaptak a szabályozás derogációs felhatalmazások általi felhígítására (a tartózkodás érvényességi ideje, mobilitás, az ország területéről beynújtható kérelem), ill. volt, ahol a végül a kevésbé kedvező szabályozási standardok kerültek elfogadásra (kérelemről való

döntés). Problematikus lehet továbbá, hogy az irányelv lehetőséget ad a kék kártya rendszer nemzeti rendszerekkel való párhuzamos működtetésére.

Még nem teljesen egyértelmű, hogy a nemzeti bevándorlási rezsimek fenntartása hogyan befolyásolja majd a kék kártya rendszert, mivel az számos tényező függvénye.¹³⁶⁵ A fenti megoldás ugyanakkor erősen vitatható abban az esetben, ha a nemzeti rendszer belépésre vonatkozó szabályai jóval kedvezőbbek a kék kártyás rendszerénél. A nemzeti és általában az uniós szabályok ill. a kék kártyás rendszer kapcsolódási pontjainak komplexitása mindemellett már önmagában megkérdőjelezi a kék kártya rezsim sikerességét. Ha ehhez még hozzáadjuk az EGK- török társulási megállapodás szabályrendszerét, amely kedvezőbb rendelkezései a török munkavállalók esetében továbbra is irányadóak (egy év után megújítható az engedély ugyanannál a munkáltatónál, majd három év után ugyanabban a szektorban, végül négy év után szabadon jelentkezhet bármely állásra), láthatjuk, hogy a rendszer, több mint bonyolult.

Összességében tehát, úgy tűnik, az irányelv nem felel meg az előzetes várakozásoknak, különösen, ami a jogbiztonság, a fogalmi tisztaság és az átláthatóság követelményét illeti. Ez mindenekelőtt a Bizottság és a tagállamok közti azon kompromisszum elérésére való törekvésnek köszönhető, amely egyfelől a harmadik országbeliek belépésére és tartózkodására vonatkozó egységes szabályok lefektetésére, másrészt a tagállamok munkaerőpiacának ezzel egyidejű védelmére irányult. E kompromisszum alapján csak is egy olyan irányelv születhetett és született meg, amely minimumharmonizációt valósít meg, egyúttal széles teret engedve a tagállami diszkréciónak.

Fontos hangsúlyozni továbbá, hogy az irányelv nem biztosít semmiféle jogot a harmadik országbeliek tagállamokba való belépést illetően, különös tekintettel a nemzeti kvótarendszer és a közösségi preferencia elvének alkalmazhatóságára. Mindezekon túl, az irányelv legnagyobb fogyatékosága mégis az, hogy a magasan képzett munkavállalók számára biztosítandó tartós és biztos státusz megadása helyett az a fenti jogok átmeneti

¹³⁶⁵ Így függ a nemzeti rezsimek működtető országok számától, attól, hogy azok a kék kártyás rendszerrel kedvezőbb vagy kedvezőtlenebb feltételrendszerrel operálnak-e, végül, attól, hogy hogyan azok hogyan hatnak egymásra.

jellegét hangsúlyozza. Ezt példázza, hogy a kék kártya birtokosok még négy év jogszerű tartózkodás után sem nyerhetik el a huzamos tartózkodás jogállását.

Mindezek fényében az irányelv nem tűnik túl versenyképesnek a hagyományosan befogadó országokkal, így az USA-val, Kanadával, Új Zélanddal szemben a „tehetségeért folyó globális harcban”,¹³⁶⁶ amelyek a tartós letelepedés lehetőségét biztosítva a szakképzett munkavállalók számára már hosszú évek óta sikeres bevándorláspolitikát folytatnak. A kék kártya irányelv által felállított rezsim mi több keresletorientált, szemben az előbbi országok kínálatorientált rendszerével, ami szintén hátraveti az Uniót a fenti versenyben.

Végül, az európai bevándorláspolitikai egyik kulcskérdése annak a fejlődő országokra gyakorolt hatása. A statisztikák alapján ugyanis egyértelmű, hogy a tagállamokban a magasan képzett harmadik országbeliek legnagyobb része ezen országok polgáraiból kerül ki. Így feloldhatatlannak látszó ellentét feszül utóbbiak származási országának elhagyására való ösztönzése, ill. ezen országok felemelésének célja között. Ugyanakkor a jelentés arra is rámutat, hogy a fejlődő országok jelentős részében még a diplomával rendelkezők sem tudnak feltétlenül elhelyezkedni, amíg a bevándorlók által hazaküldött összegek igen pozitívan hatnak az otthon maradtak körülményeire, életszínvonalára. Persze egyes Kommentátorok nagyon helyesen vélekednek a tekintetben, hogy ezt ne maga az Unió döntse el, mintegy atyáskodva a fejlődő országok felett, akik nem tudják, hogy számukra mi a jó, hanem az érintett államokkal lefolytatott széles körű konzultáció eredményeként szülessen meg a válasz a fenti kérdésre.¹³⁶⁷ Hogy összességében merre billen a mérleg nyelve, nehéz lenne megmondani, azonban látnunk kell, hogy az irányelv nem szentel túl nagy figyelmet a fenti aggályoknak.¹³⁶⁸ Peers az előbbieket fényében azt javasolja, hogy az irányelv jövőbeli tényleges hatásainak függvényében – amely tehát folyamatos monitoringot kíván –, annak esetleges módosításain túl, a fejlett gazdaságok közötti megállapodásrendszer keretében kell kiszűrni és kompenzálni annak negatív

¹³⁶⁶CERNA, L.: Towards an EU Blue Card? The Proposed Delegation of National High-Skilled Immigration Policies to the EU-Level, Paper Prepared for the ISA Annual Conference, San Francisco, 16 March 2008, 2. o.

¹³⁶⁷GÜMÜS: i. m. 451.o.

¹³⁶⁸Lásd PEERS: 409.o.

hatásait. Ez a javaslat minden bizonnyal helytálló az irányelv fogyatékoságaira tekintettel. Mindezzel együtt látnunk kell az irányelv elfogadásában rejlő pozitívumokat is. Pár évvel ezelőtt még igen nehéz lett volna elképzelni, hogy egyhangú határozattal születhessen meg egy kifejezetten a munkaerő bevándorlását ösztönző uniós szintű jogszabály, különösen, ha a 2001-ben a tagállamok által holtvágányra juttatott gazdasági migrációs tárgyú irányelvtervezetet gondolunk. Az irányelv így az első lépcsőfokát jelentheti a harmadik országbeli migránsok Unióba való gazdasági célú belépésére vonatkozó egységes, uniós szintű politika megszületésének.

VI. fejezet: A harmadik országbeli polgárok tagállami határokon keresztül történő szabad mozgása a bevándorláspolitikai irányelvek alapján

A mozgásszabadság a legrégebben elismert és a történelem során gyakran korlátozott alapjogok közé tartozik.¹³⁶⁹ Az Európai Unió - felismerve a mozgásszabadságból fakadó gazdasági előnyöket-, a tagállami határok által jelentett korlátokat a személyek szabad áramlása alapszabadságának uniós polgárok részére történő biztosításával kívánta feloldani. Idővel, az egyre romló demográfiai és munkaerőpiaci helyzet miatt az addig csak az uniós polgárok által élvezett jogosultságok egy része a harmadik államok polgáraitra is kiterjesztést nyert. A kiterjesztés egyik útját a nemzetközi szerződések megkötése, a másik útját az amszterdami szerződésben lefektetett jogalapon, az EK Sz. IV. címe (jelenleg EUM Sz. V. címe) alatt elfogadott, a harmadik országbeliek bizonyos csoportjainak Unióba való belépését, ill. jogi státuszát rendező bevándorláspolitikai irányelvek elfogadása jelentette.¹³⁷⁰ A harmadik országbeliek családtaggyűjtéséről,¹³⁷¹ huzamos tartózkodásáról,¹³⁷² ill. a harmadik országbeli diákok, kutatók, magasan képzett

¹³⁶⁹ TÓTH, J., MAJTÉNYI B., PAP A.L.: A mozgás szabadsága- a szabadság mozgása, 5. o.

¹³⁷⁰ GELLÉRNÉ LUKÁCS É.: Munkavállalók szabad mozgása az Európai Unióban, 13. o.

¹³⁷¹ A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családtaggyűjtési jogról, HL L 251., 2003.10.3., 12—18. o.

¹³⁷² 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. o;

munkavállalók három hónapot meghaladó időtartamú beutazásáról és tartózkodásáról,¹³⁷³ szóló irányelvek megszületése által, a nem tagállami polgárok Unióban élvezett jogállása valamelyest megerősítést nyert.

A fent említett bevándorláspolitikai irányelvek azt mutatják, hogy az Európai Unió igenis részesévé kíván válni a szükséges munkaerőért folyó globális küzdelemnek.”¹³⁷⁴ Ez a vállalkozás azonban nem járhat sikerrel, ha az Unió területén jogszerűen tartózkodó harmadik állambeli polgárok tagállamközi mozgása továbbra is komoly korlátoknak van alárendelve.

A harmadik országbeli polgárok tagállamközi szabad mozgására vonatkozó uniós rendelkezések hiányában, ugyanis a valamely tagállam területén már jogszerűen tartózkodó és egy másik tagállamban három hónapot meghaladóan tartózkodni kívánó nem uniós polgárnak ugyanazon hivatali eljáráson kell keresztül esnie, mintha közvetlenül az Unió területén kívülről érkezne. Ez azon túl, hogy ellenkezik a munkaerő szabad mozgásából fakadó gazdasági előnyök kiaknázására irányuló egységes piac koncepciójával, az Unió belső határellenőrzésének eltörlésével utat nyit az Unión belül megvalósuló illegális migrációnak. Az előbbieket fényében, így komoly előrelépést jelenthetnek az említett bevándorláspolitikai irányelvek tagállamközi mobilitást biztosító rendelkezései. E rendelkezések feljogosítják a valamely tagállam területén már jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli polgárt, hogy az bizonyos feltételek teljesítésével egy másik tagállam területére lépjen és ott akár három hónapot meghaladóan tartózkodjon.¹³⁷⁵

¹³⁷³ A Tanács 2004/114/EK irányelve (2004. december 13.) a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcseré, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről, HL L 375., 2004.12.23., 12—18. o.

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. o.;

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. o.

¹³⁷⁴ GYULAVÁRY, T. – GELLÉRNÉ LUKÁCS É.: A legális és illegális bevándorlók jogai az Európai Unióban, 47-75.o

¹³⁷⁵ WIESBROCK, A., CARRERA, S.: Whose citizenship to empower in the Area of freedom, security and Justice?, 22. o.

Hangsúlyozni szükséges tehát, hogy az uniós jog, hatályos szabályai továbbra sem biztosítanak átfogó és egységes mobilitási jogokat az Unió területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeliek számára. Elég csak a határokat átlépő uniós polgárok nem tagállami családtagjaira, vagy az 'Ankara acquis' alapján speciális jogállást élvező török munkavállalókra (ill. más társulási és együttműködési megállapodás alapján kedvező bánásmódban részesülő harmadik országbelire) gondolnunk, akik más tagállamban való tartózkodásáról a hatályos uniós jog nem rendelkezik.¹³⁷⁶

Az EK Sz. IV. címe alatt elfogadott bevándorláspolitikai irányelvek sem általános jelleggel, hanem csupán a harmadik országbeliek bizonyos csoportjai számára biztosítják a tagállamközi mobilitás jogát, így a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező, a kutatói vagy diák státusszal bíró, végül a magasan kvalifikált kék kártya birtokos harmadik országbeliek számára.

Fontos megemlíteni továbbá a vállalaton belül áthelyezett harmadik országbeli munkavállalókról szóló bizottsági tervezetet, amely az Unió versenyképessége növelése céljából a jövőben hasonló mobilitási jogosítványokkal kívánja felruházni az Unión kívüli székhellyel rendelkező multinacionális vállalatok harmadik országbeli, speciális szakértelemmel rendelkező munkavállalóit.¹³⁷⁷

Az Unió felismerve tehát, a nem tagállami polgárok belső piaci előnyökből való részesülésének jelentőségét a fokozódó nemzetközi versenyben, még ha szelektíven is, de az uniós polgárokéhoz hasonló mozgási jogosítványokat igyekszik biztosítani a harmadik országbeli polgárok számára.

¹³⁷⁶ A harmadik országbeli családtagok ugyanis nem önállóan, hanem csak is az uniós polgárral együtt jogosultak a tagállami határok átlépésére az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv rendelkezései szerint. 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 EGT vonatkozású szöveg. HL L 158., 2004.4.30., 77—123. o.

Hasonlóképpen, származékos jogokról beszélhetünk csak a harmadik országbeli munkaerő határon átnyúló szolgáltatást végző vállalatok általi foglalkoztatása körében. A Bíróság C-43/93. sz., Vander Elst ügyben 1994. augusztus 9-én született ítélete (EBHT 1994., I-3803.o.)

¹³⁷⁷ Javaslat az európai parlamenti és tanácsi irányelvre harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről, COM (2010) 378

A dolgozat tárgyául szolgáló irányelvek tagállamközi mobilitást biztosító rendelkezéseit - a potenciális előnyök elismerése mellett-, ugyanakkor számos kritika érte.¹³⁷⁸

A jogirodalom képviselőinek jelentős része, így Groenendijk, Kocharov, Guild és Sanchez a Tamperei csúcson megfogalmazottakat szem előtt tartva, úgy véli, hogy a kérdéses szabályok által kínált jogosítványok épp csak köszönőviszonyban vannak az uniós polgárok számára biztosított szabad mozgásból fakadó jogokkal.¹³⁷⁹ Guild e tekintetben külön hangsúlyozza, hogy éppen a tagállami adminisztráció kiiktatása lenne a tagállamközi mobilitási rezsim legfőbb vívmánya, amely követelménynek a 2004/38/EK irányelv az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgása vonatkozásában eleget is tesz, ugyanakkor mindez nem mondható el a kérdéses bevándorláspolitikai irányelvekről.¹³⁸⁰

Mások ezzel ellentétben épp azt fájlatják, hogy az egyes irányelvek egyszerűen csak „átemelik” az uniós jogban már jól bevált szabad mozgás elvét a tagállamokban letelepedett harmadik országok polgáraitra anélkül, hogy az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését ténylegesen biztosítanák azok számára.¹³⁸¹ Nem utolsó sorban, a bírálók tábora úgy látja, hogy a tagállamközi mobilitás szabályainak a kérdéses irányelvek általi csupán részleges harmonizációja egyenesen a harmadik országbeli migránsok tartózkodási jogosítványai csorbulásához vezethetnek.

A következőkben a fenti kritikákra reagálva kívánom bemutatni a harmadik országbeliek tagállamközi mobilitására vonatkozó rendelkezéseket, rámutatva egyben arra, hogy előbbieket miért nem lehet, ill. érdemes egy nevezőn említeni az uniós polgárok szabad mozgásának jogosítványaival.¹³⁸²

¹³⁷⁸ SANCHEZ, S. I.: Free movement of third country nationals in the European Union? Main features, deficiencies and Challenges of the new mobility rights in the Area of Freedom, Security and Justice, 791-805.o.

¹³⁷⁹ GROENENDIJK, K.: The long term residents directive, Denizenship and integration, 434. o.; KOCHAROV, A.: What Intra-Community Mobility for Third-Country Workers?, 913-926. o.; GUILD, E.: Citizens Without a Constitution, Borders Without a State: EU Free Movement of Persons?, 25-55 o.

¹³⁸⁰ GUILD i.m. 26. o.

¹³⁸¹ GROENENDIJK i.m. 434.o.

¹³⁸² Az újonnan bevezetett mobilitási jogok rávilágítanak továbbá a privilegizált jogállással bíró uniós polgárságú családtagok által élvezett tagállamközi mozgási jogosítványokkal kapcsolatos hiányosságokra. A harmadik országbeli családtagok, ugyan, ahogy említettem kiváltságos helyzetben vannak más harmadik

1. A tagállamközi mobilitási jogok megszületésének mozgatórugói

A harmadik országbeliek számára biztosított tagállamközi mobilitás lehetőségének gondolata már az integráció kezdeti szakaszában, - a közös, ill. a belső piac kiépítése során - felmerült.¹³⁸³ Ez érthető, hiszen ha tisztán a gazdasági szempontokat tartjuk szem előtt nem kétséges, a harmadik állambeliek számára nyújtandó tagállamközi mobilitási jogok kifejezetten előmozdítják a belső piaci folyamatokat, hozzájárulva ezzel az Unión belüli általános gazdasági fejlődéshez. Az Európai Unió Bírósága ítélezési gyakorlatában azonban már relatíve korán deklarálta, hogy a munkaerő szabad mozgására vonatkozó szerződéses rendelkezés kizárólag a tagállami polgárookra terjed ki, „nyugvópontra juttatva ezzel azt a már több évtizede húzódó vitát”,¹³⁸⁴ amely középpontjában az a kérdés áll, vajon a harmadik országbeliek részesülhetnek-e közvetlenül a munkaerő szabad mozgására vonatkozó belső piaci szabadság nyújtotta előnyökből.¹³⁸⁵

országbeli társaikhoz képest, ez azonban csak arra az esetre igaz, ha az uniós polgár családtag valóban él a szabad mozgás jogával. Amennyiben nem ez a helyzet, akkor e kivételes jogállás nem nyerhet alkalmazást, ami lényegében ellentétes az uniós polgárság intézményének logikájával. PEERS, S.: *Family Reunion and Community law*, 143., ill. 151.o.

¹³⁸³ PETER, O.: *Non-Community Nationals and the Treaty of Rome*, 57. o., HOOGENBOOM, T.: *Integration into society and free movement of non-EC nationals*, 36.o.; HEDEMANN-ROBINSON, M.: *Third-Country Nationals, European Union Citizenship, and Free Movement of Persons: a Time for Bridges rather than Divisions*, 321.o.; EVANS, A.: *Third Country Nationals and the Treaty on European Union*, 199.o.; TOMUSCHAT, C.: *The Legal Status of Non-Citizens of the EU.* , 544. o.

¹³⁸⁴ KOCHAROV i.m. 915.o.

¹³⁸⁵ A Bíróság C- 238/83 sz. *Caisse d'allocations Familiales de la Region Parisienne v Mr. and Richard Meade* ügyben 1984. július 5-én hozott ítélete (EBHT 1984., I- 2631 o.); A Bíróság C-230/97 sz. *Criminal Proceedings against Awoyemi* ügyben 1989. október 29-én hozott ítélete (EBHT 1998., I-6781 o.) Számos kritikai hangvételű tanulmány foglalkozik a mozgásszabadság jogának kizárólag a tagállami polgárok részére történő biztosításával. Egyes Szerzők úgy vélik, hogy a munkaerő szabad mozgását biztosító cikkely vonatkozásában az alapítók szándéka, miszerint e jog kizárólag a tagállami polgárokat illeti nem vezethető le egyértelműen a Szerződés szövegéből. A Szerződés 48. cikkének 1. bekezdése ugyanis nemes egyszerűséggel úgy fogalmaz, hogy „ A Közösségen belül biztosítani kell a munkavállalók szabad mozgását” szemben a letelepedés szabadságát biztosító 52. cikkel, amely kifejezetten tagállami állampolgárokról beszél. A Szerződés tehát nem közösségi polgárokról, hanem a tagállamok munkavállalóiról beszél általánosságban. HOOGENBOOM i.m. 41.o., EVANS i.m. 205 o., PEERS i.m. 95.o. Halleskov ugyanakkor kifejezetten a harmadik állambeli polgárokkal szemben megnyilvánuló megkülönböztetés ékes példájának tekinti a 39. cikkely megszorító, azaz harmadik állambelieket a rendelkezés hatálya alól kizáró értelmezését. HALLESKOW i.m. 181.o.

Ahogy az a bevezetőben már említésre került, a harmadik országbeliek határokat átvélvő szabad mozgása, így csak egészen a közelmúltban, a fent jelzett *bevándorláspolitikai irányelvek elfogadásával* realizálódhatott. A kérdéses aktusok megszületését azonban, mint tudjuk, elsősorban *nem a belső piaci megfontolások*, így a gazdasági élet szereplői szabad mozgásának általános hatályú liberalizációs célkitűzése, hanem sokkal inkább *a tagállami polgárok szabad mozgása*¹³⁸⁶ eredményeként felmerülő *biztonsági szempontok* inspirálták.¹³⁸⁷ A tagállamok közötti határellenőrzések eltörlése ugyanis új kihívások elé állította az Uniót. A schengeni térség belső határait bármely ponton át lehet lépni anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor, függetlenül az adott személy állampolgárságától.¹³⁸⁸ Ahogy a Bizottság egy nemrég készült közleményében fogalmaz: „A belső határok nélküli Európában egyetlen tagállam sem képes egyedül kezelni a bevándorlás kérdését.”¹³⁸⁹

A „szabadság, biztonság és jog érvényesülése” térségének megszületésével összefüggésben felmerülő általános megfontolásokon túl, vajon milyen konkrét megfontolások vezettek a mobilitási jogok harmadik állambeli polgárokra való kiterjesztéséhez? Mindenekelőtt a Tampere-ben rögzített¹³⁹⁰ és a Lisszaboni Szerződésben a „méltányos bánásmód” koncepciója alatt megerősített,¹³⁹¹ a harmadik országbeli polgárok társadalmi integrációjára irányuló célkitűzésnek való megfelelés. A nem tagállami polgárok tagállamok közötti mozgásból való kizárása ugyanis komoly negatív hatással lehet utóbbiak *társadalmi integrációjára*.

¹³⁸⁶ Az Egyesült Királyság és Írország határellenőrzés eltörlésével kapcsolatos nézetének, ill. a harmadik országbeliek szabad mozgására vonatkozó kifejezett szerződéses rendelkezés hiányának köszönhetően az egyetlen járható utat sokáig csak egy kormányközi egyezmény jelentette, amely azonban alapvetően az uniós polgárok szabad mozgásának megvalósítását célozta. A harmadik állambeliek „szabad mozgása” csak szükségszerű kísérőeleme volt a fenti rendszer működésének. HEDEMANN-ROBINSON i.m. 332.o.

¹³⁸⁷ SANCHEZ i.m. 793.o.

¹³⁸⁸ TÓTH, J.: Schengentre hangolva, Európai Műhelytanulmányok, 113. szám. 26. o., KOVÁCS, P.: A schengeni kérdés, Osiris, 2000. 15-23.o.

¹³⁸⁹ COM 2008 (359) Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Közös bevándorláspolitikai Európa számára: elvek, fellépések és eszközök

¹³⁹⁰ Tamperei Elnökségi Következtetések, 1999. október, 21. pont

¹³⁹¹ Lisszaboni szerződés 79. cikk (1) bekezdés: „Az Unió közös bevándorlási politikát alakít ki, amelynek célja a migrációs hullámok hatékony kezelése azok minden szakaszában, méltányos bánásmód biztosítása a harmadik országok azon állampolgárai számára, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállamban.”

A harmadik országbeliek számára biztosított tagállamközi mobilitási jogok mozgatórugói között, szükséges megemlíteni továbbá a munkaerő piac rugalmasságának biztosítását és ezzel összefüggésben az Unió *nemzetközi szintű versenyképessége előmozdítását, mint célkitűzést* is.¹³⁹² Az Európai Unió vonzerejét számottevően növelné a mobilitás ily módon történő megkönnyítése, különösen, ami a harmadik országbeli szakképzett munkaerő, ill. a diákok Unióba történő becsalogatását illeti.

2. A szerződéses szabályozás

A szabad mozgás jogának harmadik országbeliekre való kiterjesztéséről szóló jogalkotási felhatalmazás hiányát kívánta orvosolni az Amszterdami Szerződés által beiktatott IV. cím 63. cikkének (4) bekezdése, amely értelmében „ A Tanács intézkedéseket fogad el azoknak a jogoknak és feltételeknek a meghatározására vonatkozóan, amelyek mellett harmadik országoknak a tagállamok valamelyikében jogszerűen tartózkodó állampolgárai más tagállamokban tartózkodhatnak”.¹³⁹³

Sajnálatos ugyanakkor, hogy a jogalkotási alap lefektetésén túl, a Szerződés hallgat a fenti politika irányának meghatározásáról, a harmadik országbeliek határok közötti mozgással kapcsolatos jogairól, azok pontos tartalmáról.¹³⁹⁴ Lényegében erre kíván rámutatni Sanchez és Kocharov is, akik szerint, az uniós jogalkotó *igen szűk keretek közé igyekszik szorítani az új mobilitási rezsimet* még akkor is, amikor a fenti jogalkotási alap

¹³⁹²2004/114/EK irányelv preambulumban 6. „A Közösség oktatás terén végzett tevékenységének egyik célja annak elősegítése, hogy Európa egésze a tanulmányok és a szakképzés legkiemelkedőbb központjává váljon a világon.”

2005/71/EK IE A kutatókról szóló irányelv a Lisszaboni stratégia célkitűzései megvalósításának egyik sarokköve. Lisszaboni Elnökségi Következtetések, 2000. március 23. ill. 24.

