

**Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar**

Ameddig a takaród ér: az uniós polgárság határterületei

habilitációs tézisek

dr. Gyeney Laura

2022

I. Bevezető gondolatok

Az állampolgárság nemzetközi jogi értelemben „jogi kötelék, amelynek alapja egy kötődés, mint társadalmi tény, a létezés, az érdek és érzelem tényleges kapcsolata, a kölcsönös jogok és kötelezettségek fennállásával együtt.”¹ Az állampolgárság az egyén és az állam között fennálló, kölcsönösségen alapuló, jogokat és kötelezettségeket tartalmazó jogviszony, mely egyfajta bizalmi viszonyt, közelséget feltételez az állam és polgára között.² Az Állandó Nemzetközi Bíróság a *Tunizban és Marokkóban kibocsátott rendeletek* ügyében adott tanácsadó véleménye szerint az állampolgárság kérdése lényegében az államok belső joghatóságába tartozik.³ A Magyarországon a 2002. évi III. törvénnyel kihirdetett, az állampolgárságról szóló európai egyezmény is ennek megfelelően állapítja meg, hogy „minden állam saját joga szerint határozza meg, hogy kik az ő állampolgárai.”⁴ Ennek megfelelően a nemzetközi jogban az állampolgárság megadásának kérdése alapvetően az államok belügyébe tartozó kérdés, más államok pedig az egyes államok állampolgársági szabályait „annyiban kötelesek elfogadni, amennyiben az összhangban áll a vonatkozó nemzetközi egyezményekkel, a