2009/50/EK IE preambulumban 3., ill. 4. pontok. Az Európai Tanács 2000. márciusi lisszaboni ülésén azt a stratégiai célt tűzte ki a Közösség számára, hogy 2010-ig a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává váljon, amely képes a fenntartható gazdasági növekedésre, több és jobb munkahelyet kínál, és nagyobb társadalmi kohézió jellemzi. Az Európai Tanács által 2004. november 4–5-én elfogadott Hágai Program elismerte, hogy a legális migráció fontos szerepet fog játszani az európai tudásalapú gazdaság megerősítésében és a gazdasági fejlődés elősegítésében, ezáltal hozzájárulva a lisszaboni stratégia végrehajtásához. Az Európai Tanács felkérte a Bizottságot, hogy nyújtson be politikai tervet a legális migrációra vonatkozóan, beleértve az olyan befogadási eljárásokat, amelyek képesek gyorsan alkalmazkodni a munkaerőpiacon jelen lévő migráns munkaerő iránti keresletben megfigyelhető ingadozásokhoz.

¹³⁹³ EK Sz. 63. cikk (4) bek.

¹³⁹⁴ KOCHAROV i.m. 915.o.

megfogalmazása igen tág teret kínál az uniós jogalkotónak az uniós polgárokat megillető szabad mozgással kapcsolatos rendelkezések harmadik országbeli polgárokra való kiterjesztésére, vagy legalábbis a koncepció egyes elemeinek átültetésére.¹³⁹⁵

A 63(4) cikkely megszövegezése tehát, már önmagában alkalmasnak bizonyulna a harmadik országbeliek tagállamközi mobilitásának teljes körű biztosítására, a harmadik országbeliek huzamos tartózkodási státuszát, ill. az első belépés feltételeit harmonizáló jogalkotási eszközökben foglalt *kölcsönös elismerési klauzulák* rögzítésén keresztül. Sajnálatos módon, a tárgyalt irányelvek még sem ezt a metódust követik. Így minden egyes esetben, ha a diák, a kutató, vagy a szakképzett munkavállaló egy másik tagállamba kíván költözni, az érintett hatóságok megvizsgálják, hogy előbbiek vajon eleget tesznek-e az ott tartózkodás feltételeinek.¹³⁹⁶

Problémákhoz vezethet ugyanakkor a kölcsönös elismerés elvének egyoldalú alkalmazása is, így, ha egyes tagállamok automatikusan biztosítják a huzamos tartózkodás jogállását a más tagállamokból érkező, ott korábban állandó tartózkodási joggal rendelkező polgárok számára.¹³⁹⁷ Az irányelv fenti esetre vonatkozó rendelkezése hiányában könnyen sérülhetnek a migráns érdekei. Így a harmadik országbeliek huzamos tartózkodási jogállásáról szóló irányelve 9. cikkének (4) bekezdése értelmében a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy nem jogosult fenntartani az első tagállamban megszerzett huzamos tartózkodási hellyel rendelkező jogállását, amennyiben egy másik tagállamban elnyeri azt. Könnyen elképzelhető ugyanakkor, hogy a migráns csak néhány évet szándékozik eltölteni a második tagállamban, s ezt követően vissza kíván térni az eredeti tartózkodása szerinti államba és ily módon a második tagállamban szerzett jogállás számára nem kívánatos következményekhez vezet.

¹³⁹⁵ SANCHEZ i.m. 797.o.

¹³⁹⁶ A harmadik országbeli diákok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2004/114/EK IE 8. cikk (1) bekezdés (a) pontja, ill. harmadik országbeli kutatók beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2005/71/EK irányelv 13 (3) cikke, amely rendelkezések a kérdéses irányelvek 6. ill. 7. cikkeire utalnak vissza

¹³⁹⁷ Ez a megoldást a spanyolok azzal indokolták, hogy a fenti személyeknek ne kelljen ismételtlen keresztülvergődniük magukat egy hosszú és kellemetlen procedúrán.

3. A tagállamközi mobilitási jogok főbb jellemzői

3.1. Túlzott tagállami diszkréció a jogszabályi feltételek tekintetében

A harmadik országbeliekre irányadó mobilitási rezsím elemzésekor mindenekelőtt szükséges megvizsgálni, hogy a jogszabályokban előírt feltételek teljesítésével a harmadik országbeli érintett számára a második tagállam hatóságai kötelesek-e kiadni a tagállam területére érvényes tartózkodási engedélyt. Tekintve, hogy a tagállamoknak a vizsgálat tárgyát képező irányelvek releváns rendelkezései értelmében fogadási kötelezettségük áll fent a kérdéses feltételek harmadik országbeli migráns által történő teljesítése esetére, az eredmény e tekintetben egyértelműen pozitív előjelű.¹³⁹⁸ Mindez sajnos már nem mondható el az analízis második lépcsője tekintetében, amely a harmadik országbeli polgártól megkövetelt feltételek tagállamok általi alkalmazásának egységességét vizsgálja. E tekintetben megállapíthatjuk, hogy a tanulmány tárgyát képező irányelvben rögzített feltételek *opcionális jellege*, ill. azok tagállamonként eltérő értelmezése a kölcsönös elismerés rendszere alkalmazásának hiányában a *kedvezményezettek körének tagállamonkénti eltérését* eredményezik.¹³⁹⁹ Ez pedig nem

¹³⁹⁸ A diákok esetében a második tagállamba utazást illetően ez valóban könnyebbséget jelent, hiszen amíg az első tagállam hatóságai mérlegelési jogkörrel rendelkeznek e tekintetben, addig az irányelv szövege alapján a második tagállam már nem mérlegelhet. „Annak a harmadik országbeli állampolgárnak, akinek hallgatóként való beutazását már engedélyezték, és aki a már megkezdett tanulmányai egy részének más tagállamban történő folytatására, vagy azoknak egy kapcsolódó képzéssel más tagállamban történő kiegészítésére jelentkezik, ez utóbbi tagállam olyan határidőn belül *engedélyezi* a beutazást, amely nem akadályozza a kérdéses tanulmányok folytatását, ugyanakkor elegendő időt biztosít az illetékes hatóságoknak a kérelem elbírálására, amennyiben a harmadik ország állampolgára” Lásd 2004/114/EK irányelv 8. cikk.

A kutatók esetében a feltételek teljesítése mind az első, mind a második tagállamban fogadási kötelezettséget ró a tagállamokra: „Amint az (1) és (2) bekezdésben említett ellenőrzések pozitív eredménnyel zárultak, a fogadási megállapodás végrehajtása érdekében a kutatókat a tagállamok területén fogadni kell. 7. cikk (3) bekezdés. Az ezen irányelv szerint kutatóként, fogadott valamely harmadik ország állampolgára kutatásának egy részét másik tagállamban is végezheti az e cikkben megállapított feltételeknek megfelelően. Lásd 2005/71/EK irányelv 13. cikk (1) bekezdés.

Hasonlóképpen a huzamos tartózkodási jogállással rendelkezők esetében: „Amennyiben a 14., a 15. és a 16. cikkben megállapított feltételek teljesülnek, úgy a 17. és a 18. cikk közrendre, közbiztonságra és közegészségügyre vonatkozó rendelkezéseire is figyelemmel a második tagállam kiállítja huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező számára a megújítható tartózkodási engedélyt.” Lásd 2003/109/EK irányelv 19. cikk (2) bekezdés. Lásd KOCHAROV i.m. 918.o.

¹³⁹⁹ A nemzeti jogban lefektetett követelményrendszer teljesítése, amely sine qua non feltételét képezi a harmadik országbelieket megillető mobilitási jogok gyakorlásának, a tagállami hatóságok által gyakorolt széles mérlegelési jogkör, ill. a tagállami jogok közötti eltérés fényében igen problematikus lehet. Nem beszélve a kioptálás lehetőségéről, amely a belső piaci rendelkezéseket szintén nem érinti. HALLESKOW:

engedi meg, hogy a harmadik országbeliek különféle jogállásához (huzamos tartózkodási jogállást nyert személy, kutató, diák, önkéntes, magasan kvalifikált munkavállaló) kapcsolt jogosítványokat egy az uniós polgárok szabad mozgásának jogához hasonló „egységes” uniós jogosítványként értelmezzük.

A legproblematikusabb e tekintetben a már sokat emlegetett huzamos tartózkodás jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv, amelynek mobilitásra vonatkozó rendelkezései *mind opcionális jellegűek*. A kérdéses irányelv értelmében ugyan, a második tagállam akár el is tekinthet az a jogállás első tagállamban való elnyerése céljából előírt feltételek ismételt teljesítésének megkövetelésétől, szabad belépést biztosítva ezzel a huzamos jogállással rendelkezők számára, ez a forgatókönyv azonban a tagállamok biztonság orientált politikája fényében nem tűnik túl valószínűnek. A feltételek *opcionális jellegből* fakadóan ugyanakkor ad absurdum az is megeshet, hogy egy az első tagállamban huzamos tartózkodás jogállását elnyert személy, a második tagállamban való letelepedéshez akár három alkalommal is teljesíteni köteles az előírt feltételeket, így a második tagállamba való bebocsátás céljából, ill. a második tagállamban a huzamos tartózkodási jogállás ismételt elnyeréséhez.¹⁴⁰⁰

Ami a harmadik országbeli diákokról rendelkező 2004/114/EK irányelvet, ill. a harmadik országbeli kutatókról szóló 2005/71/EK irányelvet illeti, a tagállamok messze nem rendelkeznek olyan széleskörű diszkrécióval, mint a huzamos tartózkodási jogállásról szóló irányelv esetében.¹⁴⁰¹ Ugyanakkor látnunk kell, hogy az irányelvben szereplő tagállami felhatalmazás alapján egy *magas szintű nyelvi teszt előírása* vagy egy túlzottan

The Long-term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality?, 186.o.; Groenendijk: The Long-Term Residents Directive, Denizenship and Integration, 429, ill.438. o.

¹⁴⁰⁰ Lásd 2003/109/EK IE 23. cikk (1) bekezdés

¹⁴⁰¹ A diákok esetében a tagállamok kérésére annak „igazolnia kell, hogy a folytatandó tanulmányokhoz kellő nyelvismerettel rendelkezik”, illetve, hogy „tartózkodása során rendelkezni fog a megélhetésének, tanulmányai folytatásának és visszautazásának költségeihez szükséges anyagi fedezettel”. Lásd 2004/114/EK IE 7. cikk (1) bekezdés. A kutatók esetében „a kutatónak tartózkodása alatt – a tagállam által erre a célra közzétett minimumösszeggel összhangban – kiadásainak és visszautazása költségeinek fedezésére havonta elegendő forrás áll a rendelkezésére és nem kell a tagállam szociális segítségnyújtási rendszerét igénybe vennie” Lásd 2005/71/EK IE 6. cikk (2) bekezdés.

szigorú pénzügyi követelményrendszer feltételül szabása szintén jelentősen leszűkítheti a jogosultak körét.¹⁴⁰²

A fentiek fényében problémát jelenthet továbbá, hogy az említett *jogok egy része* éppen a kérdéses rendelkezések *feltételes természete* miatt *nem is hivatkozható a nemzeti bíróságok előtt*.¹⁴⁰³ Még az egyazon irányelven belül szereplő, struktúrájában és funkciójában egymáshoz hasonló rendelkezések esetében sem állapítható meg általános jelleggel a „közvetlen hivatkozhatóság”. Így a *huzamos tartózkodás jogállásáról* rendelkező 2003/109/EK irányelv másik tagállamban történő tanulmányok folytatása vagy egyéb célból való tartózkodást kimondó rendelkezése ugyan kellően tiszta, precíz és feltétlen jellegű, mindez azonban már nem mondható el az irányelv által szabályozott ott gazdasági célú tartózkodás esetén, amely a tagállamok munkaerő piaci tesztjének függvénye lehet.¹⁴⁰⁴

A magasan képzett munkaerő belépéséről és tartózkodásáról rendelkező kék kártya irányelv esetében mi több, a fenti jogosultságról lényegében nem is beszélhetünk, tekintve, hogy minden tagállam maga határozza meg a területére lépő szakképzett munkaerő létszámát.¹⁴⁰⁵ Egyetérthetünk Kocharovval, aki úgy véli, hogy amíg az EKSz. IV. címe (jelenleg EUMSZ. V. címe) alatt született és fent bemutatott *első generációs irányelvek* messze nem felelnek meg a tagállamközi mozgás liberalizációjára irányuló törekvéseknek, addig a kék kártya irányelvben biztosítottak még a munkavállalók számára biztosított nemzetközi standardok szintjét sem érik el.¹⁴⁰⁶

3.2. Az első tagállammal való szoros kapcsolat fennállásának követelménye

¹⁴⁰² A 2004/114/EK irányelv 7. cikk (1) c. pontja értelmében a harmadik országbelinek a tagállam kérésére igazolnia kell, hogy a folytatandó tanulmányokhoz kellő nyelvismerettel rendelkezik.

¹⁴⁰³ KOCHAROV i.m. 919.o.; BRINKMANN: The immigration and asylum agenda, 192.o.

¹⁴⁰⁴ Lásd 2003/109/EK IE 14. cikk

¹⁴⁰⁵ Az irányelvben rögzített feltételeket teljesítő és a tagállam területére bebocsátást nyerő kék kártya birtokos számára egyébiránt megengedett a tagállami határok átlépése. Lásd KOCHAROV i.m. 921.o.

¹⁴⁰⁶ KOCHAROV i.m. 922.o.

A tagállamközi mozgás jogával élni kívánó harmadik országbeli polgároknak paradox módon, egy igen *erős kapcsolóelemet* kell felmutatniuk a tartózkodásuk helye szerinti első tagállammal. Ilyen kapcsolóelemként funkcionál többek között a migráns által valamely tagállam területére szóló *huzamos tartózkodási engedély* elnyerése, vagy a diákok és a kutatók esetében a *tanulmányok, illetve a kutatói munka kontinuitásának* első tagállamban történő fenntartása. Ez utóbbi követelmény különösen a kisebb tagállamoknak jelenthet gondot, akik ily módon nem képesek kellő mértékben kiaknázni a mobilitási jogokból fakadó előnyöket.¹⁴⁰⁷

A *mobilitás jogok tényleges gyakorlása* továbbá, mint arra fent már részben utaltam, kifejezetten *hátrányos is lehet* a migráns harmadik országbeli polgár számára. Mivel a huzamos tartózkodás jogállása a második tagállam területén szintén csak *öt éves tartózkodást* követően nyerhető el, problémát jelenthet az *első tagállamban szerzett jogállás elvesztése* abban az esetben, ha az érintett személy a határátlépést követően *többször is költözik*, anélkül, hogy a hat év alatt egyszer is visszatérne az első tagállamba. Az érintett személy hat évet meghaladó távollét esetén ugyanis nem jogosult fenntartani "huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező" jogállását abban a tagállamban, amely azt megadta számára. A jogállás ily módon történő elvesztése ugyanakkor a többi tagállam területén való tartózkodás jogára is kihathat. A második tagállam ebben az esetben dönthet úgy, hogy elutasítja a tartózkodási engedély megújítását vagy visszavonja azt, ill. kötelezi az érintett személyt és annak családtagjait a tagállam területének elhagyására.¹⁴⁰⁸ Megállapíthatjuk tehát, hogy amíg a "*tagállamközi akadályok felszámolásának*" uniós polgárok vonatkozásában érvényesülő doktrínája kifejezetten *elő kívánja mozdítani* előbbieket Unió területén való szabad mozgását, addig az EKSz. IV. címe (jelenleg EUMSz. V. címe) alatt elfogadott bevándorláspolitikai irányelvek releváns rendelkezései a harmadik polgárokat számos vonatkozásban inkább *lebeszélni látszanak arról*.

3.3. A mobilitási rendszer inkoherens jellege

¹⁴⁰⁷ Így nem marad más eszköz azok számára, mint az állampolgárság harmadik országbeli migránsok számára történő viszonylag gyors odaítélése, vagy legalábbis annak ígérete.

¹⁴⁰⁸ Lásd 2003/109 irányelv 22 (1) (b) pont

3.3.1. A kérdéses irányelvek egymás közti „átjárhatatlansága”

Tovább súlyosbítja a fenti leírtakat, hogy a legális migráció területén elfogadott irányelvek a tagállamok közötti átjárhatóság vonatkozásában messze nem képeznek koherens rendszert.

Így elgondolkodtató, hogy miért a huzamos tartózkodási irányelv az egyetlen a tárgyalt jogszabályok közül, amely *átfogóan szabályozza a harmadik országbeli polgárok második tagállamban élvezett jogállását.*¹⁴⁰⁹

A migránsok második tagállamban való státuszváltásának korlátozása, ill. az egyes irányelvek által biztosított jogosultságok kumulálására vonatkozó rendelkezések hiánya szintén nagy mértékben aláássa a mobilitási rendszer koherenciáját, még több teret engedve ezzel a tagállami diszkréciónak.¹⁴¹⁰ Kizárólag a magasan képzett munkavállalókról szóló jogi aktus az, amelyik kifejezetten elismeri a különböző irányelvekben szabályozott jogállások kumulálhatóságát, és ezzel a különböző státuszokhoz kapcsolódó jogosultságok egyidejű gyakorlását. A kék kártya irányelv ugyanis lehetővé teszi a különböző tagállamokban eltöltött időszakok összeszámítását a huzamos tartózkodási jogállás elnyerése céljából, azaz a huzamos tartózkodási irányelvben rögzített általános szabálytól eltérően nem szükséges, hogy a kék kártya birtokosai a kérelem benyújtását megelőző öt éves folyamatos és jogszerű tartózkodást igazoljanak az adott tagállam területén. Elégséges, ha közvetlenül a kérelem benyújtását megelőző *kétéves jogszerű és folyamatos* tartózkodást mutatnak fel a kérelem benyújtásának helye szerinti tagállamban, amennyiben kék kártya birtokosként, a különböző tagállamok közötti mozgási lehetőséget kihasználva ötéves jogszerű és folyamatos tartózkodást igazolnak általában az Unió területén. Persze az összkép nem túl pozitív a kék kártya irányelv esetében sem, mivel - az előbbi szabálytól eltekintve – kijelenthető, hogy a kérdéses irányelv általános jelleggel nem segíti elő a huzamos

¹⁴⁰⁹ Mivel a másik két irányelv nem rendelkezik erről, ezért vélhetően az első tagállamban élvezett jogállás illeti meg a migránsokat a második tagállamban is.

¹⁴¹⁰ Problémát jelenthet többek között, hogy a progresszív integráció elvének ellentmondva, a huzamos tartózkodási jogállás a tagállamközi mobilitást illetően kedvezőtlenebb feltételeket biztosít a harmadik országbeliek számára a kutatókról vagy a diákokról szóló irányelv vonatkozó rendelkezéseinél. Így amennyiben egy kutató öt év jogszerű tartózkodást követően huzamos tartózkodást kíván nyerni, a korábban élvezetnél kedvezőtlenebb mobilitási jogok könnyen lebeszélhetik arról.

tartózkodás jogállásának megszerzését. A kártya csak is abban az esetben jelentene komoly előnyt birtokosai számára, ha a huzamos tartózkodás jogállása elnyerésének *várakozási idejét esetükben az számottevően csökkentené*. E megoldás ugyanakkor még csak szóba sem került a tanácsi tárgyalások során.¹⁴¹¹ Természetesen nem tagadható, hogy a különböző tagállamokban eltöltött időszakok összeszámíthatósága könnyebbséget jelent a huzamos tartózkodási jogállás elnyerése tekintetében, mégis a *tagállamok által előírható nemzeti kvóták*¹⁴¹², ill. az *irányelv fogalmi tisztátlansága a kérelem hatóság általi elfogadási kötelezettségét illetően*¹⁴¹³ könnyen gátját szabhatják a tagállamok közötti mozgásnak és ezzel a kérdéses jogállás könnyített elnyerésének.

A fentiek alapján megállapítható tehát, hogy a vizsgálat tárgyául szolgáló bevándorláspolitikai irányelvek valóban nélkülöznek egy szilárd logikai vázat, amelyet követve, a harmadik országbeli migránsok mobilitására és ezzel összefüggő tartózkodására vonatkozó összes releváns kérdés tisztázásra kerülhetne. Mindezek ellenére talán kissé túlzó az a Sanchez által tett kijelentés, miszerint a hektikus, jogalkotási hézagokkal teli szabályozás egyértelműen arra utal, hogy a jogalkotó tulajdonképpen nem is kívánt állást foglalni a fenti kérdésekben, célzatosan a tagállami diszkréció körébe utalva ezzel azokat.¹⁴¹⁴

3.3.2. A kérdéses irányelvek schengeni rendszerrel való inkoherenciája

A koherencia hiánya sajnálatos módon azonban nem csak a kérdéses irányelvek egymás közötti viszonylatában, hanem általában azok *uniós joghoz való viszonyában* is tetten érhető. E tekintetben Sanchez mindenekelőtt a schengeni együttműködésben részt nem vevő államok beutazási *vízummal kapcsolatos* problematikájára világít rá. Amíg a kutatókról szóló irányelv kifejezetten és részleteiben foglalkozik a fenti

¹⁴¹¹ PEERS, S.: Legislative update: EC immigration and Asylum Law: attracting and deterring labour migration: The blue card and employer sanctions directive., 408.o

¹⁴¹² A kék kártya birtokos huzamos tartózkodási jogállással rendelkezők esetében a Bizottságnak a kvóta felemelésére tett javaslatát a Tanács teljes mértékben elutasította

¹⁴¹³ Az irányelvben szereplő feltételek teljesítése esetén.

¹⁴¹⁴ SANCHEZ i.m. 801.o.

kérdéssel,¹⁴¹⁵ addig a diákok beutazásáról, ill. a huzamos tartózkodás jogállásáról szóló irányelvek még csak említést sem tesznek arról. A harmadik állambeliek részére nyújtott mobilitási jogok ugyanis jelentős részben a már a schengeni rendszer által biztosított mozgásszabadság koncepciójára épülnek.¹⁴¹⁶ A kérdéses irányelvek csak a második tagállamban való tartózkodásról rendelkeznek, a *belépési jogosultságról nem tesznek említést.*¹⁴¹⁷ Így konkrét rendelkezés hiányában, amennyiben az érintett állam nem vesz részt a schengeni együttműködésben, főszabályként a *tagállami jogok irányadóak* a harmadik országbeliek belépése vonatkozásában. Ez mindenekelőtt Bulgáriát, Romániát és Ciprust érinti, még ha csak átmenetileg is, ill. Írországot, amely az Egyesült Királysággal ellentétben részt vesz a kutatókról szóló 2005/71/EK irányelv alkalmazásában. Az előbbi esetekben a harmadik országbeliek határok közötti mobilitása tehát vízumkötelezettségnek van, ill. lehet alárendelve, ami nyilvánvalóan erősen korlátozza azok tagállamközi szabad mozgását.

Ugyanakkor a schengeni rendszerben sem történtek meg a szükséges módosítások az új mobilitási jogok megszületése tekintetében. Így problematikus lehet, ha a *schengeni határellenőrzési kódexben szereplő közrendi koncepció* eltér a harmadik országbeliek mobilitása vonatkozásában alkalmazandó közrendi koncepciótól. Az uniós polgárok harmadik országbeli családtagjai beutazása kapcsán felmerült Spanyolország kontra Bizottság ügyben¹⁴¹⁸ a luxemburgi bíróság ugyanis már kimondta, hogy „valamely

¹⁴¹⁵Lásd 2005/71/EK IE 13. cikk (4) bekezdés, ill. 14. cikk (4) bekezdés. Ennek vélhetően az az oka, hogy Írország részt vesz az irányelv elfogadásában.

¹⁴¹⁶A tagállamok területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeliek részére a Schengeni Egyezmény 20-21 cikke szabad mozgást biztosít három hónapos időtartamon belül. Lásd KOCHAROV i.m. 915.o. Nemrég került elfogadásra az a rendelet, ami tovább könnyíti a harmadik országbeli polgárok három hónapnál nem hosszabb ideig tartó szabad mozgását a schengeni térségben. Az Európai Parlament és a Tanács 265/2010/EU rendelete (2010. március 25.) a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezménynek, valamint az 562/2006/EK rendeletnek a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízummal rendelkező személyek mozgása tekintetében történő módosításáról. Az új szabályozás értelmében a három hónapnál hosszabb tartózkodásra jogosító vízum ebben az értelemben egyenértékű lesz a tartózkodási engedéllyel, amennyiben a vízum tulajdonosa minden félévben három hónapra másik tagállamba utazhat, vagy három hónapig a többi tagállam területén szabadon utazhat.

¹⁴¹⁷BOELAERT- SUOMINEN, S.: Non EU nationals and the Council Directive 2003/109/EC on the status of Third-country nationals who are Long-term Residents: Five pace forward and possibly three paces back., 1011.o.

¹⁴¹⁸Lásd a Bíróság C-503/03. sz. Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott, 2006. január 31-i ítélete (EBHT 2006., I-1097. o.) A Bíróság ebben az ügyben kimondta, miszerint nem tagadható meg a tagállami állampolgárok harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársai számára az e térségbe való

közigazgatási gyakorlatnak a Schengeni Megállapodás és annak Végrehajtási Egyezménye (SMVE) rendelkezéseivel való összeegyeztethetősége csak annyiban igazolhatja a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok eljárását, amennyiben a kérdéses rendelkezések alkalmazása összeegyeztethető a személyek szabad mozgására vonatkozó közösségi szabályokkal”.¹⁴¹⁹ Sanchez úgy véli, a fentieket ki kellene terjeszteni azon harmadik országbeli polgárokra is, akik szabad mozgását a *másodlagos közösségi jog, így a legális migráció területén született irányelvek biztosítják*. A schengeni egyezmény 134. cikke ugyanis úgy rendelkezik, hogy „Az SMVE 134. cikke értelmében ezen egyezmény rendelkezései csak annyiban alkalmazhatók, amennyiben összeegyeztethetők a közösségi joggal.”¹⁴²⁰

3.4. A „munkaerőpiaci korlátozásokban” rejlő akadályok

Amint azt fent már részben említésre került, az EKSz. IV. címe (jelenleg EUMSZ. V. címe) alatt született irányelvek egyes tagállamközi mobilitással kapcsolatos rendelkezései kifejezetten gátolják a harmadik országbeli migráns polgárok második tagállam munkaerőpiacán való elhelyezkedését, jelentősen csökkentve ezzel azok mobilitási hajlandóságát. A legproblematisabb e tekintetben a huzamos tartózkodás jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv, amely jogszabály tervezetében a Bizottság még azzal a nem titkolt céllal építette be a huzamos tartózkodási jogállással járó mobilitási rendelkezéseket, hogy a belső piac hatékony működését elősegítendő, könnyedén orvosolható legyen a bizonyos szektorokban átmenetileg fellépő munkaerőhiány. A tervezet időközben történt módosításainak eredményeként e törekvés azonban nem ért célra. Bár az irányelv valóban különbséget tesz a gazdaságilag aktív, ill. inaktív személyek között, ez mégis inkább visszaveti, mint sem előmozdítja a harmadik országbeli

beutazás céljára szolgáló vízum kiadása csupán amiatt, hogy azok a Schengeni Információs Rendszerben beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álltak, anélkül, hogy előzőleg megvizsgálta volna, hogy e személyek jelenléte olyan valóságos, időszerű és kellően komoly veszélyt jelent-e, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét.

¹⁴¹⁹ Lásd hivatkozott ítélet 35. pontja

¹⁴²⁰ SANCHEZ i.m. 802.o.

munkavállalók határok közötti mobilitását.¹⁴²¹ A tagállami/uniós polgársággal rendelkező személyekkel ellentétben úgy tűnik, a *gazdaságilag inaktív harmadik országbeli polgárok a mobilitási jogok vonatkozásában, meglepő módon kedvezőbb helyzetben vannak, mint gazdaságilag aktív társaik*. Utóbbiak foglalkoztatáshoz való joga a második tagállamban ugyanis számottevően csorbulhat, amennyiben a tagállami hatóságok élni kívánnak az irányelv által biztosított korlátozási felhatalmazással.¹⁴²² Melyek ezek a lehetséges korlátozások? A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek a tartózkodási engedélynek a második tagállamban történő kézhezvételét követően ugyan a fogadó ország polgáraival lényegében egyenlő bánásmódban részesülnek a munkaerőpiacra való belépést illetően, azonban e jogot nagyban aláássa a *munkaerőpiaci teszt* tagállam általi alkalmazhatósága.¹⁴²³ A másik tagállamba költözni kívánó személy tartózkodási engedély iránti kérelme ugyanis könnyen visszautasításra találhat a kérdéses tagállam munkaerőpiaci helyzetének függvényében, még abban az esetben is, ha az érintett személy már tényleges állásajánlattal rendelkezik. A tagállamok előírhatják továbbá, hogy a második tagállamba áttelepülni kívánó személy a nemzeti jogszabályok által meghatározott feltételek szerint, *12 hónapig csak korlátozottan* végezhet olyan alkalmazotti tevékenységet, amely különbözik attól, amely alapján tartózkodási engedélyét megadták.¹⁴²⁴ A tagállami területhez kötött munkaerőpiaci teszt alkalmazása nagyban hozzájárul az európai munkaerőpiac feldarabolásához, ahol már nem a kereslet kínálat törvényei, hanem sokkal inkább a tagállami hatóságok szubjektív döntései uralkodnak.¹⁴²⁵ Mindezen túl, a gazdaságilag aktív polgárok második tagállamban való

¹⁴²¹ KOCHAROV i.m. 917.o.

¹⁴²² SKORDAS, A.: Immigration and the Market: the Long-Term Residence Directive, 201.o.

¹⁴²³ Lásd 2003/109/EK irányelv 14. cikk (3) bekezdés

¹⁴²⁴ Lásd hivatkozott irányelv 21. cikk (2) bekezdés

¹⁴²⁵ Bár a kutatók esetében az irányelv nem beszél kifejezetten munkaerőpiaci tesztről, az érintett hatóságok mégis egyfajta kontrollt gyakorolhatnak a kutatók fogadását illetően a munkáltatók és a fogadási megállapodások jóváhagyási eljárása során. Lásd 2005/71/EK irányelv 5-7 cikkek. A kutatókra vonatkozó irányelv alapján kiállított tartózkodási engedélyt a tagállamok visszavonhatják, vagy meghosszabbítását elutasíthatják, amennyiben tartózkodásának célja eltér az engedélyezett tartózkodás céljától. Lásd uo. 10. cikk.

A harmadik országbeli diákokról szóló irányelv értelmében, a hallgató a tanulmányi idején kívül, valamint a fogadó tagállamnak az adott tevékenységre alkalmazandó szabályaira és feltételeire is figyelemmel, jogosult arra, hogy munkát vállaljon, és jogosult lehet arra, hogy önálló vállalkozóként jövedelemszerző tevékenységet folytasson. A fogadó tagállamon belüli munkaerő-piaci helyzet azonban ez esetben is figyelembe vehető. Lásd 2004/114/EK irányelv 17. cikk (1) bekezdés. A tagállamok tehát szabadon dönthetnek arról, hogy biztosítják-e a munkavállaláshoz való jogot a harmadik országbeli diák számára a

foglalkoztatásának megnehezítése magában hordozza az illegális foglalkoztatás veszélyét, tovább gyengítve ezzel a migráns pozícióját.¹⁴²⁶ Minderre magyarázatul szolgálhat az a megállapítás, miszerint *nem a munkaerő mobilitásának* biztosítása az irányelvek elsődleges célja. A bevándorláspolitikai területén született jogi aktusok egyedi jogállásokat kreálnak, amelyek mindenekelőtt a harmadik országbeli migráns Unióba való *első belépése jogcíméhez* kapcsolódnak. A fent tárgyalt, szabad mozgáshoz kapcsolódó jogosítványok, tehát sokkal inkább az uniós bevándorláspolitikai által létrehozott jogállások attribútumaként, mintsem a belső piaci célok előmozdítóiként vannak jelen.¹⁴²⁷

4. Válasz a kritikákra: Az uniós polgárokra, ill. a harmadik országbeli polgárokra vonatkozó mobilitási rendszerek eltérése mögött meghúzódó elvi megfontolások

Kiindulásképp rögzíthetjük, hogy az Unió *tagállamai által aláírt és ratifikált nemzetközi megállapodások nem* keletkeztetnek semmiféle kötelezettséget¹⁴²⁸ az adott állam területén jogszerűen tartózkodó személyek tagállamközi mozgása vonatkozásában a szabad mozgás alapvető jogának címszava alatt. A nemzetközi megállapodásokban szereplő jog kizárólag az adott államon belüli mozgásszabadságra vonatkozik, márpedig „a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térségére” még messze nem tekinthetünk úgy, mint amely megfeleltethető egy szuverén állam területének.¹⁴²⁹ Tekintettel tehát arra, hogy egy másik tagállamba való bevándorlás joga a nemzetközi megállapodások szintjén még nem

munkaerőpiaci teszt esetleges alkalmazásának függvényében. A kék kártya irányelv szintén alkalmazhatónak rendeli a tagállamok által a munkaerőpiaci tesztet, ill. a közösség preferencia elvét. Lásd 2009/50 irányelv 8. ill. 12. cikkek.

¹⁴²⁶ Kocharov szerint, az egyik tagállamban érvényes munkavállalási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli polgár a mobilitási jogainak gyakorlása során akár könnyen az illegalitás útjára is léphet. Lásd KOCHAROV i.m. 926.o.

¹⁴²⁷ Lásd *uo.* 918.o.

¹⁴²⁸ Noha az Emberi Jogok Európai Bírósága már relatíve korán elismerte a tagállamok felelősségét az Egyezményben foglalt emberi jogok tiszteletben tartása vonatkozásában az uniós jog végrehajtása során. *Matthews v. UK* ügy, no. 24833/94 (1999. február 18.)

¹⁴²⁹ Ezzel az Unió és a tagállamok között fennálló alkotmányos viszonyt, struktúrát tagadnánk a bevándorláspolitikai, külső határok, menekültügy területén fennálló hatásköri átfedések tekintetében. E kérdés taglalásakor továbbá azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az EUMSz. V. címe, ill. a schengen *acquis* vonatkozásában a tagállami kötelezettségek eltérnek egymástól.

nyert elismerést,¹⁴³⁰ a harmadik állambeli polgárok Unió területén való szabad mozgása pusztán emberi jogi alapokon nem biztosított. A harmadik országbeliek tagállamközi szabad mozgása vonatkozásában, így - az Európai Unió sui generis alkotmányos struktúrájára is tekintettel-, a Bíróság által már a Wijseenbeek eset¹⁴³¹ kapcsán felvázolt „*progresszív szemlélet*” irányadó, amely értelmében a harmadik országbeliek számára biztosított mobilitási jogoknak, lényegében a szabadság, biztonság és jog érvényesülése térsége által felölelt, a bevándorlás, menekültügy, határellenőrzés területein megvalósult harmonizáció szintjével kell összhangban állniuk.

A harmadik országbeliek számára biztosított mobilitási jogok analízise során tehát nem tekinthetünk el a körülménytől, hogy a fenti jogok *nem a belső piac égisze* alatt születtek meg. A szabad mozgás belső piaci gyakorlása az uniós jogban még a tagállami polgárok vonatkozásában is egy *kiemelten érzékeny* területnek számított, ill. számít mind a mai napig.¹⁴³² Ezt jelezték a keleti bővítést megelőző nagyfokú előkészítő munkálatok, amelyek mindenekelőtt a *csatlakozás munkerőpiacra gyakorolt hatásait* tanulmányozták, és amelyek alapján később megszülettek az átmeneti időszakra vonatkozó derogációk az új tagállamok munkavállalói vonatkozásában.¹⁴³³ A fentiek fényében nagyon is érthető, hogy az EKSz. IV. címe (jelenleg EUMSz. V. címe) alapján elfogadott jogalkotási aktusok a harmadik országbeli polgárok számára a tagállami határok átlépését megengedő rendelkezései nem törekednek a minél szélesebb körű jogok biztosítására, sőt bizonyos pontokon igyekeznek azokat minél szigorúbb korlátok közé szorítani.

¹⁴³⁰ Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 13. cikk (1) bekezdése értelmében: „Az egyes államok határain belül mindenkinek joga van szabadon mozogni és lakóhelyét szabadon megválasztani”; Polgári és politikai jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 12. cikk értelmében: „Mindenkinek joga van a szabadságra és a szabad mozgásra”; az Emberi Jogok Európai Egyezménye 4- számú kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikke értelmében, „Mindazokat, akik jogszerűen tartózkodnak egy állam területén, megilleti a mozgás szabadsága és a lakhely szabad megválasztásának joga”, amelyet Spanyolország, Görögország és az Egyesült Királyság kivételével minden tagállam ratifikált.

¹⁴³¹ A Bíróság C-378/97 sz. Wijseenbeek ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélete (EBHT 1999., I-6207.o.), 39-40.pontok.

¹⁴³² VAN DER MEI, A.P.: Free movement of persons within the Community, 25. o.

¹⁴³³ A csatlakozási tárgyalások során a régi tagállamok a közösségi jog alkalmazásának felfüggesztését kérték, hogy az új tagállamok állampolgárai számára eg ideig még ne kelljen biztosítaniuk ezt a lehetőséget. GELLERNÉ LUKÁCS, É. – SZIGETI, B.: Munkavállalási szabályok az EU tagállamaiban az átmeneti időszak alatt. KJK - KERSZÖV, 2005, 37. o.

5. Konklúzió

Mi jellemzi tehát az EKSz IV. címe (jelenleg EUMSZ. V. címe) alatt elfogadott bevándorláspolitikai irányelvek mobilitási rendelkezéseit? Ahogy az fent részben már megállapításra került, a tárgyalt *migrációs irányelvek által biztosított jogállás nem a migráns belső piaci tevékenységéhez*, hanem a harmadik országbeliek *első belépésének jogcíméhez* kapcsolható. E jogállás mi több elég *merev*,¹⁴³⁴ a státuszváltás korlátozott lehetőségével. Jól tükrözi ezt Sanchez kommentárja, aki úgy véli, amíg a migránsok által az első tagállamban gyakorolt tartózkodási jogosítványok *átmenetiek és funkcionálisan korlátozottak*, ez még inkább elmondható azok második tagállambeli tartózkodását illetően.¹⁴³⁵ Egyetérthetünk Sanchezzal abban, hogy hasonló szisztémáról a két személyi kör, azaz a tagállami/ uniós polgárok és a harmadik országbeliek esetében csak akkor beszélhetnénk, ha utóbbiak első tagállamban való tartózkodásának sem időben, sem az érintettek által gyakorolt tevékenységet illetően (tanulmányok folytatása, kutatói munka, stb.) nem lennének korlátai.

Arról sem feledkezhetünk meg továbbá, hogy a fenti mobilitási jogok nem közvetlenül a szerződésen, hanem pusztán a másodlagos jogon alapulnak. *A szabad mozgás jogát közvetlenül az alapítószerződés ruhazza a tagállami polgárokra*,¹⁴³⁶ anélkül, hogy utat nyitna bárminemű tagállami diszkréciónak, ill. a szabad mozgást gátló adminisztratív akadályoknak.¹⁴³⁷ Ezzel szemben a harmadik országbeliek számára biztosított jogokat kizárólag másodlagos aktusokban lelhetjük fel, ott is *csak korlátozott jelleggel*. Egyetérthetünk Baldaccinivel és Tonerrel, akik szerint, a fent vizsgált másodlagos jogi aktusok olyan akadályoknak rendelik alá a nem uniós polgárok tagállamközi mozgását, amely akadályokat az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata az uniós polgárok szabad

¹⁴³⁴PAPAGIANNI, G: Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law, Martinus Nijhoff, Leiden. 2006, 305.o.

¹⁴³⁵SANCHEZ i.m. 799.o.

¹⁴³⁶KOCHAROV i.m. 915.o.

¹⁴³⁷A Bíróság C-48/75 sz. Belgium v. Royer ügyben 1976. április 8-án hozott ítélete (EBHT 1976, I-497 o.); a Bíróság C-157/79 sz. Pieck ügyben 1980. július 3-án hozott ítélete (EBHT 1983., I-2171 o.); a Bíróság C-118/75 sz. Italy v Watson and Belmann ügyben 1976. július 7-én hozott ítélete (EBHT 1976., -1185.o.); A Bíróság C-363/89 Roux v Belgium ügyben 1991. február 5-én hozott ítélete (EBHT 1991., I-273 o.);

mozgását illetően már réges-rég felszámolt, vagy legalábbis igen erős korlátok közé szorított.¹⁴³⁸A harmadik országbeliek szabad mozgására vonatkozó jogosítványok másodlagos jogban történő rögzítése tehát, kizárja a két mobilitási rendszer analóg módon való értelmezését, így különösen, ami e jogok korlátait illeti.

A fenti új típusú mobilitási jogok, sui generis jellegüknél fogva tehát *nem feleltethetők meg az uniós polgárok által élvezett szabad mozgásra vonatkozó jogosítványoknak*. Mindemellett, el kell ismerni azok jelentőségét, tekintve, hogy első lépcsőfokát jelenthetik egy ahhoz hasonló, tagállamközi mobilitási szisztémának.

Sajnos e tekintetben vélhetően, nem hoz változást a még csak tervezeti formában létező a vállalaton belüli áthelyezettekről szóló irányelv sem, amely irányelvtervezet a fenti jogszabályokhoz hasonlóan szintén kifejezetten rendelkezik a tagállamok közti mobilitásról.

A vállalaton belül áthelyezettek mobilitásáról szóló eredeti bizottsági tervezet ugyan ambiciózusnak mondható, azonban a módosító javaslatok fényében könnyen elképzelhető, hogy az irányelv végső szövege veszít majd az erejéből. Komoly kritikák érték ugyanis az irányelvet a tekintetben, hogy a tagállamközi mobilitást előíró 16. cikk jelenlegi megfogalmazásával – nem biztosít külön lehetőséget arra, hogy az első befogadó tagállamot követően a többi tagállam elutasítson egy befogadás iránti kérelmet, ez pedig korlátozza e tagállamok jogát, hogy meghatározzák, hány harmadik országbeli állampolgárt engednek be területükre.¹⁴³⁹

Ami a jövőt illeti, a harmadik országbeliek Unióban élvezett jogállásának politikai szintű megerősítése még várat magára. A Stockholmi programot övező nagyfokú várakozásokkal szemben,¹⁴⁴⁰ úgy tűnik nem történt komoly politikai áttörés a harmadik országbeliek jogállásának előmozdítása terén és félő, hogy továbbra is a biztonsági

¹⁴³⁸ BALDACCINI, A., TONER, H.: From Amsterdam and Tampere to the Hague: An Overview of Five Years of EC Immigration and Asylum Law, 6. o.

¹⁴³⁹ A Régiók Bizottsága 2011. áprilisi véleménytervezete. CdR 354/2010 fin CdR 354/2010 fin CIVEX-V-014 89th plenary session 31 March and 1 April 2011 OPINION of the Committee of the Regions on intra corporate transfer.

¹⁴⁴⁰ Lásd a kérdésről bővebben TÓTH, J.: On the road from Hague to Stockholm and somehow ahead, 121-135.o.

megfontolások határozzák majd meg a harmadik országbeliek migrációjával és integrációjával kapcsolatos uniós politikát.

Sőt, akár visszalépéshez is vezethet az egész világra kiterjedő gazdasági recesszió és annak elhúzóó hatásai,¹⁴⁴¹ tekintve, hogy a tagállamok továbbra is a munkaerőpiacuk rövid távú védelmét helyezik majd előtérbe a harmadik országbeliek migrációja és integrációja elősegítésének hosszú távon ható gazdasági előnyeivel szemben.

Ugyanakkor némi optimizmusra adhat okot a Lisszaboni Szerződés közelmúltban történő elfogadása, amely a harmadik országbeliek fenti jogainak deklarálását illetően, már az Alapjogi Charta által kikövezett utat követi. A Charta vonatkozó rendelkezése szerint:

„Az Európai Közösséget alapító Szerződés értelmében a mozgási és letelepedési szabadság a tagállamok területén törvényesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgároknak is biztosítható.”¹⁴⁴²

Az EUMSZ. 79 2 (b) pontja ennek megfelelően már a következőképpen fogalmaz:

„Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg [...] a tagállamok valamelyikében jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogainak meghatározása, ideértve a más tagállamokban való szabad mozgásra és tartózkodásra irányadó feltételeket is”¹⁴⁴³ Bár elsőre lényegtelennek vagy legalábbis csekély jelentőséggel bírónak tűnhet a fenti rendelkezésre vonatkozó szerződéses módosítás, a szabad mozgásra való kifejezett utalás abban, mégis direkt kapcsolatot teremt a belső piaci mozgatóerővel. Így a szabad mozgás elemére való kifejezett hivatkozás a fenti rendelkezésben, az EK Sz. 63 (4) bekezdésének korábbi megszövegezésével szemben, már nem ismer el egy olyan mobilitási szisztémát, amely a *nemzeti munkaerőpiacok védelme, ill. a harmadik országbeliek bevándorlása feletti teljes kontroll fő elvein alapul*. Az EUMSZ.-ben rögzített jogalkotási alap megfogalmazásával,

¹⁴⁴¹ LOSONCZ, M.: The impact of the global crisis on EU policies, 109-119.o.

¹⁴⁴² Az Alapjogi Charta 45. cikk (2) bekezdése

¹⁴⁴³ EUMSZ. 79. cikk 2 bekezdés (b) pont

lényegében egy az uniós polgárok szabad mozgásának elveire épülő szisztéma alapjai kerültek lerakásra a harmadik országbeliek vonatkozásában egyaránt.¹⁴⁴⁴

VII. fejezet: A fokozatos integráció és az egységesség elvének megjelenése e bevándorláspolitikai területén elfogadott jogi aktusokban

A „fokozatos integráció” koncepciója lehetővé teszi az *egyidejűleg több tagállammal* fennálló kapcsolatrendszer kiépítését és fenntartását, így többek között azt, hogy az érintett állam *a területén való szigorú értelemben vett jelenléttől független tartózkodási jogállást* nyújtson a migráns polgár számára. A legtöbb bevándorló számára, mint láthattuk, komoly gondot jelent a tartózkodási jogállás megtartása abban az esetben, ha hosszabb-rövidebb időre el kívánja hagyni a fogadó államot, így például haza kíván látogatni a származása szerinti országába. Jól illusztrálja ezt a *török munkavállalók* esetében alkalmazott évtizedes bírósági gyakorlat, amely értelmében, a *fogadó tagállam nem jelentéktelen időtartamra, jogos ok nélkül történő elhagyása* a fenti jogok megszűnését eredményezi. Az érintett tagállami hatóságnak ez esetben jogában áll megkövetelni, hogy az érintett új kérelmet terjesszen elő, amennyiben újra e tagállamban kíván letelepedni.¹⁴⁴⁵ Ez a nem jelentéktelen időtartam, a Bíróság joggyakorlatában, főszabályként egymást követő *hat hónapot jelent*. Az uniós jog, tehát a török munkavállalók részéről lényegében a fogadó tagállam területén való *folyamatos jelenlétet* követel. A származási országba akár gazdasági célból, akár a társadalmi, ill. kulturális kötelek megőrzése céljából való hazatérés negatívan hat ki a fogadó országban elnyert tartózkodási jogállásra.¹⁴⁴⁶ A fentiek alapján, tehát a származási, ill. a fogadó ország

¹⁴⁴⁴ SANCHEZ i.m. 798.o.

¹⁴⁴⁵ A kérelem, ha az érintett továbbra is egy török munkavállaló eltartottja, a családi minőségben történő tartózkodás engedélyezésére, egyéb esetben az 1/80-as határozat 6. cikke alapján történő munkavállalás engedélyezésére irányul. Lásd fent hivatkozott C-329/97 sz. Sezgin Ergat v Stadt Ulm ítélet 46. pontja; C-467/02 sz. Cetinkaya v. Land Baden- Württemberg ítélet 36. pontja ; C-373/03 sz. Aydinli v Land Baden-Württemberg ítélet 27. pontja; C-503/04 sz. Torun v Stadt Augsburg ítélet 21. pontja; C-325/05 sz. Derin v Landkreis Darmstadt-Dieburg ítélet 54. pontja.

¹⁴⁴⁶ A munkavégzés vagy idős hozzátartozóinak ápolása, gondozása céljából haza kíván térni, ott tartózkodása vélhetően meghaladja majd a hat hónapot, ami a tartózkodási jogosultságának elvesztésével járhat.

közötti, hosszabb időtartamú ingázás, vagy akár egy másik uniós tagállamba költözés, azaz a transznacionális migráció, erős korlátok közé szorul.

E tekintetben azonban *lényegi változásokat* hozott a *huzamos tartózkodás jogáról szóló irányelv*, amely kifejezetten elősegíti a harmadik országbeli polgárok tagállamok közötti mobilitását. Az irányelv 14. cikke értelmében ugyanis a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy megszerzi a jogot arra, hogy az említett jogállást kibocsátó tagállamtól eltérő tagállam területén *három hónapot meghaladóan tartózkodjon bizonyos feltételek* teljesítése esetén. A harmadik országbeliek EU területén való szabadabb mozgását könnyíti meg az irányelv azon rendelkezése is, amely értelmében az érintett személy csak *hat évet meghaladó* távollét esetén veszíti el a huzamos tartózkodás jogállását abban az országban, amely azt számára megadta.¹⁴⁴⁷

A huzamos tartózkodási irányelv továbbá nem csak az Unió területén való mozgást könnyíti meg a harmadik országbeliek számára, hanem a származási országgal való kapcsolat fenntartását is. A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek ugyanis csak az Unió *területétől 12 egymást követő hónapnyi* időtartamon át tartó távollét esetén nem jogosultak fenntartani a "huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező" jogállást.¹⁴⁴⁸ Sőt, a tagállamok engedélyezhetik, hogy ennél hosszabb, vagy egyedi, ill. kivételes okokból történő távollét se járjon a jogállás visszavonásával vagy elvesztésével. A fenti rendelkezések, tehát hosszabb idejű távollétet is lehetővé tesznek nem csak más tagállamokban, hanem a származás szerinti országban is. Amennyiben pedig a távollét miatt a fenti jogállás mégis megszűnne, azt a 9 (5) cikkely szerint könnyített eljárás keretében, amelyről a tagállamoknak kell rendelkezniük, vissza lehet azt szerezni.

A kék kártya irányelv¹⁴⁴⁹ szintén elősegítheti a harmadik országbeli munkavállalók tagállami határok közötti mozgását, azáltal, hogy a 2003/109/EK irányelv szerinti, a tartózkodás időtartamával kapcsolatos követelményeknek való megfelelés céljából, lehetővé teszi a *különböző* tagállamokban eltöltött időszakok összeszámítását.

¹⁴⁴⁷ 2003/109/EK irányelv 9. cikk (4) bek.

¹⁴⁴⁸ Lásd uo. 9 (1)(3)

¹⁴⁴⁹ 2009/50/EK irányelv 16 (2) cikk

Az előbb felsorolt rendelkezések, tehát mind a *transznacionális migráció* gyakorlásának megkönnyítése irányába mutatnak, amely, *tehát nem követeli meg a fogadó tagállam területén való szigorú értelemben vett folyamatos tartózkodást*. Ez nem csak az államhatárok közötti (könnyebb) átjárhatóságot, hanem a fogadó országból való kiutasítással szembeni fokozott védelmet is magában foglalja.

A huzamos tartózkodás jogállásáról szóló irányelv 2003/109/EK vonatkozó rendelkezése,¹⁴⁵⁰ a *társadalmi kötődések sokrétűségének jogi szempontú* elismerését hordozza magában. A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy kiutasításáról szóló döntés meghozatala előtt az érintett államnak ugyanis számos faktort kell értékelnie, így a tagállam területén való tartózkodás időtartamát, az érintett személy korát, a családi státuszát, ill. a migráns tartózkodási helye szerinti országhoz való kötődését vagy a származási országhoz fűződő kapcsolatok hiányát. E rendelkezés lényegében az EJEB 8. cikkel kapcsolatos joggyakorlatának kritériumrendszerét veszi át. A kiutasítással kapcsolatos fenti szempontrendszer, a fokozatos integráció koncepciójának azon feltevésére épít, amely értelmében a migráns a *tartózkodás hosszától függően fokozatosan mélyíti el a fogadó állammal való kapcsolatrendszerét*.

A tagállamok továbbá kizárólag abban az esetben dönthetnek úgy, hogy kiutasítanak egy huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyt, ha az illető *tényleges és kellően súlyos veszélyt* jelent a közrendre vagy a közbiztonságra. A fogadó tagállam, tehát *nem hárítja át automatikusan a felelősséget a származási államra* abban az esetben, ha a migráns kisebb súlyú a közrendet, ill. közbiztonságot sértő cselekményt követ el. A fogadó tagállam bizonyos mértékig tehát felelősséget vállal a területén lakó bevándorolt polgárok irányába.

A még csak tervezet szintjén létező keretirányelv ugyan nem képezi vizsgálódásunk tárgyát, de érdemes megemlíteni, hogy annak elfogadása vélhetően szintén hozzájárul majd a harmadik országbeli polgárok fogadó tagállamba történő fokozatos integrációjához. Az egységes *keretengedélyről szóló irányelvtervezet* nem titkolt célkitűzése a harmadik országbeli migránsok fogadó tagállam szociális biztonsági

¹⁴⁵⁰ Lásd 2003/109/EK irányelv 12. cikk (3) bekezdés

rendszerébe történő integrálása az uniós polgárok és a harmadik országbeli polgárok jogállása közti eltérés csökkentése céljából.¹⁴⁵¹ Az irányelvtervezet ugyanis *a fogadó tagállam szociális-gazdasági rendszerébe való azonnal integráció szükségességét* hangsúlyozza.

Az irányelvtervezet első benyomásra valóban ígéretes, a beutazó harmadik országbeliek adminisztratív terheit jelentősen csökkenteni látszik azáltal, hogy a gazdasági migránsok mindössze egy engedélyt kapnak majd, azaz nem kell külön-külön tartózkodási, ill. munkavállalási engedélyt igényelniük. Sőt, az irányelvtervezet a harmadik országbeli migránsok számára számos lényeges szociális, ill. gazdasági jogot biztosít. Végül, szintén jelentős előrelépés, miszerint előbbiek a tagállami polgárokkal egyenlő bánásmódot élveznek majd számos területen.

Hangsúlyozni szükséges ugyanakkor, hogy az irányelv hatálya alá tartozó migránsok nem az uniós polgárokkal, hanem csak is a fogadó állam polgáraival élveznek azonos elbánást, sőt az irányelv preambuluma külön ki is emeli, hogy az egyenlő bánásmód biztosítását a harmadik országbeliek számára sokkal inkább gazdasági, mintsem az emberi jogi megfontolások motiválták.

Az irányelv preambulumban szerepel, e rendelkezések célja, hogy az egész EU-n belül egyenlő esélyeket teremtsenek, elismerjék, hogy a harmadik országok valamely tagállamban legálisan munkát vállaló állampolgárai munkájukkal és befizetett adójukkal hozzájárulnak az európai gazdasághoz, valamint biztosítékkal szolgáljanak a saját állampolgárok és a harmadik országok állampolgárai közötti tisztességtelen verseny csökkentésére, amely az utóbbiak esetleges kizsákmányolásából következik.¹⁴⁵²

A tagállamok ráadásul továbbra is számos korlátozást tarthatnak fent, így a felsőoktatáshoz való hozzáférés vagy a szakképzés területén a tanulmányi ösztöndíjak tekintetében. A felsőoktatáshoz való hozzáférés korlátozhatósága különösen nehezen védhető, amennyiben az uniós polgárokra vonatkozó ítélkezési gyakorlatot vesszük

¹⁴⁵¹ COM (2007) 638. A harmadik országok állampolgárainak valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országokból származó, a tagállamok területén legálisan tartózkodó munkavállalók közös jogairól.

¹⁴⁵² Lásd COM (2007) 638, 9. preambulumban pont.

alapul.¹⁴⁵³ A diplomák és szakképesítések kölcsönös elismerését illetően pedig az irányelv a nemzeti joggal összhangban kitévelt alkalmazza.

Az irányelv preambuluma szerint, valamely harmadik ország állampolgára által egy másik tagállamban szerzett szakképesítést ugyanúgy el kell ismerni, mint az uniós polgárok szakképesítését, a harmadik országban szerzett képezéseket pedig a szakmai képezések elismeréséről szóló, 2005. szeptember 7-i 2005/36/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel összhangban kell figyelembe venni.¹⁴⁵⁴

Sajnálatos, hogy az irányelvtervezet érdemi rendelkezései között¹⁴⁵⁵ nem kerül megemlítésre a fenti dokumentum és az sem valószínű, hogy a tagállamok a jövőben elfogadják a kiterjedtebb jogokat biztosító 2005/36/EK irányelvre való hivatkozást a migránsok részéről, hiszen még a tagállamok területén huzamosan tartózkodó harmadik országbeliek számára sem biztosított e tekintetben az egyenlő bánásmód.

A tervezet értelmében üdvözlendő, hogy a javaslat rendelkezései szerint a szociális biztonsági ellátások területén alkalmazott egyenlő bánásmód azon személyekre is kiterjedne, akik egy harmadik országból közvetlenül érkeznek valamely tagállamba, azaz nem csak a tagállami határokat átlépő személyekre. Ugyanakkor szükséges megemlíteni, hogy a tagállamok esetenként korlátozhatják az egyenlő bánásmódhoz való jogot a ténylegesen alkalmazásban álló személyekre.¹⁴⁵⁶

¹⁴⁵³ Lásd C-147/03 Az ítéletben megállapítást nyert, miszerint az Osztrák Köztársaság – mivel nem tette meg a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a más tagállamban szerzett középiskolai bizonyítvánnyal rendelkezők az osztrák középiskolai bizonyítvánnyal rendelkezőkkel azonos feltételek mellett juthassanak be az osztrák főiskolai és egyetemi oktatásba – nem teljesítette az EK szerződésből (12., EK 149. és EK 150. cikkek) eredő kötelezettségeit. A Bíróság Bizottság kontra Ausztria ügyben 2005. február. 1-jén hozott ítélete (az EBHT-ban még nem tették közzé).

¹⁴⁵⁴ Lásd COM (2007) 0638 15. preambulom pont.

A 2005/36/EK irányelv 3. cikkének (3) bekezdése értelmében a harmadik ország által kibocsátott, előírt képezés megszerzését tanúsító okiratot előírt képezés megszerzését tanúsító okiratnak kell tekinteni, amennyiben annak birtokosa az érintett szakmában annak a tagállamnak a területén, amely a szóban forgó, előírt képezés megszerzését tanúsító okiratot megfelelően elismerte, hároméves, az említett tagállam által tanúsított szakmai tapasztalatot szerzett.

¹⁴⁵⁵ Lásd hivatkozott irányelvtervezet 12. cikke

¹⁴⁵⁶ Ennek a korlátozási lehetőségnek a következő a magyarázata: A javaslat elsődleges célja az, hogy a harmadik országok legálisan tartózkodó állampolgárai egyenlő bánásmódban részesüljenek. A „harmadik országból származó munkavállaló” kifejezés azonban a definíció szerint magában foglalja a harmadik országok valamennyi olyan állampolgárát, akinek valamely tagállam területén való tartózkodását engedélyezték, és ott munkavállalásra jogosult. Ez azt jelenti, hogy e javaslat egyenlő bánásmódra vonatkozó rendelkezései a harmadik országok azon állampolgárait is vonatkoznak, akik nincsenek ténylegesen alkalmazásban. A „harmadik országból származó munkavállalók” fogalmát azért így

A fenti korlátozás lehetősége a munkafeltételek, az egyesülési szabadság, és az adóelőnyök tekintetében élvezendő egyenlő bánásmód esetkére is fennáll. Ez számos esetben érthető, hiszen a munkavállaláshoz kapcsolódó jogok csak azok számára bírnak relevanciával, akik alkalmazásban állnak.

Az egyesülési szabadság terén élvezett egyenlő elbánás követelményének tényleges alkalmazásban állókra történő korlátozásának jogszerűsége ugyanakkor erősen megkérdőjelezhető, hiszen miért is ne csatlakozhatnának az állást keresők egy munkavállalókat képviselő nem kormányzati szervhez, amelynek célja a diszkriminációmentes foglalkoztatás biztosításának előmozdítása? Különösen helytállónak tűnik ezen érvelés az alapjogi Charta 12. cikke (1) bekezdése fényében, amely előírja, hogy „Mindenkinek joga van a békés gyülekezés szabadságához és a bármiféle – különösen politikai, szakmai és civil – célú egyesüléshez, ami magában foglalja mindenkinek a jogát ahhoz, hogy érdekei védelmére szakmai szervezetet alapítson, vagy ilyenhez csatlakozzon”.¹⁴⁵⁷

A fokozatos integráció strukturális elve mellett természetesen továbbra is meghatározó marad az egyégesség elve az európai migrációs és integrációs politikában. Így a fent említett, transznacionális migrációt megengedő huzamos tartózkodási jogállás elnyerése egy igen statikus koncepcióra épül. A huzamos tartózkodásról szóló irányelv 4. cikkének (1) bekezdése igen szigorú feltételeket fektet le a jogállás megszerzése vonatkozásában, így főszabályként a kérelem benyújtását megelőző jogszerű és öt éven át tartó folyamatos tartózkodást az érintett tagállam területén. A távollétek csak abban az esetben nem szakítják meg a fenti időtartamot, ha azok hat egymást követő hónapnál rövidebbek, és összességükben nem haladják meg a 10 hónapot.¹⁴⁵⁸ A transznacionális migráció tehát a

határozták meg, hogy magában foglalja a tényleges foglalkoztatás előtti helyzeteket (diploma elismerése, munkaközvetítő szolgálatok támogatása), illetve a korábbi hozzájárulások alapján a foglalkoztatás utáni helyzeteket (munkanélküli segély) is. Ennek ellenére a jogok többségét értelemszerűen az alkalmazásban állók gyakorolhatják. Mindenesetre az egyenlő bánásmóddhoz való jog minden esetben szigorúan ahhoz kötődik, hogy a harmadik ország állampolgára legálisan tartózkodik valamely tagállamban, és ott munkavállalásra jogosult, amit az összevont engedély igazol. COM 2007 (638) 12. cikk

¹⁴⁵⁷ Lásd fent hivatkozott Alapjogi Charta 12. cikk (1) bekezdés

¹⁴⁵⁸ Ez összhangban van a bíróság fentiekben már említett 1/80-as társulási tanácsi határozat vonatkozásában alkalmazott joggyakorlatával.

huzamos státusz megadása előtt csak egy igen szűk, így a magasan képzett, ill. kiküldött munkavállalók, a diákok és a kutatók számára engedélyezett, ráadásul utóbbiak esetében is csak komoly korlátozásokkal.

Az irányelvben szereplő *integrációs feltételek* is az egységesség elvének uniós jogban megjelenő koncepciója irányába mutatnak. Az integrációs feltételek értelmében a migránsok csak abban az esetben nyerhetik el a fenti jogállást, ha már valamilyen mértékben megtörtént a beilleszkedésük a fogadó ország társadalmába. A huzamos tartózkodásról szóló irányelv 5(2) bekezdése szerint, ugyanis a tagállamok megkövetelhetik a harmadik országok állampolgáraitól, hogy a nemzeti jognak megfelelően feleljenek meg a *társadalomba való beilleszkedésre* vonatkozó követelményeknek. Ez ugyan egy opcionális követelmény, mégis igen súlyos fegyvertény a tagállamok kezében. A huzamos tartózkodási jogállás megszerzése vonatkozásában tehát az egységesség elve, míg a már megszerzett jogállás esetén a fokozott integráció koncepciója érvényesül. Az egységesség elvének megjelenése különösen szembeötlő a szakképzett munkavállalók belépéséről és tartózkodásáról szóló 2009/50/EK ún. kék kártya irányelv esetében, amelynek 6. cikke értelmében az irányelv nem érinti a tagállamok arra vonatkozó jogát, hogy meghatározzák azt, hogy magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából harmadik országokból hány állampolgár beutazását engedélyezik területükre.

IV. RÉSZ: Konklúzió

A harmadik országbeli polgárok uniós jogállásának megerősítése terén igen ambiciózus célokat tűző Tamperei csúcs óta, már több mint egy évtized eltelt. Milyen lényegi változásokat hozott az elmúlt tíz év a harmadik országbeliek Unióban élvezett jogait illetően?

Összességében, kijelenthetjük, hogy a harmadik országbeliek Európai Unióban élvezett jogállása, ha nem is jelentős mértékben, de erősödött. Az EK Sz. IV. címe alatt elfogadott irányelveknek köszönhetően a harmadik országbeliek tagállamokba való belépése, ill. ott

tartózkodásának feltételei - még ha csak bizonyos csoportok vonatkozásában is-, de *jogilag szabályozott* alapokat nyert. Mi több, utóbbiak részesülhetnek a tagállamközi mozgás jogosítványából, ill. számos területen kvázi egyenlő bánásmódot élvezhetnek a fogadó ország polgáraival.

A kérdéses irányelvek által szabályozott területeken a tagállami diszkréció, ha nem is jelentős mértékben, de visszaszorult. A jövőben a tagállamok egységes standardok alapján járhatnak csak el, alárendelve aktusaikat az Európai Unió Bírósága jogszerűségi vizsgálatának. Az arányosság, a jogbiztonság elvei, az egyenlő bánásmód és az alapvető jogok tiszteletben tartásának követelménye lényegi és megkerülhetetlen mércéjéül szolgálnak majd a bevándorláspolitikai területén született uniós aktusoknak és az azokat implementáló tagállami szabályoknak.

A fenti irányelvek értékelésekor, ugyanakkor azt is meg kell állapítanunk, miszerint a kérdéses irányelvek számos fogyatékoságban szenvednek. Így mindenekelőtt pusztán minimumharmonizációt valósítanak meg, és a fogalmi tisztaság követelményét mellőzve, továbbra is jelentős tagállami mérlegelésnek engdenek teret.¹⁴⁵⁹ A tagállami implementációs folyamatok nehézkesek, és ami ennél is fájóbb, az egyes irányelvek nem tartalmaznak általános hatályú standstill kaluzulát, ami meggátolná, hogy a tagállamok az irányelv végrehajtása időpontjában irányadó szabályozásnál korlátozóbb szabályokat vezessenek be.

A fenti általános megállapításon túl, érdemes részleteiben is megvizsgálni, hogy az elmúlt évtized milyen előrelépést jelentett a harmadik országbeliek számára az Unió és tagállamai által garantált jogosítványokat illetően, kifejezetten az uniós polgárok jogainak tükrében. A Tamperei Program ugyanis úgy fogalmaz, hogy a jogszerűen tartózkodó *harmadik országbeli* polgárok jogállását *közelíteni* kell a tagállami állampolgárokéhoz, ill. számukra az uniós polgárokéhoz hasonló jogosítványokat kell nyújtani. Ez utóbbi

¹⁴⁵⁹ Így pl. az anyagi források állandó és rendszeres jellege, a „nemzeti joggal összhangban” kitétel

szólam egyébként a Stockholmi Programban is felcsendül, tekintettel, hogy¹⁴⁶⁰ a hasonló jogállás biztosítása különösen lényeges a sikeres integrációs politika szempontjából.¹⁴⁶¹

A migránsok jogállásának tagállami polgárokéhoz történő közelítése első látásra úgy tűnik megvalósult, hiszen a fenti irányelvek (a 2003/86/EK családegyesítési és a diákok tartózkodásáról szóló 204/114/EK irányelv kivételével) a fogadó ország polgáraival való kvázi egyenlő bánásmódot biztosítanak a tagállamok területére beutazó és ott jogszerűen tartózkodó harmadik országbeliek számára. Nem hagyhatjuk figyelmen kívül ugyanakkor, hogy a tagállamok számos területi és egyéb korlátozással élhetnek a fenti egyenlő bánásmód biztosítása tekintetében. Nem beszélve arról, hogy a tagállamok az egyenlő bánásmódot előíró rendelkezés átültetésekor lényegében alig módosították már meglévő szabályaikat, tekintettel, hogy azok nagy része már az implementációt megelőzően is részét képezték a nemzeti jogoknak. Így a Tamperei program és az az alapján kidolgozott irányelvek elfogadása e tekintetben nem hozott jelentős változást a fenti személyi körök jogállásának közelítését illetően.

Ami pedig az uniós polgárokéhoz hasonló jogosítványok nyújtását illeti, látszólag komoly előrelépést jelentenek a fenti irányelvekben rögzített mobilitási jogok. Szükséges ugyanakkor megjegyezni, hogy a harmadik állambeliek számára biztosított tagállamközi mobilitási jogok nem említhetők egy nevezőn az uniós polgárok szabad mozgásának jogával. Előbbieknek ugyanis számos, szigorú feltételnek kell megfelelniük a fenti jog gyakorlása céljából, sőt egyes szabályok, így a kék kártya irányelv esetén lényegében nem is beszélhetünk „jog”-ról, tekintettel a tagállamok általi kvóta állítására irányuló jogszabályi felhatalmazásnak. Így, ha az uniós polgárok és a harmadik országbeliek számára nyújtott jogokat alapos vizsgálatnak vetjük alá, láthatjuk, hogy továbbra is széles szakadék tátong a két eltérő jogállás között. Mindennek háttérében az áll, hogy az uniós polgárok számára közvetlenül a szerződés biztosítja a szabad mozgás alapvető szabadságát, szemben a harmadik országbeliek másodlagos jogból fakadó tagállamközi mozgási jogosítványaiival.

¹⁴⁶⁰ A Stockholmi Program 6.1.4.

¹⁴⁶¹ Lásd uo. 6.1.5.

A Tamperei program továbbá rögzíti, hogy a tagállamok területén huzamosan tartózkodó harmadik országbeli polgároknak a tartózkodás államában az uniós polgárokéhoz a lehető legközelebb álló jogokat kell biztosítani. Látszólag tehát, úgy tűnik, a huzamos tartózkodás jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv megszületésével teljességbe ment a fenti célkitűzés, tekintve, hogy a kérdéses jogszabály öt év folyamatos és jogszerű tartózkodást követően biztos státuszt, ill. kiterjedt jogosítványokat garantál a harmadik országbeliek számára. E jogok azonban számos tekintetben komoly eltérést mutatnak a tagállami határokat átlépő uniós polgárok részére a 2004/38/EK irányelvben rögzített hasonló jogokkal szemben. Így a másik tagállamba utazni kívánó huzamos tartózkodási jogállást nyert személytől akár egy integrációs teszt teljesítése is megkövetelhető a fogadó ország részéről. Továbbá, amíg a 2004/38/EK irányelv általános jelleggel biztosítja az egyenlő bánásmódot a fogadó országban, e jogok listája a huzamos jogállást nyert harmadik országbeliek tekintetében pusztán kimerítő jellegű. Mi több, e jogok számos tekintetben korlátozhatók a tagállamok részére kínált irányelvi felhatalmazás alapján. Láthatjuk tehát, hogy a „lehető legközelebb álló jogok huzamosan tartózkodó harmadik országbeliek számára történő biztosításának” célkitűzése továbbra is illúzió marad, különös tekintettel azon sajnálatos tényre, miszerint a Stockholmi Program arra már utalást sem tesz.

Ami a tartózkodás helye szerinti állampolgárság megszerzésének lehetőségét illeti e jogállás elnyerése nem vált egyszerűbbé a huzamosan tartózkodó harmadik országbeliek számára. Sőt, az elmúlt években kifejezetten szigorodtak a tagállami szabályok, különösen, ami a nyelvi követelményeket és az integrációs tesztekkel illeti. Az állampolgárság elnyerésének és elvesztésének feltételeit továbbra is a nemzeti jog határozza meg, még ha azt korlátok közé szorította is az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata, amely értelmében, a tagállamok az uniós jog figyelembevételével határozhatják csak meg az állampolgárság definiálására vonatkozó szabályaikat.¹⁴⁶²

¹⁴⁶² Micheletti ítélet 10. pontja

A Stockholmi Program mi több semmiféle figyelmet nem szentel a jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli polgárok állampolgársága/uniós polgársága megszerzése kérdéskörének.

Összességében tehát megállapíthatjuk, hogy a bevándorlási politika területén elfogadott irányelvek és az azokat átültető tagállami szabályok nem segítik elő kellő mértékben a Tamperei célkitűzések megvalósulását. Ily módon az Európai Unió Bíróságára marad, hogy az az általános jogelvekkel összhangban biztosítsa az irányelvekben foglaltak hatékony érvényesülését, ill. hogy jogfejlesztő gyakorlatával általában megerősítse a harmadik országbeliek Unióban élvezett jogállását.

A Bíróság úgy tűnik, eleget tud és kíván is tenni e feladatának, legalábbis, ami a határokat átlépő uniós polgárok harmadik országbeli családtagjaira vonatkozó ítélkezési gyakorlatát illeti. Minden jel arra utal, hogy a Bíróság fenti személyek irányában folytatott joggyakorlatát az ún. *liberális szemlélet* határozza majd meg a jövőben. E szemlélet értelmében az uniós jog által biztosított családegyesítési jogosítványok abban az esetben is megilletik az uniós polgárt és így közvetve azok harmadik országbeli családtagjait, ha az uniós polgár nem kifejezetten a belső piaci célok megvalósítását szolgáló gyakorolja a családegyesítési jogosítványait. Az új, liberális irányvonal tehát az esetben is biztosítani igyekszik az uniós polgárok számára a családegyesítési jogok gyakorlását, ha a családegyesítés az előbbiektől által gyakorolt gazdasági tevékenységgel nem áll szoros összefüggésben. A Bíróság által a közelmúltban elfogadott Eind,¹⁴⁶³ illetve Metock¹⁴⁶⁴ ítéletek (továbbá a Sahin¹⁴⁶⁵ ügyben hozott végzés) tagadhatatlanul a liberális szemléletet követik, amely úgy tűnik a következő évtizedben meghatározó irányvonala lesz a Bíróság uniós polgárok és családtagjaik beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos joggyakorlatának.

¹⁴⁶³ A Bíróság C-291/05 sz. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie v R. N. G. Eind ügyben 2007. december 11-én hozott ítélete (EBHT 2007., I-10719 o.)

¹⁴⁶⁴ A Bíróság C-127/08 sz. Metock and Others v Minister for Justice, Equality and Law Reform ügyben 2008. július 25-én hozott ítélete (az EBHT-ban még nem tették közzé)

¹⁴⁶⁵ A Bíróság C-551/07 sz. Sahin v Bundesminister für Inneres ügyben 2008. december 19-én hozott végzése (az EBHT-ban még nem tették közzé)

Hasonlóképpen, az Ankarai Megállapodásban, a Kiegészítő jegyzőkönyvben és az 1/80-as társulási tanácsi határozatban foglaltakra irányuló kiterjesztő hatályú ítélkezési gyakorlatával az EuB jelentős mértékben hozzájárult a török állampolgárok bizonyos csoportjai Unióban élvezett jogosítványai megerősödéséhez. A luxemburgi fórum azon túl, hogy vonatkozó ítéleteiben deklarálta a megállapodásban és a fent említett határozatban foglalt rendelkezések közvetlen hatályát, számos rendelkezést, ill. abban foglalt koncepciót az uniós polgárság és a „szabad mozgás” prizmáján keresztül értelmezett. Így a tagállami polgárokra irányadó ítélkezési gyakorlatot vette alapul a *munkavállaló fogalmának*¹⁴⁶⁶ meghatározásakor, kifejezetten deklarálva, hogy a munkavállalói minőség a tagállamba érkezés eredeti céljától függetlenül is fennáll, amennyiben tényleges, valós gazdasági célú tevékenységet fejt ki a kérdéses személy.

Hasonlóképpen példaértékű az EuB török munkavállalók kiutasításával kapcsolatos gyakorlata, amely kapcsán előbbi *expressis verbis* deklarálta, miszerint az 1/80-as társulási tanácsi határozat releváns rendelkezését a közösségi munkavállalók szabad mozgását korlátozó kivételrendszernek megfelelően kell értelmezni (Nazli ügy).

A Bíróság joggyakorlata különösen előrevivő volt a török vállalkozók, szolgáltatásnyújtók Unióban élvezett jogállásának kiteljesítése vonatkozásában. A luxemburgi fórum ugyanis rögzítette, hogy a Kiegészítő jegyzőkönyv 41(1) bekezdésben foglalt *standstill* kaluzula alapján nem alkalmazhatók szigorúbb nemzeti szabályok és feltételek a török vállalkozókkal szemben, mint amelyek annak hatályablépésekor voltak életben (Tum and Dari ügyek).¹⁴⁶⁷ A Bíróság kifejezetten rögzítette e tekintetben, hogy egy a belső piaci szabadsággal a társulási megállapodás jogcímén élni kívánó török állampolgár vonatkozásában az olyan nemzeti szabályozás, amely e tevékenységet vízum kibocsátásától teszi függővé, korlátozhatja e szabadság tényleges gyakorlását azon adminisztratív és gazdasági többletterhek folytán, amelyekkel a vízum beszerzése jár.

¹⁴⁶⁶ A Bíróság C-188/00 sz. Kurz ügyben 2002. november 19-én hozott ítélete (EBHT 2002., I-10691.o.); C-340/97 sz. Nazli ügyben 2000. február 10-én (EBHT 2000., I-957. o.); C-294/06 sz. Payir és társai ügyben 2008. január 24-én hozott ítélete (EBHT 2008. I-203.o.)

¹⁴⁶⁷ A Bíróság C-37/98 sz. Savas ügyben 2000. május 11-én hozott ítéletének (EBHT 2000., I-2927.o.) 70. pontja.

Lásd OTT, A.: *The SavasCase – Analogies between Turkish Self-Employed and Workers?*, 445-458.o.

Sőt, a vízumkérelem elutasítása kifejezetten gátolhatja az említett szabadság gyakorlását. (Soysal ügy)

A Bíróság török migránsok családtagjaira vonatkozó gyakorlatának kiterjesztő értelmezése pedig egyenesen oda vezetett, hogy a Bíróságnak kifejezetten arra a kérdésre kellett választ adnia, vajon a Kiegészítő Jegyzőkönyv 59. cikke értelmében, hogyan ítélandó meg, ha a török munkavállalók családtagjai az 1/80-as határozat rendelkezései értelmében esetlegesen kedvezőbb bánásmódban részesülnek, mint a közösségi munkavállalók családtagjai az EK Sz. korábbi 39. cikke (jelenleg EUM Sz. 45. cikke) ill. 1612/68/EGK rendelet alapján.

A Bíróság az Ankara acquis-n túl más harmadik országbeli polgárok uniós jogállását rendező nemzetközi megállapodásban foglalt rendelkezést is igyekezett a lehető legkiterjesztőbben értelmezni. Így a Maghreb megállapodásokban a hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondó rendelkezés alanyi és tárgyi hatályának határait a Bíróság igen szélesen húzta meg, jelentősen megerősítve ezzel a kérdéses országból érkező munkavállalók társadalombiztosítás területén élvezett jogosítványait a (Hallouzi Chocco, az Echouikh és az El Youssfi ügyekben).

Persze, bármennyire is kiterjesztő értelmezést követ a Bíróság a harmadik országbeliekkel kapcsolatos fenti joggyakorlata során, nem tekinthetünk el annak a ténynek a figyelembevételétől, hogy az EK (ma már Unió) és egyes harmadik országok között kötött megállapodások, ill. az azokhoz kapcsolódó joganyag továbbra is gazdasági alapokon áll, amely jelentős korlátokat szab a megállapodások hatálya alá tartozó harmadik országbeliek Unióban élvezett jogállása tekintetében.

Így, a török polgárok és az uniós polgárok jogállása közötti eltérést jól illusztrálja az a kedvezőtlen jogi helyzet, amelyben a török munkavállalók akkor találják magukat, ha valamilyen oknál fogva megszakad a kapcsolatuk a fogadó állam munkaerőpiacával

(szemben az uniós polgárokkal, akik továbbra is az uniós jog védelmét élvezik e tekintetben).¹⁴⁶⁸

A gazdasági megfontolások tehát, úgy tűnik továbbra is domináns szerepet játszanak a harmadik országbeliek uniós jogállásának meghatározásában. A gazdasági szempontoktól való elszakadás nehézkes folyamata még a Bíróság határokat átlépő uniós polgárokra és azok családtagjaira vonatkozó joggyakorlatában is tetten érhető. Kiváló példáját kínálja ennek az Akrich eset, amelyben a Bíróság az uniós polgárok családegyesítése tárgyában születő döntését, a szabad munkavállalás gazdasági szabadságának gyakorlása céljából lefektetett 1612/68/EGK rendelet nyomvonalán haladva, sőt annak egy kifejezetten megszorító értelmezésével kívánta meghozni.

A Bíróság hasonlóképpen következetesen ragaszkodott a gazdasági szabadságok gyakorlása céljából még a 90-es évek elején kidolgozott „*visszatartó hatás doktrínájának (Singh doktrína)*” formális alkalmazásához, még abban az esetben is, amikor az uniós polgárok szabad mozgását biztosító 2004/38/EK irányelv szöveg szerinti értelmezése ezt már nem kívánta meg (Metock ügy).

Bízható ugyanakkor, hogy az Eind ügyben hozott ítéletének indoklásában a Bíróság úgy mond „becsempészte” a fenti, gazdasági alapokon álló *Singh doktrínába az uniós polgárság alapvető jogállásának tételét*, elszakadva a másodlagos jog betű szerinti olvasatától.

Ez különösen azért örvendetes, mert a személyek szabad áramlásával és a tartózkodásával kapcsolatos kérdések vonatkozásában az uniós polgárság kulcsfontosságú elemként való hangsúlyozása jelentősen növeli a jogbiztonságot,¹⁴⁶⁹ tekintettel, hogy nem az adott tevékenység, hanem maga a „személy” áll az uniós jogértelmezés látószögében. Ez pedig,

¹⁴⁶⁸ A tagállami polgárok esetében ezt a jogállást egy közösségi rendelet szabályozta (1251/70/EGK rendelet), amelyet később a 2004/38/EK irányelv váltott fel

¹⁴⁶⁹ Bierbach úgy véli, az uniós polgárság intézményének középpontba állítása jelentősen hozzájárul a szabad mozgás gyakorlására vonatkozó esetjog jövőbeni konszolidálásához. Lásd BIERBACH ibid. 356.o.

sokkal *egyértelműbb kapcsolódási felületet* biztosít számos más, kifejezetten a személyhez tapadó, így a dolgozat tárgyából releváns az EJEE 8. cikkében foglalt, a magánélet és családi élet tiszteletben tartását biztosító joggal.

A fenti, a Bíróság uniós polgárság megerősítésére irányuló koncepciója ugyanakkor magyarázatul szolgálhat számos megválaszolatlan kérdésre is. Így, többek között a Bíróság Carpenter és Akrich ügyben hozott látszólag merőben eltérő döntéseire. Választ kínálhat továbbá, a Bíróság azon Akrich ügy kapcsán a tagállamok felé intézett felszólítására, miszerint a hatóságok akkor is kötelesek figyelembe venni az EJEE 8. cikkében foglalt, a családi élet tiszteletben tartásához való jogot a házastársnak az e tagállam területére való beutazás és ott- tartózkodás iránti kérelme értékelése során, ha az érintettek nem esnek a kérdéses másodlagos jog (1612/68/EGK rendelet) hatálya alá.

A Spaventa által az Akrich ügy kapcsán kidolgozott fenti, az uniós polgárság koncepciójára épülő értelmezés, miszerint a Bíróság a kérdéses döntését az uniós polgárságra, mint a tagállami polgárok alapvető jogállását meghatározó intézményre, és nem a másodlagos jog szigorú értelemben vett szabályaira alapítja az Akrich döntést követő ítéletekben úgy tűnik, megállja a helyét.¹⁴⁷⁰

Ha elfogadjuk a fenti koncepciót - vagyis, hogy egy *uniós polgár szabad mozgáshoz való joga* igenis sérülhet, ha nem viheti magával a házastársát, még ha illegális tartózkodása miatt egyébként nem is vonható a másodlagos jog hatálya alá-, láthatjuk, hogy az Akrich (mérsékelt szemlélet) és a Metock (liberális szemlélet) ítéletek lényegüket illetően nem térnek el drámai módon egymástól.¹⁴⁷¹ Azt követően ugyanis, hogy a Bíróság az Akrich ügyre vonatkozó határozatában rögzítette az előzetes jogszerű tartózkodás feltételét, deklarálta a *családi élet tagállamok általi tiszteletben tartásának* 8. cikk szerinti követelményét, ahogy ezt a Metock ügy kapcsán is megtette. Amennyiben tehát a fentieket elfogadjuk, a két ügy között a különbség mindössze annyi, hogy az Akrich esetben, főszabály szerint, előzetes illegális tartózkodás esetén a tartózkodás joga nem áll

¹⁴⁷⁰ Spaventa fenti nézete egyébiránt megerősítést nyert Olivier és Reestman, Jia ügy kapcsán illetve Currie, Metock ügy kapcsán kifejtett kommentárjában. Hasonló állásponton képvisel továbbá Bierbach is.

¹⁴⁷¹ Lásd uo.; SPAVENTA ibid. 235-237. o.

fenn, ez azonban *alapjogi megfontolásokra hivatkozva megcáfolható*, míg a Metock ügyben a vélelem a tartózkodás jogos volta mellett szól, ami viszont a joggal való visszaélésről rendelkező 35. cikkben foglaltak alapján utasítható vissza. A két eset eltérő megítélése a továbbiakban az eset speciális körülményeiből fakad. Ugyanakkor mindkét eset központi magvát, az uniós polgárság koncepciója és az őket megillető szabad mozgás joga adja. Ennek fényében hivatkozhatók a családi élet védelmének EJEE 8. cikkében foglalt jogosítványai.

Az uniós polgárság, mint alapvető jogállás koncepciójának és ezzel párhuzamosan az Unió legitimitásának megerősítése kapcsán felmerül továbbá a kérdés, hogy az EuB mennyiben hivatkozza magát az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezményt, ill. az EJEB vonatkozó gyakorlatát, ill. mennyiben támaszkodik sui generis közösségi megoldásokra a családegyesítéssel kapcsolatos döntései során.

Általánosságban elmondhatjuk, hogy a luxemburgi ítélkezési gyakorlatnak, mind a mai napig hatalmas *ösztönzője és egyben forrása* az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának évtizedek során kiépült joggyakorlata. Mégis a határokat átlépő uniós polgárok családegyesítésével kapcsolatos döntéseiben a Bíróság sok esetben a sui generis uniós megoldások alkalmazását részesíti előnyben az uniós polgárok családi kapcsolatait érintő szabad mozgással kapcsolatos joggyakorlata során. Azokban az esetekben pedig, ahol a döntésben mégis kulcs szerepet kap az Egyezmény 8. cikke és az ahhoz kapcsolódó strasbourgi esetjog alkalmazása, úgy tűnik, hogy a Bíróság, még ha bátorlalan lépésekkel is, de letér az EJEB által már kitaposott ösvényről. A Carpenter ügy kapcsán született döntés elsőként, ha nem is nyíltan, de az EJEB gyakorlatától való eltérés szándékát tükrözi. A kérdéses esetben az autonómiára való törekvés az Egyezmény 8. cikkét citáló, mégis részben az uniós irányvonalak mentén haladó bírói döntésben érhető tetten.

A fentieket megerősíti, hogy a közelmúltban született Eind ügyben a Bíróság a szabad mozgás elvének érvényesülése mellett a családi élet védelmére való alapjogi hivatkozásnak csak másodlagos szerepet szán. Utóbbi járulékos jellegét jól tükrözi a

Bíróság kérdéses ügyben hozott határozatának indoklása, amely a döntés központi rendelkezése kapcsán, a mozgásszabadság elvét deklaráló, ugyanakkor az emberi jogi vonatkozásokat teljes mértékben nélkülöző Diatta ügyre hivatkozik.

Mi több, a Metock ügyben, a luxemburgi fórum, még ha indirekt módon is, de tisztán kivehetően bírálja a strasbourgi gyakorlatot. A szabad mozgás elvének kiterjesztő értelmezése kapcsán külön kiemeli, hogy az uniós polgárt nem csak egy másik tagállamba való tartózkodástól riaszthatja el az irányelv esetlegesen eltérő értelmezése, hanem kifejezetten arra ösztönözheti, hogy az *egy harmadik országba költözzön családjával*. Az EuB az uniós polgárok és családtagjaik vonatkozásában tehát igyekszik sui generis uniós megoldásokat alkalmazni, így biztosítva a szabad mozgás jogának és ezzel együtt a családgyesítési jogosítványoknak a kiterjedt védelmét.

A Bíróság által a 2004/38/EK irányelv szövegére történő szigorú hivatkozás a Metock ügyben született döntés indoklásában azonban vélhetően egyéb gyakorlati megfontolásokat is figyelembe vesz.¹⁴⁷² Amennyiben, ugyanis a Bíróság az emberi jogokat hívná segítségül az uniós polgárok harmadik országbeli családtagjainak beutazási és tartózkodási jogainak érvényesítése céljából, ugyanezen elvek és logika alapján hasonló jogok illetnék meg az Unió területén élő és tartózkodó harmadik országbeli polgárok családtagjait is. Ez pedig bármennyire is tiszta és könnyen levezethető érvelés lenne, ellentétes a Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlatával, elsősorban annak a családgyesítési irányelv megsemmisítése tárgyában hozott döntésével.¹⁴⁷³

A fenti nézet helytállóságát támasztja alá, hogy a Bíróság, amely az uniós polgárok vonatkozásában a „családgyesítés” tekintetében egy a fent már bemutatott, igen megengedő ítélkezési gyakorlatot „fejlesztett” ki, a szigorú értelemben vett bevándorláspolitikai területén oly következetesen ragaszkodik az EJEE 8. cikkének és az EJEB vonatkozó gyakorlatának „alkalmazásához”.

¹⁴⁷²Lásd COSTELLO ibid. 612. o.

¹⁴⁷³ Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben hozott C-540/03 számú ítélet

Az EJEE 8. cikkének és vonatkozó strasbourgi gyakorlatnak az uniós bevándorláspolitikai területén betöltött masszív szerepét jól illusztrálja, hogy az EuB a bevándorláspolitikai területén született irányelv megsemmisítésére irányuló C-540/03 számú első döntése során meglehetősen széles körben utal a strasbourgi fórum migrációs tárgyú gyakorlatára. Továbbá, amint az már láthattuk, arra a következtetésre jut, miszerint az Európai Parlament által megtámadott rendelkezések lényegében megfelelnek az európai standardoknak, amennyiben a strasbourgi gyakorlattal összhangban értelmezik azokat.¹⁴⁷⁴

E ponton azonban szükséges említést tenni a luxemburgi és a strasbourgi bíróság joggyakorlatának közeledéséről. Ez a strasbourgi bíróság bebocsátással kapcsolatos gyakorlatának enyhülésén túl, mindenekelőtt abban nyilvánul meg, hogy a korábban kizárólag a „közösségi” szempontokra fókuszáló EJEB ítélkezési gyakorlatában a hangsúly úgy tűnik, bizonyos esetekben az egyéni érdekek irányába tolódik. A Slivenko, ill. a Da Silva esetek valóban az egyedi érdekek figyelembevételéről tanúskodnak, sőt már a Boultif féle kritériumrendszer is számos olyan elemet tartalmaz, amely kifejezetten az érintett személy helyzetének értékelésére vonatkozik.

A Bíróság Slivenko ítélete több szempontból is figyelmet érdemel. Azon túl, hogy újradefiniálja, és egyben le is szűkíti a család fogalmát, amelynek fókuszában tehát már csak a házastárs és a gyermek (azaz az uniós jogban ismert nukleáris családmódel) áll, kiterjesztő értelmezését adja az Egyezmény 8. cikkének, amennyiben annak hatósugarát kiterjeszti a család, ill. az annak tagját képező *egyén* fogadó tagállamban létrehozott társadalmi, gazdasági és magánjellegű kapcsolatrendszerére. A Bíróság döntésének alapját a Slivenko et Latvia esetben nem a szigorú értelemben vett családi megfontolások képezték, hiszen a család egységét nem veszélyeztette volna az ország elhagyására kötelező döntés.

A fogadó állam területén huzamosan tartózkodó személyek a családi kapcsolatoktól független *sui generis* alapokon álló védelmet nyernek, amely nem követeli meg a

¹⁴⁷⁴ LAWSON, R. : Family reunification and the Union's Charter of Fundamental Rights, Judgement of 27 June 2006, Case 540/03, 340., CARRERA, S: In search of the perfect citizen? The intersection between integration, immigration and nationality in the EU, 297.o.

szülőkkel és a testvérekkel fennálló formális családi kötelek vizsgálatát, ami az EJEB korábbi, második generációs migránsokra vonatkozó ítélkezési gyakorlatát jellemezte.¹⁴⁷⁵ Ez azt jelenti egyben, hogy egy részes ország területén született, vagy évtizedekig ott (akár legálisan, akár illegálisan) tartózkodó személy kiterjedt emberi jogi védelmet élvezhet, pusztán az ott kiépült kapcsolatrendszerének köszönhetően. Ez összecseng az uniós joggal, amennyiben utóbbi egyre nagyobb jelentőséget tulajdonít egy tagállam területén való tényleges *tartózkodás hosszának* az érintett jogállásának elbírálásakor, mind az uniós, mind pedig, a harmadik országbeli polgárok vonatkozásában.¹⁴⁷⁶

Hasonló közeledés tapasztalható továbbá a két Bíróság homoszexuális családmmodellhez való viszonyában is. A strasbourgi bíróság által a 2008-as EB v. France ítélet úgy tűnik, utat nyit a homoszexuális családkoncepció felé. A strasbourgi fórum továbbá sokak szerint forradalmi lépést tett akkor, amikor a 2010-es Schalk ügyben hozott döntésében megjegyezte, „a 12. cikkben megfogalmazott házasságkötéshez való jognak nem minden körülmények között a férfiak és nők közötti házasságra kell korlátozódnia.”

Hasonlóképpen, az EuB által követett tradicionális családmmodell jövőbeni változására utal a Geelhoed Főtanácsnok által a Baumbast ügy kapcsán kifejtett véleménye is, amely szerint, a hagyományos családmmodell természetesen tovább él, azonban egyre kisebb jelentőséggel bír majd a nyugati társadalmak egyéb együttélési formációi között.

Ezt megerősíteni látszik a közelmúltban a *Maruko ügy* kapcsán¹⁴⁷⁷ elfogadott EUB döntés is, amely úgy tűnik, felülírja annak az EuB által a fent már ismertetett Grant és a D. and the Kingdom of Sweden v. Council of the European Union ügyekben tett állásfoglalását. A Bíróság álláspontja szerint, Németország, ugyan a házasság

¹⁴⁷⁵ CHOLEWINSKI, R.: Strasbourg's "Hidden Agenda": The Protection of Second- Generation Migrants from Expulsion, 287–306.o.

¹⁴⁷⁶ Lásd fent hivatkozott Martinez Sala, Bidar esetek, stb. Lásd 2004/38/EK IE, 2003/109/EK IE, etc.

¹⁴⁷⁷ A Bíróság C-267/06 sz. Maruko ügyben 2008. április 1-én hozott ítélete (EBHT 2008., I-1757.o.) A Maruko ügyben elfogadott határozat indoklása vélhetően azért olyan rövid, mert a strasbourgi bíróság ekkor még nem határozott a hasonló tárgyú ügyekben. A már fent hivatkozott M.W. v. United Kingdom ill. a Horst Schalk & Johann Kopf v. Austria ügyek.

intézményét továbbra is kizárólag az ellenkező nemű személyek számára tartja fenn, azonban az azonos nemű személyek számára bevezette a törvényes élettársi közösséget, amelynek feltételeit fokozatosan hasonlóná tette a házasság esetében alkalmazott feltételekhez. Ez alapján a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a törvényes élettársal szemben a túlélő hozzátartozónak járó ellátás megtagadása a *szexuális irányultságon alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetést valósít meg*, amennyiben a túlélő házastárs és a túlélő élettárs az említett ellátás tekintetében hasonló helyzetben van. E feltétel teljesülésének vizsgálatát azonban a nemzeti fórumra hagyta.

A két fórum családi élet védelmével, ill. migrációval kapcsolatos gyakorlatának jövőbeni közeledése várható tehát, különös tekintettel az Unió Egyezményhez való csatlakozásának tényére. Az emberi jogi szempontok általános jellegű megerősödése az uniós bíraskodásban, pedig minden bizonnyal változást hoz majd a korábban kizárólag a tagállami érdekek uralta uniós bevándorlási politika területén is.¹⁴⁷⁸

A luxemburgi fórum joggyakorlatában elindult „fejlődést” jelzi annak a családegyesítési irányelv értelmezése tárgyában a közelmúltban hozott Chakroun döntése, amely pozitív előjeleként szolgál bizonyos uniós polgársággal kapcsolatos koncepciók harmadik országbeliek vonatkozásában történő Bíróság általi jövőbeni alkalmazásának.¹⁴⁷⁹

Ami pedig a bevándorláspolitikai területét érintő jogalkotási kérdéseket illeti, szintén bizalomra ad okot a Lisszaboni szerződés módosítása, amely értelmében a Tanács a jövőben már nem egyhangúsággal, hanem minősített többséggel hozza döntéseit. Ez vélhetően lehetővé teszi, hogy a jövőben a fenti területen elfogadásra kerülő jogalkotási aktusok ne a legkisebb közös többszörös elve alapján szülessenek meg ill., hogy azok

¹⁴⁷⁸ Lényeges szempont, hogy a csatlakozással az a hiányosság, amely a magánszemélyek uniós jogbeli korlátozott perképesége miatt fennállt - csak szűken értelmezett közvetlen és személyes érintettség esetén lehetett a luxemburgi testülethez fordulni- valamelyest pótolható, ill. kiegyensúlyozható lesz, legalábbis az Egyezmény alkalmazási körébe tartozó jogok sérelme esetén. Az EUMSZ. új 263. cikk (4) bek. maga is javít ugyan valamit ezen a helyzeten, de nem zárja ki, ill. nem tölti ki teljesen a joghézagot. SZALAYNÉ SÁNDOR, E.: Új távlatok az európai alapjogvédelemben. 37. o.

¹⁴⁷⁹ A Bíróság lényegében tehát az uniós polgárok és családtagjaik vonatkozásában felmerült bírói gyakorlatot hivatkozza a harmadik országbeli polgár családegyesítésére vonatkozó kérdés kapcsán, amely ezáltal felveti annak lehetőségét, hogy a rendszeres és stabil források” 2003/86/EK irányelvben rögzített feltétele a jövőben a 2004/38/EK irányelvben szereplő „elégéges források” követelményével összhangban kerüljön értelmezésre.

ténylegesen erősítsék a harmadik országbeliek Unióban élvezett jogállását. Természetesen a bevándorláspolitikai kérdésekben „érzékenyebben érintett” tagállamok minden bizonnyal továbbra is igyekeznek majd minden lehetséges módon ellenállni, különösen, ami a harmadik országbeliek gazdasági migrációjával kapcsolatos jogharmonizációs törekvéseket illeti.

Végül, a közelmúltban elfogadott politikai programot értékelve, a Stockholmi Programban foglaltak a fentieket illetően vegyes képet mutatnak. A Program, a gazdasági migráció kérdését tekintve köztes álláspontot képvisel, amikor is kimondja, hogy azon túl, hogy továbbra is a tagállamok jogosultak a területükre beutazók számának meghatározására, a gazdasági migránsok beáramlásának „finom hangolása” a munkaerő piaci szükségletek fényében elkerülhetetlen. A Program ráadásul, továbbra is komoly hangsúlyt fektet a biztonsági megfontolásokra, a terrorizmus elleni küzdelemre, ugyanakkor vajmi kevés figyelmet szentel magára a legális bevándorlásra. Wiesbrock szerint a program vélhetően abból a feltételezésből indul ki, hogy ezen a területen már amúgy is komoly előrelépések történtek.¹⁴⁸⁰

A dolgozat a fenti feltételezéssel szemben azonban rámutat, hogy a bevándorláspolitikai területén elért eredmények messze nem elégségesek, különösen, ami az általános jogelveknek való megfelelés általános hatókörű követelményét illeti. A harmadik országbeli polgárok bírói fórumokon történő egyedi jogérvényesítése, ill. a bevándorláspolitikai területén elfogadott aktusok tagállamközi mobilitást biztosító rendelkezései, mint az uniós polgárokat megillető szabad mozgás jogának első lépcsőfoka ugyanakkor némi fénysugarat jelentenek az „európai polgár” fogalmának jövőbeli újragondolásában.

Ehhez azonban az uniós polgárság jelenlegi koncepciójának túl kell lépnie az állampolgárság alapú megközelítés szemléletén, hogy az európai polgár fogalmának meghatározásában annak helyét az integráció fő mozgatórugója, így a szabad mozgás alapszabadsága és a nemzeti alapon történő megkülönböztetés tilalmának általános

¹⁴⁸⁰ WIESBROCK *ibid.* 731.o.

érvényű követelménye vegye át. Úgy tűnik, azonban az Európai Unió és tagállamai még nem állnak készen arra, hogy a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeliek is magukra ölthessék az „európai polgár” jelmezét.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Összefoglaló kötetek:

ACKERS, Louise and STALFORD, Helen: A community for children? Children, Citizenship and Internal Migration in the EU. Ashgate Publishing, 2004.

BALDACCINI, Anneliese, GUILD, Elspeth, TONER, Helen: Whose Freedom, Security and Justice? Hart publishing, Oxford and Portland Oregon. 2007.

BELLAMY, Richard and WARLEIGH, Alex: Citizenship and governance in the European Union, Continuum Studies in Citizenship, Continuum: London. 2001.

BARNARD, Catherine: The substantive law of the EU, 3rd edition, Oxford University Press.2010.

BARNARD, Catherine: The fundamentals of EU law revisited, Oxford. 2007.

BARNARD, Catherine and SCOTT, Joanne: The law of the Single European Market: Unpacking the premises. Hart Publishing, 2002.

BAUBOCK, Rainer: From Aliens to Citizens: Redefining the Status of Immigrants in Europe. Vienna (European Centre), 1994.

CARRERA, Sergio: In search of the perfect citizen? The intersection between integration, immigration and nationality in the EU. Martinus Nijhoff Publ. Leiden, 2009.

CRAIG, Paul– De BURCA, Grainne: EU law, 3rd edition, Oxford University Press, 2002.

DEHOUSSE, Renaud: Europe: An ever closer Union after Maastricht? Munich, 1994.

GELLÉRNÉ LUKÁCS, Éva: Személyek szabad mozgása az Európai Unióban. Tullius kiadó, 2008.

GELLÉRNÉ LUKÁCS, Éva, Munkavállalás az Európai Unióban, KJK Kerszöv, Budapest, 2004.

GELLÉRNÉ LUKÁCS, Éva – SZIGETI, Borbála: Munkavállalási szabályok az Eu tagállamokban az átmeneti időszak alatt. KJK Kerszöv. Budapest, 2005.

GELLÉRNÉ LUKÁCS, Éva: A harmadik országbeli állampolgárok szociális jogai (szerk.) Budapest, 2009.

GUILD, Elspeth & HARLOW, Carol: Implementing Amsterdam: Immigration and Asylum Rights in EC Law. Hart Publishing, Oxford, 2001.

GUILD, Elspeth: The legal elements of European identity: EU Citizenship and Migration law. Kluwer Law International, 2004

HAMMAR, Thomas: Democracy and the Nation State, Democracy and the nation state aliens, denizens, and citizens in a world of international migration. Aldershot, Avebury, 1990.

HORVÁTH, Zoltán és ÓDOR, Bálint: Az Európai Unió szerződéses reformja. HVG - Orac. Budapest, 2008.

KANT, Immanuel: The Metaphysics of Morals. trans and ed. by Mary Gregor, Cambridge University Press, 1996.

KENDE, Tamás-SZŰCS, Tamás-JENEY, Petra: Európai közjog és politika, Complex, Budapest, 2007.

KILPATRICK, Claire, NOVITZ Tonia and SKIDMORE, Paul: *The Future of European Remedies Remedies*, Hart Publishing, Oxford, 2000.

KIRÁLY, Miklós: *Egység és sokféleség*. Új ember Kiadó, Budapest, 2007.

KIRÁLY, Miklós: *Az Európai Közösség kereskedelmi joga*, KJK KERszöv, Budapest, 2003.

KIRÁLY, Miklós- LUKÁCS, Éva: *Migráció és Európai Unió*, Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest, 2001.

KIRÁLY MIKLÓS: *A személyek szabad mozgásától a transzszexuálisok „házasságáig” és a nemzetközi magánjogig. A család és az európai belső piac joga*. Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis DeRolando Eötvös Nominatae, tom. XLI, ann 2004.

KOVÁCS PÉTER: *A schengeni kérdés*, Osiris, Budapest, 2000.

LAVENEX, Sandra - UCARER, Emek: *Migration and the externalities of European integration*. Lanham, 2003.

LINDAHL, Hans: *A Right to inclusion and exclusion* edited by, Oxford and Portland Oregon, 2009.

McGLYNN, Clare: *Families and the European Union: Law, Politics and Pluralism*. Cambridge University Press, 2006.

OOSTEROM - STAPLES, Helen: *The legal status of third country nationals Resident in the European Union*. The Netherlands, Kluwer Law International, 1999

Van der MEI, Anne, Pieter: Free movement of persons within the European Community. Hart publishing. Oxford, 2003.

PAPAGIANNI, Georgia: Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden. 2006.

PEERS, Steve and WARD, Angela: The European Union Charter of fundamental Rights. Hart Publishing, Oxford, 2004.

PEERS, Steve: EU Justice and Home Affairs, 2nd edition, Oxford University Press, 2007.

PEERS, Steve and ROGER, Nicola (eds): EU Immigration and asylum law. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2006.

PIORE, Michale J.: Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies. Cambridge University Press, 1979.

ROGERS, Nicola: A practitioner's Guide to the EC Turkey Association Agreement. Kluwer Law International, The Hague, 2000.

SHORE, Chris: Building Europe: The Cultural Politics of European Integration. London & New York, Routledge, 2000.

SÍK, Endre: A migráció szociológiája. Budapest: Szociális és Családügyi Minisztérium.

TODARO, Michael: International Migration in Developing Countries. International Labour Office, Genf, 1976.

TONER, Helen: Partnership rights, free movement and EU law. Hart Publishing, Oxford-Portland Oregon, 2004.

TÓTH, Judit: Schengentre hangolva, Európai Műhelytanulmányok, 113. szám.

VAN DIJK, Peter. and Van HOOFF, G.J.H. Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, 3rd edition, Kluwer, The Hague, 1998

WALLERSTEIN, Immanuel: A modern világgazdasági rendszer kialakulása. Gondolat, Budapest, 1983.

WIESBROCK, Anja: Legal migration to the European Union. Martinus Nijhoff Publishers- Brill, 2010.

WOODS, Lorna: Free Movement of Goods and Services within the European Community Aldershot, Ashgate Publishing, 2004.

WOPERA, Zsuzsa: Az Európai családjog, HVG-Orac, Budapest, 2009.

Tanulmányok, cikkek:

ACIERNO, Silvia: The Carpenter Judgment: Fundamental Rights and the Limits of the Community Legal Order', European Law Review (2003) 28 (3) 399-407.o.

BALDACCINI, Annaliese and TONER, Helen: From Amsterdam and Tampere to the Hague: An Overview of Five Years of EC Immigration and Asylum Law. in Baldaccini, Guild and Toner, Whose Freedom, Security and Justice? Hart publishing, Oxford and Portland Oregon. 2007. 1-23.o.

BARRERO, Ricard Zapata.: Political discourses about borders: On the emergence of a European Political Community, in LINDAHL, Hans: A right to inclusion and exclusion?Hart Publishing, 2009.15-33.o.

BARRETT, Gavin: Family matters: European Community Law and third-country family members, *Common Market Law Review*, (2003) 40., 369-421.o.

BERTOZZI, Stefano: Integration: An ever closer challenge, CEPS Working Document No. 258, 2007.

BIERBACH, Jeremy: Case notes: European Citizens' Third-Country Family Members and Community Law, *European Constitutional Law Review* (2008), 4., 344-362.o.

BOELAERT- SUOMINEN, Sonja: Non EU nationals and the Council Directive 2003/109/EC on the status of Third-country nationals who are Long-term Residents: Five paces forward and possibly three paces back. *Common Market Law Review* 2005, 42 (4) 1011.-1052.

BORJAS, George: Self-Selection and the Earnings of Immigrants, *The American Economic Review*, 1987, 77(4), 531-553.o.

BRINKMANN, Gisbert: Family Reunification. In ELSPETH GUILD & CAROL HARLOW: *Implementing Amsterdam: Immigration and Asylum Rights in EC Law*. Oxford: Hart, 2001. 241-266.o.

BRINKMANN, Gisbert: The immigration and asylum agenda, *European Law Journal*, 2004 10 (2) 182-199.o.

CANNIZZARO, Enzo: Producing “Reverse Discrimination” through the Exercise of EC Competences’, (1997) 17 *Yearbook of European Law* 29-46.

CARACCILOLO di Torella, Eugenia: Under construction: EU family law. *European Law Review*, 2004 (29) 32-51.o.

CARRIER, JeanYves: Case C-200/02, Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department CMLRev (2005) 42 (4) 1121-1131. o.

CARRERA, Sergio and FORMISANO, Marco: An EU approach to labour migration: What is the added value and the way ahead? 2005, CEPS Working document, No. 232.

CARRERA, Sergio and WIESBROCK, Anja: Civic Integration of Third-Country Nationals: Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy, CEPS Working paper. 2009.

CARRERA, Sergio and GUILD, Elspeth: The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs Europeanisation? Security vs Rights? CEPS working document, 2008.

CARRERA, Sergio and WIESBROCK, Anja: Whose Citizenship to Empower in the Area of Freedom, Security and Justice? The Act of Mobility and Litigation in the Enactment of European Citizenship. CEPS, 2010.

CARRERA, Sergio and GUILD, Elspeth: Towards the Next Phase of the EU's Area of Freedom, Security and Justice: The European Commission's Proposal for the Stockholm Programme, CEPS Policy Brief No. 196, 2009.

CARRERA, S. and GUILD, E. "The French Presidency's European Pact on immigration and asylum: intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs. Rights?", Centre for European Policy Studies, Policy Brief, No. 170, September 2008.

CERNA, Lucie: Towards an EU Blue Card? The Proposed Delegation of National High-Skilled Immigration Policies to the EU-Level, Paper Prepared for the ISA Annual Conference, San Francisco, 16 March 2008.

CHOLEWINSKI, Ryszard: Strasbourg's "Hidden Agenda": The Protection of Second-Generation Migrants from Expulsion (1994) 12 *Netherlands Quarterly of Human Rights* 287-306.o.

COSTELLO, Catherine: Metock: Free Movement and "Normal Family Life" in the Union ' *Common Market Law Review*, (2009) 46 (2), 587-622.o.

CULLEN, Holly: From Migrants to Citizens? European Community Policy on Intercultural Education // *International and Comparative Law Quarterly* (1996) 45 (1) 109-129.o.

CULLEN, Holly: Children's Rights, In STEVE PEERS and ANGELA WARD: *The European Union Charter of fundamental Rights*. Oxford: Hart Publishing, 2004, 323-346.o.

CURRIE, Samantha: Accelerated justice or a step too far? Residence rights of non-EU family members and the court's ruling in Metock. *European Law Review*, 2009, 34(2) , 310-326.o.

D' ARTIS, Kancs és CIAIAN, Pavel: Blue Card, Blue Prospects? *LICOS Papers*, No. 194, 2007.

DE LA FERIA, Rita: Abuse of law, *CMLRev*, 45 (2), 2008, 395-441.o.

DEMBOUR, Marie-Benedicte: Human Rights Law and National Sovereignty in Collusion: The Plight of Quasi-Nationals in Strasbourg. *Netherlands Quarterly of Human Rights* (2003) 21 (1) 63-98.o.

DOUGAN, Michael: The Treaty of Lisbon 2007: Winning minds, not hearts. *CMLRev*. 2008. 45 (3) 617-703.o.

DRYWOOD, Eleanor: Giving with one hand, taking with the other: fundamental rights, children and the family reunification decision. *European Law Review*, 2007, 32. 396-407.o.

EECKHOUT, Pete: 'The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question', *Common Market Law Review* (2002) 39 945-994.o.

ELSMORE, Matthew and STARUP, Peter: Case C-1/05, Yunying Jia v. Migrationsverket, *Common Market Law Review*, 2007, 44 (3), 787-801.o.

EVANS, Andrew: Third Country Nationals and the Treaty on European Union, *European Journal of International Law* (1994) 5 199-219.o.

FAHEY, Elaine: Going Back to Basics: Re-embracing the Fundamentals of the Free Movement of Persons in Metock, *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 36, No. 1, 2009, 83-89.o.

FARAHAT, Anusheh: 'We want you! But...' Recruiting Migrants and encouraging transnational migration through progressive inclusion. *European Law Journal*, Vol. 15. No.6. 2009, 707-708.o.

GALASI, Péter-SÍK, Endre: A szegmentált munkaerőpiac elmélete. *Közgazdasági Szemle*, 1979., 12. sz., 1487-1500. o.

GELLÉRNÉ LUKÁCS, Éva: Munkavállalók szabad mozgása az Európai Unióban. *Föld - rész, Nemzetközi és Európai jogi szemle*, II. évfolyam, 1. szám. 13-18.o.

GROENENDIJK, Kees: The long term residents directive, Denizenship and integration. In Baldaccini, Guild and Toner, *Whose freedom, security and Justice*, Hart, Oxford and Portland Oregon, 2007. 429-451.o.

GROENENDIJK, Kees: Family reunification as a Right under Community Law, 2006, European Journal of Migration and Law 8, 215-230.o.

GUILD, Elspeth: Discretion, Competence and Migration in the European Union, European Journal of Migration and Law, 1999 (1) 61-87.o.

GUILD, Elspeth: EU free movement of persons in Anneliese Baldaccini Elspeth Guild and Helen Toner, Whose Freedom, Security and Justice? Hart publishing, 2007, Oxford and Portland Oregon, 25-55.o.

GUILD, Elspeth: EU policy on labour migration. CEPS, 2007. November. No. 145., 2.

GÜMÜS, Yasin Kerem: EU blue card scheme: The right step in the rights direction? European Journal of Migration and Law. 2010, 12 (4) 435-453.o.

GYENEY, Laura: Aki a bölcsőt ringatja, avagy az uniós polgárságú gyermeket nevelő harmadik állambeli személy státusza a közösségi jogfejlődés fényében. Iustum, Aequum, Salutare 2006/1-2. szám.113-129.o.

GYENEY, Laura: Újabb kihívások az uniós emberi jogi bírászkodás területén. Iustum, Aequum, Salutare 2006/3-4. szám.85-99.o.

GYULAVÁRY, Tamás - GELLÉRNÉ LUKÁCS, Éva: A legális és az illegális bevándorlók jogai az Európai Unióban. In: Európai Tükör. Budapest, 2005. 10 (4) 47-75.o.

HUBLET, Chloé: The Scope of Article 12 of the Treaty of the European Communities Vis-à-Vis Third-Country Nationals: Evolution at Last? European Law Journal, 2009. 15 (6) 2009, 757-774.o.

ILLÉS, Sándor és GELLÉRNÉ LUKÁCS, Éva: A tudományos kutatók migrációjáért, *Európai Tükör* 2007/4. 13-30.o.

HAILBRONNER, Kay: European Immigration and Asylum Law under the Amsterdam Treaty, *CMLRev.* 35, 1998, 1047-1067.o.

HALLESKOVE, Louise: The Long-term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near. Equality? (2005) *European Journal of Migration and Law*, Vol. 7, No 2., 181-201. o.

HEDEMANN-ROBINSON, Martin: From Object to Subject? Non-EC Nationals and the Draft Proposal of the Commission for a Council Act Establishing the Rules for Admission of Third-Country Nationals to the Member States (1998) 18 *Y.E.L.* 289-336.o.

HEDEMANN-ROBINSON, Martin: An Overview of Recent Legal Developments at Community Level in Relation to Third Country Nationals Resident within the European Union, with Particular Reference to the Case Law of the European Court of Justice *Common Market Law Review*, 2001 38 (3) 525-586.o.

HEDEMANN-ROBINSON, Martin: Third-Country Nationals, European Union Citizenship, and Free Movement of Persons: a Time for Bridges rather than Divisions, (1996) 1 *Yearbook of European Law*, 321-363.o.

HILLION, Christophe: Annotation: Case C-265/03, Igor Simutenkov v. Ministerio de Educacion y Cultura, Real Federacion Espanola de Futbol, [2005] *ECR* I-2579; 45 *Common Market Law Review*, 2008, 45, 815-833.o.

HILSON, Chris: Discrimination in Community Free Movement Law, *ELRev.* 24 (1999), 5, 445-462.o.

HOFSTÖTTER, Bernhard: A cascade of rights, or who shall care for little Catherine? Some reflections on the Chen case, 2005 vol. 30, No. 4., *European Law Review*, 548-558.o.

HOOGENBOOM, Thomas: Integration into Society and Free Movement of non-EC Nationals, *European Journal of International Law* (1992), 3 (1) 36-52.o.

JACOBS, Francis G.: Citizenship of the European Union — A Legal Analysis', 2007 *European Law Journal*, 13(5) 591-610.o.

KIRISCI, Kemal: Three way approach to meeting the challenges of migrant incorporation in the European Union: reflections from a Turkish perspective. Research report, Karim. 2008/3.

KOCHAROV, Anna: What Intra-Community Mobility for Third-Country Workers?, *European Law Review*, Vol. 33, Issue 6, December 2008, 913 – 926.o.

KOSTAKOPOULOU, Theodora: „Invisible citizens? Long –Term resident Third Country nationals in the EU and their struggle for recognition”, in Bellamy, Richard and Warleigh, Alex: *Citizenship and governance in the European Union*, *Continuum Studies in Citizenship*, Continuum: London, 180-206.o.

KOSTAKOPOULOU, Theodora: “Long-term Resident Third-Country Nationals in the European Union: Normative Expectations and Institutional Openings”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2002, (28)3 443-462.o.

KOVÁCS, Péter: Kisebbségvédelem az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában. *Magyar Kisebbség – Kolozsvár – IX. évf 2004. No. 4 Vol. 34. 220-252.o.*

LAWSON, Rick: Family reunification and the Union's Charter of Fundamental Rights, Judgement of 27 June 2006, Case 540/03 (2007) *European Constitutional Law Review* 3 324-342.o.

LEE, Everett S.: *A Theory of Migration. Demography. Vol. 3. 1966. 47-57.o.*

LOSONCZ, Miklós: The impact of the global crisis on EU policies in, Ágh Attila and Judit Kis Varga: *The global crisis and the EU responses: The perspectives of the SBH team presidency, 2009. 109-119.o.*

LOWELL, Lindsay: Highly skilled migration, *IOM World Migration Report Series, Vol. 4, 2008.*

MADURO, Poiares: 'The Scope of European Remedies: The Case of Purely Internal Situations and Reverse Discrimination', in Kilpatrick, C., Novitz, T. and Skidmore, P. (eds), *The Future of European Remedies Remedies*, Hart, 2000.

MARESCEAU, Marc: Bilateral Agreements concluded by the European Community, in *RCADI, 2004, vol. 309, 149-153.o.*

MARTIN, D: Comments on Förster (Case C-158/07 of 18 November 2008), Metock (Case C-127/08 of 25 July 2008) and Huber (Case C-524/06 of 16 December 2008), *European Journal of Migration and Law, Volume 11, Number 1, 2009, 95-108.o.*

MARTIN, D.: Comments on Jia v. Migrationsverket (Case C-1/05 of 9 January 2007), Hartmann v. Freistaat Bayern (Case C-212/05 of 18 July 2007), Geven v. Land Nordrhein-Westfalen (Case C-213/05 of 18 July 2007) and Hendrix v. Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (Case C-287/05 of 11 September 2007). *European Journal of Migration and Law, Volume 9, Number 4, 2007, 457-471.o.*

MARTIN, D.: Comments on European Parliament v. Council (2007), *European Journal of Migration and Law* 9(1)141-157.o.

MAAS, Willem: Migrants, States, and EU Citizenship's Unfulfilled Promise", *Citizenship Studies*, Vol.12 Issue 6. 2008. 583-596.o.

MASSEY, Douglas S.: Social Structure, Household Strategies, and the Cumulative Causation of Migration. *Population Index*, 1990, 56 (1), 3-26.o.

MCGLYNN, Clare: Pregnancy, parenthood and the Court of Justice in *Abdoulaye*, 2000, 25 *E.L.Rev.* 654-662.o.

MONAR, Jörg: Justice and Home affairs in the treaty of Amsterdam: Reform at the price of fragmentation. 1998. 23 *European Law Review*, 320-335.o.

MOWBRAY, Alastair: 'The Creativity of the European Courts of Human Rights' (2005) 5 *Human Rights Law Review* 57, 72-79.o.

NAGY, Boldizsár: A szuverén határai. *Fundamentum*.2003. 2. szám. 38-48.o

NAGY, Boldizsár: Migráció: előnyök és hátrányok, in *Európai Tükör*, 1997. 2. szám, 57-62.o.

NAGY, Boldizsár: Lehet-e morális a migrációs politika? In *Migráció és politika*, 1997.169-175.o.

OLIVER, Peter: 'Non-Community Nationals and the Treaty of Rome', (1985) 5 *Yearbook of European Law*

OLIVIER, Ben and REESTMAN, Jan Herman.: Case note: Yuning Jia v Migrationsverket – Court of Justice of the European Communities, *European Constitutional Law Review (EuConst)*, Volume 3, Issue 3, October 2007, 463-475. o.

OOSTEROM- STAPLES, Helen: The family reunification directive In: BALDACCINI, GUILD, TONER: *Whose freedom, security and justice?* Oxford, Hart, 2007, 451-488.o.

OTT, Andrea: The Savas Case – Analogies between Turkish Self-Employed and Workers?, *European Journal of Migration Law*, Vol. 2, No. 3-4, 2000, 445-458.o.

PEERS, Steve: Transforming decision making on EC immigration and asylum law, *European Law Review* 30 (2), 2005, 285-96.o.

PEERS, Steve: Key legislative developments on migration, 2005, *European Journal of Migration and Law* 8., 321-356.o.

PEERS, Steve: *Building Fortress Europe: The Development of EU Migration Law*, 1998, 35 *CMLRev*, 1235-1272.o.

PEERS, Steve: The EC - Switzerland Agreement on free movement of persons: overview and analysis, *European Journal of Migration and Law*, 2000, 2(2) 127-142 o.

PEERS, Steve: Implementing Equality? The Directive on long-term resident third country nationals, 29 *ELRev*. Vol. 4, 2004, 437-460.o.

PEERS, Steve: Undercutting Integration: Developments in EU Policy on Third-Country Nationals, 1997, 22 *ELRev*. 76-84.o.

PEERS, Steve: Legislative update: EC immigration and Asylum Law: attracting and deterring labour migration: The blue card and employer sanctions directive. *European Journal of Migration and Law*, Vol.11, 2009, 387-426.o.

PEERS, Steve: EC immigration law and EC association agreements: fragmentation or integration? *European Law Review*, 2009, Vol. 34(4), 628-638.o.

PEERS, Steve: EU Immigration and Asylum Law Competence and Decision-Making in the Treaty of Lisbon, *European Journal of Migration and Law*, 2008, 10. 244-245.o

PEERS, Steve: Changing the institutional framework for EU Justice and Home Affairs law without the Lisbon Treaty (2008), *Statewatch Analysis*.

PEERS, Steve: Free movement, immigration control and constitutional conflict, *European Constitutional Law Review*, Vol. 5. 2009.173–196. o.

PEERS, Steve: Equality, free movement and social security, *European Law Review*, 22 1997, 342-51.o.

PEERS, Steve: Towards Equality: Actual and Potential Rights of Third-country Nationals in the European Union, *CML Rev.*(1996) 1 vol. 33, 7-50-o.

RAVENSTEIN, Ernest George: The Laws of Migration. *Journal of the Statistical Society of London*, Vol. 48. No. 2. 1885. 167-235.o.

REICH, Norbert and HARBACEVICA, Solvita: ‘Citizenship and Family on Trial: A Fairly Optimistic Overview of Recent Court Practice with regard to Free Movement of Persons’, (2003) 40 *Common Market Law Review*, 615-638.o.

SANCHEZ, S. Iglesias: Free movement of third country nationals in the European Union? Main features, deficiencies and Challenges of the new mobility right in the Area of Freedom, Security and Justice, *European Law Journal*, Vol. 15, No 6. 2009. 791-805.o.

SHACHAR Ayelet: The race for talent: Highly Skilled migrants and competitive immigration regimes. *New York University Law Review*, 2006, 81. 155-164.o.

SHUIBHNE, Nic ‘The European Union and Fundamental Rights: Well in Spirit but Considerably Rumpled in Body?’, in P. Beaumont, C. Lyons and N. Walker (eds), *Convergence and Divergence in European Public Law*, Hart, 2002, 176-196.o.

SHUIBHNE, Nic: ‘Free Movement of Persons and the Wholly Internal Rule: Time to Move on?’, 2002, 39. No 4. *CMLRev.*, 731-771.o.

SKORDAS, Achilles: Immigration and the Market: the Long-Term Residence Directive (2006) 13 *Columbia Journal of European Law*, 201-229.o.

SPAVENTA Eleanor: Case C-109/01, *Secretary of State for the Home Department v. H. Akrich*, judgment of the Full Court of 23 September 2003, [2003] ECR I-9607. *CMLRev.* (2005) 42 (3) 225–239. o.

SZABÓ, Marcel: Az alkotmányos szerződés nemzetközi jogi kérdései. *Iustum, Aequum Salutare*. 2006/1-2.,67-84.o.

SZABÓ, Marcel: The EU under Public International Law: Challenging Prospects. In Catherine Barnard: *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2007-2008, Volume 10. 303-342. o.

SZABÓ, Marcel: International legal responsibility of the European Union, in *State responsibility and the law of Treaties*, Eleven international publishing, The Hague 2010. 184-208.o.

SZALAYNÉ SÁNDOR, Erzsébet: Az Európai Közösség csatlakozásának kérdése az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez: néhány gondolat a közösségi jog és az alapjogok

viszonyáról az Európai Közösségek Bíróságának 2/94-es véleménye kapcsán. *Acta Humana: emberi jogi közlemények*. 32. sz.1998.20-31.o.

SZALAYNÉ SÁNDOR, Erzsébet: Interferencia az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában. *Acta Humana*, 16. évf. 2005.2. szám. 13. o.

SZALAYNÉ SÁNDOR, Erzsébet: Új távlatok az európai alapjogvédelemben. *Közjogi Szemle* 2010/3. szám. 34-40.o.

SZALAYNÉ SÁNDOR, Erzsébet: Gondolatok az európai unió alapjogi rendszerének metamorfózisáról. *Európai jog*. 2003/2 szám. 9-16.o.

TALLÓDI, Zoltán: Az emberi jogok európai bíróságának ítéleteiből. *Fundamentum* 2005. 1. szám 49-53.o.

TEZCAN IDRIZ, Narin.: Free movement of persons between Turkey and the EU: To move or not to move?The response of the judiciary. *CMLRev* 46. 2009. 1621-1665.o.

THEELE, Tessa: Rights of Turkish Workers on the Basis of the EEC/Turkey Association Agreement, in Hildegard SCHNEIDER (ed.) *Migration, Integration and Citizenship: A Challenge for Europe's Future*. Vol. 2 Maastricht: Forum Maastricht, 139-167.o.

THYM, Daniel: Respect for private and family life under article 8 ECHR in immigration cases: A Human right to regularize illegal stay? *International and Comparative law Quaterly*, 2008, 57 87-112.o.

TILLY, Charles és BROWN, Harold: On Uprooting, Kinship, and Auspices of Migration, *International Journal of Comparative Sociology*, 1967, 8(2) 139-164.o.

TOMUSCHAT, Christian. 'The Legal Status of Non-Citizens of the EU. General Introduction',(1995) 7 *European Review of Public Law* 544-564.o.

TORDAI, Csaba: A Schalk ügy. JE Ma, jogesetek magyarázata. 2010, 4. szám.88-92.o.

CARACCIOLO di TORELLA, Eugenia: Childcare, employment and equality: first (false) steps of the Court" (2000) 25 ELRev. 310-316.o.

TÓTH, Judit- MAJTÉNYI, Balázs- PAP, András László: A mozgás szabadsága- a szabadság mozgása. Föld - rész, Nemzetközi és Európai jogi szemle, II. évfolyam, 1. szám. 5-8.o.

TÓTH, Judit: On the road from Hague to Stockholm and somehow ahead, in Ágh Attila and Judit Kis Varga: The global crisis and the EU responses: The perspectives of the SBH team presidency, 2009. 121-135.o.

TREMBLAY, Karine: Student Mobility between and towards OECD Countries: A comparative Analysis, In: International Mobility of the Highly Skilled, OECD, Paris 2002, 39-67.o.

TRYFONIDOU, Alina: Family Reunification Rights of (Migrant) Union Citizens: Towards a More Liberal Approach, European Law Journal, Volume 15, Number 5, September 2009, 634-653.o.

TRYFONIDOU, Alina: Jia or 'Carpenter II': The edge of reason, European Law Review, 2008, volume 32, issue 6, 908-918.o.

TRYFONIDOU, Alina: 'Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department: Further Cracks in the "Great Wall" of the European Union?', (2005) 11(4) European Public Law, 527-541.o.

TRYFONIDOU, Alina: *Mary Carpenter v. Secretary of State for the home Department: The beginning of new era in the European Union?* (2003) 14 *King's College Law Journal*, 81-86.o.

TYSON, Alina: *The negotiation of the European Community Directive on Racial Discrimination*', 2001, 3 *European Journal of Migration and Law* 199, 209–210. o.

URTH, Helen: *Building a momentum for the Integration of third country nationals in the European Union*, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 7. No.2. 163-180.o.

VAN der MEI, Anne Pieter: *The Bozkurt-Interpretation Rule and the Legal Status of Family Members of Turkish Workers under Decision 1/80 of the EEC-Turkey Association Council*. *European Journal of Migration and Law*, 2009, Volume 11, Number 4. 367-382.o.

VAN der MEI, Anne Pieter: *Comments on Akrich (Case C-109/01 of 23 September 2003) and Collins (Case C-138/02 of 23 March 2004)* *European Journal of Migration and Law*, Volume 6, Number 3, 2004, 277-284.o.

VAN WALSUM, Sarah: *Comment on the Sen case*. *European Journal of Migration and Law*, Vol 4. No. 4. 2003. *Kluwer Law International*. 511-520.o.

WALKER, Neil: *Denizenship and Deterritorialisation in the European Union*. in LINDAHL, Hans: *A right to inclusion and exclusion?* Hart Publishing, 2009.o. 261-275.o.

WHITE, R.C.A.: *Conflicting competences: free movement rules and immigration laws* (2004) 29, *ELRev*. 385-96.o.

WHITE, R. C. A.: *A Fresh Look at Reverse Discrimination*', (1993) 18(6) *European Law Review* 527-532.o.

ZWAAN de JAAP: Opting in and opting out of rules concerning free movement of persons: problems and practical arrangements (1998-9) 1 CYELS

Internetes források:

KIRK, Lisbeth: “Danish Immigration Law Under Fire After EU Court Ruling”, EU Observer, July 29, 2008. <http://www.euobserver.com> [Accessed December 14, 2008].

PEERS, Steve: Essays for civil liberties and democracy in Europe EU law and family reunion: a human rights critique, European Civil Liberties Network, <http://www.ecln.org/essays/essay-16.pdf>

SCHMIDT, Julia: Family reunification. Analysis of the Directive 2003/86/EC on the Right to family reunification in the context of the European Immigration Policy. Thesis, Centre International de Formation Européenne, Nice, 30 May 2006. <http://www.iehei.org/bibliotheque/memoires/2006/JSCHMIDT.pdf>

ASTALOS, Zsófia: Doktori Értekezés: Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma, http://kvt99.lib.unimiskolc.hu:8080/servlet/eleMEK.server.fs.DocReader?id=427&file=asztaloszs_tez.pdf

APPS, Peter: “EU Blue Card scheme Could Drain Developing World”, Reuters, 26 Oct 2007, 1. <http://www.reuters.com/article/2007/10/26/idUSL2683303>

<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=hng>

OGER, H.: „Residence” as the new additional inclusive criterion for citizenship, (2003) 5 Web Journal of Current Legal Issues. <http://webjcli.ncl.ac.uk/2003/issue5/oger5.html>

Comparative study of the laws in the 27 EU member states for legal immigration, February 2008. http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/law/legal_immigration_en.pdf

CARRERA, Sergio: A Comparison of Integration Programmes in the EU', (2006) 1 Challenge Papers, <http://www.libertysecurity.org/article851.html> (14 January 2009);

http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/09BA1FC2-CBED-4B24-8E0FDF24D8ACF612/0/HUN_Convention_simplifi%C3%A9e.pdf

GROENENDIJK, Kees-GUILD, Elspeth - BARZILAY, Robin: The Legal Status of Third Country Nationals who are Long-Term Residents in a Member State of the European Union, Nijmegen 2000. <http://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/status.pdf>

JOHNSON, Paul: 'An Essentially Private Manifestation of Human Personality': Constructions of Homosexuality in the European Court of Human Right. <http://hrlr.oxfordjournals.org/content/early/2010/01/27/hrlr.ngp034.full>

CARRERA, Sergio and GUILD, Elspeth: The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs Europeanisation? Security vs Rights <http://www.ceps.eu/book/french-presidency%E2%80%99s-european-pact-immigration-and-asylum-intergovernmentalism-vs-europeanisation>

ENAR 2008 (European Network Against Racism), Building a Europe for All: Making Real Difference on Non-Discrimination and Equality, Memorandum to the French Presidency of the December. <http://www.enar-eu.org>

Conditions of Entry and Residence of Third Country Highly-Skilled Workers in the EU http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/studies/docs/ecotec_en.pdf.

COLLET, Elizabeth: The Proposed European Blue Card System: Arming for the Global War on Talent?, Migration Information Source, Washington: Migration Policy Institute 2010. <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=667>

BRUINS, Marianne, BOELES, Pieter: Case law on article 8 of the European Convention of Human Rights, 2006. November, Institute of Immigration Law, Leiden

http://media.leidenuniv.nl/legacy/Case_law_on_Article_of_the_European_Convention_of_Human_Rights_a_survey_Institute_of_Immigration_Law%5B.pdf

European Council on Refugees and Exiles vélemény: ECRE Information Note
<http://www.ecre.org/statements/frdirective.shtml>

JOHNSON, Paul: An Essentially Private Manifestation of Human Personality': Construction of Homosexuality in the European Court of Human Right.
<http://hrlr.oxfordjournals.org/content/early/2010/01/27/hrlr.ngp034.full>

DE SCHUTTER, Olivier: Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States, European Union Agency for Fundamental Rights, 2008. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/EUDokumente/homophobia_and_discrimination_on_grounds_of_sexual_orientation_in_the_eu_member_states_part1_legal_analysis.pdf

<http://www.juris.u-szeged.hu/karunkrol/csaladi-jog/bejegyzett-elettarsi?objectParentFolderId=11575>

http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art86.html

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/tal1/EREC1969.htm>

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc11/EDOC12539.htm>,

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/tall/ERES1810.htm>

PETŐVÁRI, Bence Doktori értekezése, 2010. http://phd.lib.uni-corvinus.hu/519/1/petovari_bence.pdf

SZALAYNÉ SÁNDOR, Erzsébet: Bevándorláspolitiká az Európai Unióban és Magyarországon. http://www.publikon.hu/application/essay/500_1.pdf

SZALAYNÉ SÁNDOR, Erzsébet: Bevándorláspolitiká az Európai Unióban és Magyarországon.

<http://www.ittvagyunk.eu/htmls/tanulmanyok.html?essayID=91>

TAKENAKA, Ayumi.: Secondary Migration: Who Re-Migrates and Why These Migrants Matter, Migration Policy Institute, April 26, 2007, <http://www.migrationinformation.org/Feature/print.cfm?ID=597> [Accessed October 3, 2008].

A témával kapcsolatos saját közlemények:

GYENEY Laura: A special case of migration: Eastern Enlargement. In: Emlékkönyv Flachbart Ernő tiszteletére, Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2003. 63-81.

GYENEY Laura: Alapvető emberi jogok az EU mérlegén- az emberi jogok EU-s védelmének legújabb fejleményei. In: Ünnepi tanulmányok Bánrévy Gábor 75. Születésnapjára, Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem 2004. 95-102.

GYENEY Laura: Aki a bölcsőt ringatja, avagy az uniós polgárságú gyermeket nevelő harmadik állambeli személy státusza a közösségi jogfejlődés fényében. Iustum, Aequum, Salutare 2006/1-2. szám.

GYENEY Laura: Újabb kihívások az uniós emberi jogi bírászkodás területén. Iustum, Aequum, Salutare 2006/3-4. szám.

GYENEY Laura: A családi élet tiszteletben tartásának követelménye az Európai Bíróság migrációs tárgyú döntéseiben a strasbourggi joggyakorlat fényében. Iustum, Aequum, Salutare 2007/3. szám. Budapest. 2007.

GYENEY Laura: Családegyesítés kettős mércével? A harmadik országbeli polgárok családegyesítéséről szóló irányelv vizsgálata. Iustum, Aequum, Salutare 2007/4. szám, Budapest, 2007.

GYENEY Laura: European Family Law. Conference paper THE TREATY OF ROME (A GOLDEN ANNIVERSARY- 50 YEARS ON?) British Centre for English Legal Studies, Warsaw University, 2007.

GYENEY Laura: The implementation of the 2003/86/EC Directive on family reunification in Austria, Hungary, Romania and Slovenia. In Central and Eastern European countries after and before the accession. Vol.1., Faculty of Law, ELTE. Budapest 2011.

GYENEY Laura: Az Európai Unió bevándorláspolitikája. In Szabó Marcel-Láncos Petra (szerk.): EU szakpolitikák. 2010.

GYENEY Laura: A harmadik országbeli polgárok nemzetközi szerződés alapján élvezett privilegizált jogállása az Európai Unióban. In SzabóMarcel (szerk) Apáthy István Emlékkönyv. 2010.

GYENEY Laura: JÓ LÉPÉS, JÓ IRÁNYBA?A Tanács 2009/50/EK irányelve a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás

céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről. Iustum, Aequum, Salutare 2011/1. szám, Budapest, 2011.

GYENEY Laura: Az Európai Unió válasza a demográfiai kihívásokra: SZTE ÁJTK Európa-tanulmányok Központja, a EUROPE DIRECT Szeged és a Budapesti Francia Intézet által szervezett „Demográfia: kockázatok és perspektívák Európa szívében” című konferencia kiadványa. 2011. http://www2.u-szeged.hu/etk/ed/letolt/2011/Gyenyey_Laura_Az_EU_demografiai_kihivasokra_adott_valasza.pdf

GYENEY Laura: Az uniós polgárok tagállamok területén való szabad mozgására és tartózkodására vonatkozó másodlagos uniós szabályozás, in: SZABÓ Marcel (szerk.): Belső piac c. egyetemi jegyzet. 2011.

GYENEY Laura: A harmadik országbeli polgárok tagállamközi szabad mozgásának szabályozása az Európai Unióban. Miskolci jogi szemle. VI. évfolyam. 2011. 1. szám.

JOGSZABÁLYJEGYZÉK

1. Uniós jogforrások

1.1. Elsődleges jogforrások

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés egységes szerkezetbe foglalt, konszolidált változata (HL C 321E, 2006. december 29.)

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (HL C 115, 2008. május 9.)

Szerződés az európai alkotmány létrehozásáról (HL C 310, 2004. december 16.)

Az Európai Unió Alapjogi Chartája (HL C 303., 2007. december 14.)

1.2. Másodlagos jogforrások

A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról, HL L 251., 2003.10.3., 12—18. o.

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. o.;

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. o.

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 EGT vonatkozású szöveg. HL L 158., 2004.4.30., 77—123. o.

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. o.:

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. o.

A Tanács 1347/2000/EK rendelete a házassági ügyekben és a házastársaknak a közös gyermekkel kapcsolatos szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról. HL L 160., 2000.6.30., 19—36. o.

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. o.

A Tanács 859/2003/EK rendelete (2003. május 14.) az 1408/71/EGK és az 574/72/EGK rendelet rendelkezéseinek valamely harmadik ország e rendelkezések által pusztán állampolgárságuk okán nem érintett állampolgáira való kiterjesztéséről, HL L 124., 2003.5.20., 1—3. o.

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. o.

A Tanács irányelve (1990. június 28.) a tartózkodási jogról, HL L 180., 1990.7.13., 26—27. o.

A Tanács 1612/68/EGK rendelete (1968. október 15.) a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról, HL L 257., 1968.10.19., 2—12. o.

Az Európai Parlament és a Tanács 390/2009/EK rendelete (2009. április 23.) a diplomáciai és konzuli képviseltek számára kibocsátott, a vízumokra vonatkozó Közös Konzuli Utasításnak a biometrikus adatok bevezetése, valamint a vízumkérelmek átvételének és feldolgozásának megszervezésére vonatkozó rendelkezései tekintetében történő módosításáról, HL L 131., 2009.5.28., 1—10. o.

Az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról (vízumkódex), HL L 243., 2009.9.15., 1—58. o.

Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról, EGT vonatkozású szöveg HL L 166., 2004.4.30., 1—123. o.

Az Európai Parlament és a Tanács 987/2009/EK rendelete (2009. szeptember 16.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó (eljárás megállapításáról EGT- és Svájc-vonatkozású szöveg)HL L 284., 2009.10.30., 1—42. o.

Az Európai Parlament és a Tanács 1231/2010/EU rendelete (2010. november 24.) a 883/2004/EK rendelet és a 987/2009/EK rendelet harmadik országok e rendeletek által csupán állampolgárságuk miatt nem érintett állampolgáira való kiterjesztéséről.HL L 344., 2010.12.29., 1—3. o.

A Tanács határozata (2001. december 20.) a Közös konzuli utasítás VII. részének és 12. mellékletének, valamint a Közös kézikönyv 14a. mellékletének módosításáról, HL L 20., 2002.1.23., 5—6. o.

A Tanács határozata (2003. június 13.) a Közös Konzuli Utasítás 12. mellékletének, valamint a Közös Kézikönyv 14a. mellékletének a vízumdíjak tekintetében történő módosításáról, HL L 152., 2003.6.20., 82—83. o

2006/440/EK: A Tanács határozata (2006. június 1.) a közös konzuli utasítás 12. mellékletének, valamint a közös kézikönyv 14a. mellékletének a vízumkérelmek feldolgozása eljárási költségeinek megfelelően felszámítandó díjak tekintetében történő módosításáról, HL L 175., 2006.6.29., 77—80. o.

A Tanács határozata (2003. december 22.) az utazási betegségbiztosításnak az egységes beutazóvízum megszerzéséhez szükséges alátámasztó dokumentumok listájára történő

felvétele tekintetében a Közös Konzuli Utasítás V. része 1.4. pontjának, illetve a Közös Kézikönyv I. része 4.1.2. pontjának módosításáról (2004/17EK), HL L 5., 2004.1.9., 79—80. o.

Az Európai Parlament és a Tanács 390/2009/EK rendelete (2009. április 23.) a diplomáciai és konzuli képviseltek számára kibocsátott, a vízumokra vonatkozó Közös Konzuli Utasításnak a biometrikus adatok bevezetése, valamint a vízumkérelmek átvételének és feldolgozásának megszervezésére vonatkozó rendelkezései tekintetében történő módosításáról, HL L 131., 2009.5.28., 1—10. o

A Tanács 2003/9/EK irányelve (2003. január 27.) a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról, HL L 31., 2003.2.6., 18—25. o

Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról HL L 348., 2008.12.24., 98—107. o.

A Tanács határozata (2001. december 20.) a Közös konzuli utasítás VII. részének és 12. mellékletének, valamint a Közös kézikönyv 14a. mellékletének módosításáról, HL L 20., 2002.1.23., 5—6. o.

A Tanács határozata (2003. június 13.) a Közös Konzuli Utasítás 12. mellékletének, valamint a Közös Kézikönyv 14a. mellékletének a vízumdíjak tekintetében történő módosításáról, HL L 152., 2003.6.20., 82—83. o.

A Tanács határozata (2006. június 1.) a közös konzuli utasítás 12. mellékletének, valamint a közös kézikönyv 14a. mellékletének a vízumkérelmek feldolgozása eljárási költségeinek megfelelően felszámítandó díjak tekintetében történő módosításáról, HL L 175., 2006.6.29., 77—80. o.

A Tanács határozata (2003. december 22.) az utazási betegségbiztosításnak az egységes beutazóvízum megszerzéséhez szükséges alátámasztó dokumentumok listájára történő felvétele tekintetében a Közös Konzuli Utasítás V. része 1.4. pontjának, illetve a Közös Kézikönyv I. része 4.1.2. pontjának módosításáról (2004/17EK), HL L 5., 2004.1.9., 79—80. o.

Az Európai Parlament és a Tanács 390/2009/EK rendelete (2009. április 23.) a diplomáciai és konzuli képviseltek számára kibocsátott, a vízumokra vonatkozó Közös Konzuli Utasításnak a biometrikus adatok bevezetése, valamint a vízumkérelmek átvételének és feldolgozásának megszervezésére vonatkozó rendelkezései tekintetében történő módosításáról, HL L 131., 2009.5.28., 1—10. o

A Tanács határozata (2001. december 20.) a Közös konzuli utasítás VII. részének és 12. mellékletének, valamint a Közös kézikönyv 14a. mellékletének módosításáról, HL L 20., 2002.1.23., 5—6. o.

A Tanács határozata (2003. június 13.) a Közös Konzuli Utasítás 12. mellékletének, valamint a Közös Kézikönyv 14a. mellékletének a vízumdíjak tekintetében történő módosításáról, HL L 152., 2003.6.20., 82—83. o.

A Tanács határozata (2006. június 1.) a közös konzuli utasítás 12. mellékletének, valamint a közös kézikönyv 14a. mellékletének a vízumkérelmek feldolgozása eljárási költségeinek megfelelően felszámítandó díjak tekintetében történő módosításáról, HL L 175., 2006.6.29., 77—80. o.

A Tanács határozata (2003. december 22.) az utazási betegségbiztosításnak az egységes beutazóvízum megszerzéséhez szükséges alátámasztó dokumentumok listájára történő felvétele tekintetében a Közös Konzuli Utasítás V. része 1.4. pontjának, illetve a Közös Kézikönyv I. része 4.1.2. pontjának módosításáról (2004/17EK), HL L 5., 2004.1.9., 79—80. o.

Az Európai Parlament és a Tanács 390/2009/EK rendelete (2009. április 23.) a diplomáciai és konzuli képviseltek számára kibocsátott, a vízumokra vonatkozó Közös Konzuli Utasításnak a biometrikus adatok bevezetése, valamint a vízumkérelmek átvételének és feldolgozásának megszervezésére vonatkozó rendelkezései tekintetében történő módosításáról, HL L 131., 2009.5.28., 1—10. o

Council Resolution of 4 Dec. 1997, O.J. 1997, C 382/1, on measures to be adopted on the combating of marriages of convenience

Council Resolution of 4 March 1996 on the status of third-country nationals residing on a long-term basis in the territory of the Member States, Official Journal C 080, 18/03/1996 P. 0002 – 0004

1.3. További jogforrások

1.3.1. Az Európai Unió Bíróságának határozatai

C-267/06 sz. Maruko ügyben 2008. április 1-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-1757.o.)

C -292/86 sz. Gullung v Conseil de l'Ordre des Avocats ügyben 1988. január 19-én hozott ítélet (EBHT 1988., 111 o.)

C-184/83 sz. Hofmann / Barmer Ersatzkasse ügyben 1984. december 7-én hozott ítélet (EBHT.1984., 3047.o.)

C-234/95 sz. Hill and Stapleton ügyben 1998. június 17-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-3779.o.)

C-218/98 sz. Abdoulaye v Renault ügyben hozott ítéletét 1999. szeptember 16-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-5723.o.)

C-333/97 sz. Lewen ügyben 1999. október 21-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-7243.o.)

C-63 & 64/91 sz. Jackson and Cresswell egyesített ügyekben 1992. július 16-án hozott ítélet (EBHT 1992., I-4737.o.)

C- 369/90 sz. Micheletti ügyben 1992. július 7-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-4239 o.)

C-419/92 sz. Scholz ügyben 1994. február 23-án hozott ítélet (EBHT 1994., I-505 o.)

C-148/02 sz. Garcia Avello v Belgium ügyben 2003. október 2-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-11613.o.)

C-57/07 sz. Európai Közösségek Bizottsága kontra Luxemburgi Nagyhercegség ügyben 2007. december 6-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-183 o.)

C-413/99 sz. Baumbast & R v. SSHD ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélet (EBHT., I-7091o.)

C-578/08 sz. Chakroun ügyben 2010. március 4-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé)

C-5/07 sz. Bizottság kontra Portugália ügyben 2007. szeptember 27-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-120 o.)

C-59/07 sz. Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2007. november 15-én hozott ítélet (EBHT 2007., I- 161 o.)

C-34/07 sz. a Bizottság kontra Luxemburg ügyben 2007. november 29-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-175. o.)

C- 65/95 sz. a The Queen / Secretary of State for the Home Department, ex parte Shingara ügyben hozott ítélet (EBHT 1997., I-3343 o.)

C-336/94 sz. Dafeki / Landesversicherungsanstalt Württemberg ügyben 1997. december 2-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-6761 o.)

C-162/00 sz. a Pokrzeptowicz-Meyer ügyben 2002. január 29-én hozott ítélet (EBHT 2002., I- 1049.o.)

C- 438/00 sz. a Deutscher Handballbund ügyben 2003. május 8-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-4135.o.)

C-405/01 sz. Colegio ügyben 2003. szeptember 30-án hozott ítélete (EBHT 2003., I-10391.o.)

C-423/04 Richards ügyben 2006. április 27-én hozott ítélete (EBHT 2006., I-03585.o.)

C-41/74, Yvonne van Duyn v. Home Office ügyben 1974. december 4-én hozott ítélet (EBHT 1974., 1337.o.)

C-477/08, sz. Bizottság v. Ausztria ügyben 2009. szeptember 24-én hozott ítélete (EBHT 2009. I-150.o.)

C-503/03 sz. Bizottság v Spanyol Királyság ügyben 2006. január 31-én hozott ítélet (EBHT 2006 p. I-1097.o.)

C-441/02 sz. Bizottság v. Németország 2006. április 27-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-3449.o.)

C-318/05 sz. Bizottság v. Németország 2007. szeptember 11-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-6957.o.)

C-85/96 sz. Martinez Sala ügyben 1998. május 12-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-2691. o.)

C-456/02. sz. Trojani- ügyben 2004. szeptember 7-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-7573. o)

C-39/86 sz. Lair-ügyben 1988. június 21-én hozott ítélet (EBHT 1988., 3161. o.)

C-196/87 sz. Brown-ügyben 1998. június 30-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-4185. o.)

C-19/92 sz. Kraus ügyben 1993. március 31-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-1663.o.)

C-319/92 sz. Haim ügyben 1994. február 9-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-425.o.)

C- 238/98 sz. a Hocsman ügyben 2000. szeptember 14-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-6623 o.)

C-206/91. sz. Koua Poirrez-ügyben 1992. december 16-án hozott ítélet (EBHT 1992., I-6685. o)

C-348/96 sz. Calfa ügyben 1999. január 19-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-11o.)

C- 175/78 sz. R v. Ann Saunders ügyben 1979. március 28-án hozott ítélet (EBHT 1979., 1129 o.)

C- 35 & 36/82 sz. Morson and Jhanjan v. Netherlands egyesített ügyekben 1982. október 27-én hozott ítélet (EBHT 1982., 3723.o.)

C -316/85 sz. Lebon ügyben 1987. június. 18-án hozott ítélet (EBHT 1987., I- 2811 o.)

C-138/02 sz. Collins ügyben 2004. március 23-án hozott ítélet (EBHT 2004., I- 2703 o.)

C-416/96 sz. Eddline El-Yassini ügyben 1999. március 2-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-1209 o.)

C-196/87 sz. Steymann ügyben 1988. október 5-én hozott ítélet (EBHT 1988., 6159 o.)

C- 3/87 sz. Agegate ügyben 1989. december 14-én született ítélet (EBHT 1989., 4459 o.)

C- 43/93 sz. Vander Elst-ügyben 1994. augusztus 9-én meghozott ítélete (EBHT 1994., I-3803. o)

C- 238/83 sz. Caisse d'allocations Familiales de la Region Parisienne v Mr. and Richard Meade ügyben 1984. július 5-én hozott ítélet (EBHT 1984., I- 2631 o.)

C-9/74 sz. Casagrande ügyben 1974-ben hozott ítélet (EBHT, 1974., 773.o.)

C-230/97 sz. Criminal Proceedings against Awoyemi ügyben 1989. október 29-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-6781 o.)

C-378/97 sz. Wijseenbeek ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-6207.o.)

C-48/75 sz. Belgium v Royer ügyben 1976. április 8-án hozott ítélet (EBHT 1976., I-497.o.)

C-157/79 sz. Pieck ügyben 1980. július 3-án hozott ítélet (EBHT 1983., I - 2171 o.)

C-118/75 sz. Olaszország v Watson and Belmann ügyben 1976. július 7-én hozott ítélet (EBHT 1976., I-1185.o.)

C-363/89 sz. Roux v Belgium ügyben 1991. február 5-én hozott ítélete (EBHT 1991., I-273 o.)

C-109/01 sz. Secretary of State for the Home Department v. Akrich ügyben 2003. szeptember 23-án hozott ítélete (EBHT 2003., I-9607.o.)

C-60/00 sz. Carpenter v Secretary of State for the Home Department ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6279.o.)

C-291/05 sz. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie v R. N. G. Eind ügyben 2007. december 11-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-10719 o.)

C-127/08 sz. Metock and Others v Minister for Justice, Equality and Law Reform ügyben 2008. július 25-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé)

C-115/78 sz. Knoors / Staatssecretaris van Economische Zaken ügyben 1979. február 7-én hozott ítélet (EBHT 1979., 399.o.)

C-370/90 sz. The Queen / Immigration Appeal Tribunal and Surinder Singh, ex parte Secretary of State for the Home Department ügyben 1992. július 7-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-4265.o.)

C-200/02 sz. Zu és Chen ügyben 2004. október 19-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-9925.o.)

C-148/02 sz. Garcia Avello ügyben 2003. október 2-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-11613.o.)

C -413/99 sz. Baumbast and R. V. Secretary of State for Employment egyesített ügyekben 2000. szeptember 17-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-6279.o.)

C- 385/99 sz. Müller Fauré, ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-4509.o.)

C-363/89 sz. Roux ügyben 1991. február 5-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-273. o.)

C-184/99 sz. Grzelczyk ügyben 2001. november 19-én hozott ítélet (EBHT 2001., I - 6193.o.)

C-224/98 sz. D'Hoop ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6191.o.)

C-209/03 sz. Dany Bidar ügyben 2005. március 15-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-2119.o.)

C-413/01 sz. Ninni-Orasche ügyben 2003. november 6-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-13187.o.)

C-477/08, sz. Bizottság v. Ausztria ügyben 2009. szeptember 24-én hozott ítélet (EBHT 2009. I-150.o.)

C-291/05. sz. Eind ügyben 2007. december 11-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-719. o.).

C-10/05 sz. Mattern and Cikotic ügyben 2006. március 30-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-3145. o)

C-357/89 sz. Raulin ügyben 1992. február 26-án hozott ítélet (EBHT 1992. I-1027.o.)

C-110/99. sz. Emsland-Stärke-ügyben 2000. december 14-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-11569.o.)

C- 158/07 sz. Förster ügyben 2008. november 18-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-8507.o.)

C-212/06 sz. Government of the French Community and Walloon Government ügyben 2008. április 1-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-1683.o.)

C-13/94 sz. P v S. and Cornwall County ügyben 1996. április 30-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-2143.o.)

C-117/01 sz. K.B. v. National Health Service ügyben 2004. január 7-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-541.o.)

C-551/07 sz. Sahin ügyben 2008. március 8-án hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé)

C-76/05 sz. Schwarz ügyben 2007. szeptember 11-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-6849.o)

C-224/02 sz. Pusa ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-5763.o.)

C-168/91 sz. Konstantinidis v Stadt Altensteig, Standesamt, and Landratsamt Calw, Ordnungsamt ügyben 1993. március 30-án hozott ítélet (EBHT 1993., I-1191.o.)

C- 499/06 sz. Halina Nerkowska 2008. május 22-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-03993.o.)

C-33/07 sz. Jipa ügyben 2008. július 10-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-5157. o)

C-353/06 sz. Grunkin Paul ügyben 2008. október 14-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-7639.o.)

C-332/90, Steen v. Deutsche Bundespost 1992. január 28-án hozott ítélet (EBHT 1992., I-341.o.)

C-29/94, C-30/94, C-31/94, C-32/94, C-33/94, C-34/94 and C-35/94, Criminal Proceedings against Aubertin and Others ügyben hozott ítélet (EBHT 1995., I-301.o)

C-299/95, Kremzow v Republic Österreich ügyben 1997. május 29-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-2629.o)

C-297/88. és C-197/89 sz. Dzodzi v Belgian State 1990. október 18-án hozott ítélet (EBHT1990., I-3763.o)

C-5/88 sz. Wachauf v. Germany 1989. július 13-án hozott ítélet (EBHT 1989., 2609.o.)

C-260/89 sz. ERT AE v Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas 1991. június 18-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-2925.o.)

C-368/95 sz. Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und Vertriebs GmbH v Heinrich Bauer Verlag 1997. június 26-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-3689.o.)

C-482/01 sz. Georgios Orfanopoulos and Others ügyben 2003. szeptember 11-én hozott ítélet (EBHT 2003. I-05257.o.)

C-92/02 sz. Kristiansen ügyben 2003. december 4-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-14597 o.)

C-17/98 sz. Emesa Sugar v. Aruba ügyben 2000. február 8-án hozott ítélet (EBHT 2000., I 675.o.)

C- 36/75. sz. Rutili-ügyben 1975. október 28-án hozott ítélet (EBHT 1975., 1219.o.)

C- 30/77. sz. Bouchereau ügyben 1977. október 27-én hozott ítélet (EBHT 1977., 1999.o.)

C-267/83 sz. Diatta ügyben 1985. február 13-án hozott ítélet (EBHT 1985., I-567.o.)

C-540/03 sz. a Parlament kontra Tanács ügyben 2006. június 27-én hozott ítélet (EBHT 2006 p. I-5769.o.)

C- 434/93 sz. Bozkurt ügyben 1995. június 6-án hozott ítélet (EBHT 1995 I-1475. o.)

C-192/89 sz. Sevince ügyben 1990. szeptember 20-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-3461. o.)

C- 12/86 sz. Demirel / Stadt Schwäbisch Gmünd 1987. szeptember 30-án hozott ítélet (EBHT1987.,3719.o.)

C-36/96 sz. Günaydin ügyben 1997. szeptember 30-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-5143.o.)

C-98/96 Ertanir ügyben 1997. szeptember 30-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-5179.o.)

C-1/97 sz. Birden ügyben 1998. november 26.-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-7747.o)

C-237/91 sz. Kus ügyben 1992. december 16-án hozott ítélet (EBHT 1992., I-6781.o.)

C-14/09 sz. Genc ügyben 2010. február 4-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé)

C-188/00 sz. Kurz ügyben 2002. november 19-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-10691.o.)

C-337/07 sz. Altun ügyben 2008. december 18-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-10323.o.).

C-294/06 sz. Payir és társai ügyben 2008. január 24-én hozott ítélet (EBHT 2008. I-203.o.)

C-355/93 sz. Eroglu ügyben 1994. október 5-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-5113.o.)

C-386/95 sz. Eker ügyben 1997. május 29-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-2697.o.)

C-230/03 sz. Sedef ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-157.o.)

C-4/05 sz. Güzeli ügyben 2006. január 26-án hozott ítélet (EBHT 2006 I-10279.o.)

C-340/97 sz. Nazli ügyben 2000. február 10-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-957. o.)

C-242/06 sz. Sahin ügyben 2009. szeptember 17-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-8465. o.)

C-228/06 sz. Soysal and Savatli ügyben 2009. február 19-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-1031.o.)

C-171/01 sz. Wahlergruppe Gemeinsam ügyben 2003. május 8-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-4301.o)

C- 438/00 sz. Deutscher Handallbund ügyben 2003. május 8-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-4135.o.)

C-265/03 sz. Simutenkov ügyben 2005. április 12-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-2579.o.)

C-465/01 sz. Commission / Austria ügyben 2004. szeptember 16-án született ítélet (EBHT 2004., I-8291.o.)

C-152/08 sz. Kahveci ügyben 2008. július 25-én hozott végzése (EBHT 2008., I-6291.o.)

C-415/93 sz. Bosman ügyben 1995. december 15-én hozott ítélet (EBHT 1995. I-4921.o)

C-104/81 sz. Hauptzollamt Mainz / Kupferberg & Cie Hauptzollamt ügyben 1982. október 26-án hozott ítélet (EBHT 1982., 3641.o.)

C-344/87 sz. Bettray-ügyben 1989. május 31-én hozott ítélet (EBHT 1989., 1621. o.);

C-139/85 sz. Kempf ügyben 1986. június 3-án hozott ítélet (EBHT 1986., 1741. o.);

C-10/05. sz., Mattern és Cikotic ügyben 2006. március 30-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-3145. o.),

C- 270/80 sz. a Polydor and others / Harlequin and others ügyben 1982. február 9-én hozott ítélet (EBHT 1982., 329.o.)

C-383/03 sz. Dogan ügyben 2005. július 7-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-6237.o.)

C-292/89 sz. Antonissen ügyben 1991. február 26-án hozott ítélet (EBHT1991., I-745.o.)

C-136/03 sz. Dörr és Ünal ügyben 2005. június 2-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-04759.o.)

C-277/94. sz. Taflan Met ügyben 1996. szeptember 10-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-04085)

C-262/96 sz. Sürül ügyben 1999. május 4-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-2685.o.)

C-18/90 sz. Kziber ügyben 1991. január 31-én hozott ítélet (EBHT 1991. I-199.o.)

C-373/02 sz. Öztürk ügyben 2004. április 28-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-3605. o.)

C-102 & 211/98 sz. Kocak and Örs egyesített ügyek 2000. március 14-én hozott ítélet (EBHT 2000 I-1287.o.)

C-97/05 sz. Gattoussi ügyben 2006. december 14-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-11917.o.)

C-336/05 sz. Echouikh ügyben 2006. június 13-án hozott végzése (EBHT 2006., I-5223.o.)

C-126/95 sz. Hallouzi Chocco ügyben 1996. október 3-án hozott ítélet (EBHT 1996. I-4807.o.)

C-103/94 sz. Krid ügyben 1995. április 5-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-719.o.)

C-179/98 sz. Mesbah ügyben 1999. november 11-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-7955.o.)

C-16/05 sz. Tum and Dari ügyben 2007. szeptember 20-án hozott ítélet (EBHT 2007 I-7415.o.)

C-228/06 sz. Soysal and Savatli ügyben 2009. február 19-én hozott ítélet (EBHT 2009 I-1031.o.)

C- 286/82 & 26/83. sz. a Luisi v. Ministero del Tesoro ügyekben 1984. január 31-én hozott ítélet (EBHT 1984., 377.o.)

C-186/87. sz. Cowan v Tresor Public ügyben 1989. február 2-án hozott ítélet (EBHT 1989.,195.o.)

C-363/89 sz. Roux ügyben 1991. február 5-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-273o.)

C- 459/99 sz. a MRAX-ügyben 2002. július 25-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6591. o.)

C-348/96 sz. Calfa ügyben 1999. január 19-én hozott ítélet (EBHT 1999 I-11.o.)

C-92/07. sz. az Európai Bizottság kontra Holland Királyság ügyben 2010. április 19-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-0000.o.)

C-37/98 sz. Savas ügyben 2000. május 11-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-2927.o.)

C- 26/62 sz. Stauder v. City of Ulm ügyben hozott ítélet (EBHT 1969 419.o.)

C-249/96 sz. Lisa Jacqueline Grant v. South West Trains Ltd. ügyben 1998. február 17-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-00621.o.)

C-122/9 sz. P and C-125/99 P, D. and the Kingdom of Sweden v. Council of the European Union ügyben 2001. május 31-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-4319.o)

C-65/98 sz. Eyüp v. Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Vorarlberg ügyben 2000. június 22-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-4747.o.)

C-59/85 sz. Netherlands v. Reed ügyben 1986. április 17-én hozott ítélet (EBHT 1986., 1283.o.)

C- 267/83 sz. Diatta ügyben 1985. február 13-án hozott ítélet (EBHT 1985., 567.o.)

C- 325/05 sz. Derin ügyben 2007. július 18-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-6495.o)

C-275/02 sz. Ayaz ügyben 2004. szeptember 30-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-8765.o.)

C-329/97 sz. Ergat ügyben 2000. március 16-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-1487.o.)

C-373/03 sz. Aydinli ügyben 2005. július 7-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-0000)

C-502/04 sz. Torun ügyben 2006. február 16-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-1563. o.)

C-285/95 sz. Kol ügyben 1997-ben hozott ítélet (EBHT 1997., I- 3069.o.)

C-4/05 sz. Güzeli ügyben 2006. október 26-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-10279.o.)

C-171/95 sz. Tetik v. Land Berlin ügyben 1997. január 23-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-329.o.)

C-308/89 sz. Di Leo / Land Berlin ügyben 1990. november 13-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-4185.o.)

T-54/99 sz. max.mobil Telekommunikation Service v. Commission ügyben 2002. január 30-án hozott ítélet (EBHT 2002., II-313.o.)

T-177/01 Jégo-Quéré et Cie. v Commission ügyben 2002. május 3-án hozott ítélete (EBHT 2002., II-2365.o.)

C-224/02 sz. Pupino ügyben 2005. június 16-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-5285. o.)

C-92/07. sz. az Európai Bizottság kontra Holland Királyság ügyben 2010. április 19-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-0000.o.)

C- 293/83 sz. Gravier ügyben 1985. február 13-án hozott ítélet (EBHT 1985., 593. o.)

C- 24/86 sz. Blaizot ügyben 1988. február 2-án hozott ítélet (EBHT 1988., 379. o.)

C- 360/00 sz. Ricordi-ügyben 2002. június 6-án hozott ítélet (EBHT 2002., I-5089. o.)

C-43/95. sz. Data Delecta és Forsberg ügyben 1996. szeptember 26-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-4661. o)

C- 323/95 sz. Hayes-ügyben 1997. március 20-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-1711.o)

1.3.2. Jelentések, közlemények, javaslatok

Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a harmadik országbeli állampolgárok időnyellegű munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről, COM (2010) 0379

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának - A migrációval kapcsolatos általános megközelítés megerősítése: az összehangolás, a koherencia és a szinergiahatások fokozása COM (2008) 0611

A Bizottság Közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek - A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség a polgárok szolgálatában COM (2009) 0262

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Közös bevándorláspolitikai Európa számára: elvek, fellépések és eszközök. COM (2008) 0359

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának - A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítása a polgárok szolgálatában A stockholmi program végrehajtásáról szóló cselekvési terv. COM (2010) 0171

A Bizottság jelentése 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 alkalmazásáról. COM (2008) 0840

A Bizottság Közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek - Jobb szakmai előmeneteli lehetőségek és több mobilitás: európai kutatói partnerség, COM (2008) 0317

Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities COM (2001) 0386

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment. COM (2003) 1336

A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union, COM (2005) 0389

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - A mobility Strategy for the European Research Area, COM (2001) 0331

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions - First Annual Report on Migration and Integration. COM (2004) 0508

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Action Plan on Unaccompanied Minors, 2010-2014. COM (2010) 0213

Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, COM (2007) 0638

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Towards a Common Immigration Policy, COM (2007) 0780

Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer, COM (2010) 0378

2. Nemzetközi jogforrások

2.1. Nemzetközi Megállapodások

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én aláírt egyezmény

Megállapodás az Európai gazdasági térségről, HL L 1., 1994.1.3., 572—605.

Az Európai Gazdasági Közösség és Törökország között társulást létrehozó, Ankarában 1963. szeptember 12-én aláírt megállapodás HL 217., 1964.12.29., 3687/64. o. ill. a Kiegészítő jegyzőkönyv (HL L 293., 1972.12.29., 4—56. o)

Cotonou-i Egyezmény, A Cotonouban 2000. június 23-án aláírt Partnerségi megállapodás egyrészt az afrikai, karibi és csendes-óceáni államok, másrészt az Európai Közösség és tagállamai között. HL L 317., 2000.12.15., 3—353. o.

Az Európai Közösség és tagállamai, másrészt a Svájci Konföderáció között a személyek szabad áramlásáról szóló megállapodás, OJ 2002 L 114, p.6.

Az Európai Közösségek és tagállamai, másrészt a Marokkói Királyság közötti társulást létrehozó euro-mediterrán megállapodás (26 February 1996 and approved on

behalf of the Communities by Decision No. 2000/204/EC of 24 January 2000), OJ L 70/1, 18.3.2000

Az Európai Közösségek és tagállamaik, másrésztől Algéria közötti társulást létrehozó euro-mediterrán megállapodás (22 April 2002 and approved on behalf of the Communities by Decision No. 2005/690/EC of 18 July 2005), OJ L 265/1, 10.10.2005.

Az Európai Közösségek és tagállamaik, másrésztől Tunézia közötti társulást létrehozó euro-mediterrán megállapodás (17 July 1995 and approved on behalf of the European Community and the European Coal and Steel Community by Decision 98/238/EC of 26 January 1998), OJ L 97/1, 30.03.1998.

Az ENSZ Gyermek Jogai Bizottságának a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény

2.2. Az EJEB határozatai

Slivenko v. Latvia ügy, no. 48321/99 (2003. október 9.)

Berrehab et al. v Netherlands ügy, no. 10730/84 (1988. június 21.)

Da Silva Mouta v. Portugal ügy, no. 33290/96 (1999. december 21.)

Moustaquim v Belgium ügy, no. 12313/86 (1991. február 18.)

Beldjoudi v France ügy, no. 12083/86 (1992. március 26.)

Maslov v Austria ügy, no. 1638/03 (2008. június 23.)

Boultif v Switzerland ügy, no. 54273/00 (2001. augusztus 2.)

Üner v Netherlands ügy, no. 46410/99 (2006. október 18.)

Kaya v Germany ügy, no.31753/02 (2007. június 28.)

Cairs and J.B. v Germany ügy, no. 69735/01 (2007. December 6.)

Benhebba v France ügy, no. 53441/99 (2003. július 10.)

Marckx v. Belgium ügy, no. 6833/74 (1979. június 13.)

Abdulaziz, Cabales, Balkandali v. UK ügyek, no. 9214/80 ; 9473/81 ; 9474/81 (1985. május 28.)

X,Y & Z v. UK ügy, no. 21830/93 (1997. április 22.)

Kroon v Netherlands ügy, no. 18535/91 (1994. október 27.)

Keegan v. Ireland ügy, no. 16969/90 (1994. május 26.)

Fretté v. France ügy, no. 36515/97 (2002. február 26.)

E.B. v. France ügy, no. 43546/02 (2008. január 22.)

Karner v. Austria ügy, no. 40016/988 (2003. július 24.)

Johnston and Others v. Ireland ügy, no. 9697/82 (1986. december 18.)

Christine Goodwin v United Kingdom ügy, no. 28957/95 (2002. július 11.)

Gül v. Switzerland ügy, no. 23218/94 (1996. február 19.)

Ahmut v. the Netherlands ügy, no. 21702/93 (1996. november 28.)

Nsona v. the Netherlands ügy, no. 23366/94 (1996. november 28.)

Sen v. Netherlands ügy, no. 31465/96 (2001. december 21.)

Rodriguez da Silva and Hoogkamer v. The Netherlands ügy, no. 50435/99 (2006. január 31.)

Amrollahi v. Denmark ügy, no. 36811/00 (2002. július 11.)

Sezen v. NL ügy, no. 50252/99 (2006. január 31.)

Mokrani v. France ügy, no. 52206/99 (2003. július 15.)

Yildiz v. Austria ügy, no. 37295/97 (2002. október 31.)

Jakupovic v. Austria ügy, no. 36757/97 (2003. február 6.)

Keles v. Germany ügy, no. 32231/02 (2005. október 27.)

Gaygusuz v. Ausztria ügy, no. (1996. augusztus 31.)

Matthews v. UK ügy, no. 24833/94 (1999. február 18.)

Sisojeva et al v Latvia ügy, no. 60654/00 (2007. január 15.)

Mendizabal v. France ügy, no. 51431/99 (2006. január 17.)

Kaftailova v. Latvia ügy, no. 59643/00 (2006. június 13.)

Shevanova v. Latvia ügy, no.58822/00 (2006. június 15.)

Nasri v. France ügy, no. 19465/92 (1995. július 13.)

El Boujlifa v. France ügy, no. 25404/94 (1997. október 21.)

Ezzouhdi v. France ügy, no. 47160/99 (2001. február 13.)

Dalia v. France ügy 26102/95, no. (1998. február 19.)

WJ and DP v. UK ügy, no. 12513/86 (1987. július13.)

C & LM v. UK ügy, no. 14753/89 (1989. október 9.)

M.W. v. United Kingdom ügy, no. 11313/02 (2009. június 23.)

ZB v. UK ügy, no. 16106/90 (1990. február 10.).

Schalk and Kopf v. Austria, no. 30141/04 (2010. június 24.)

3. Magyar jogforrások

3.1. AB határozatok

68/E/2004. AB határozat, AB közlöny XX. évf. 3.szám

766/B/2009. AB határozat, AB közlöny XIX. évf. 12.szám

154/2008. AB határozat, AB közlöny XVII. évf. 12. szám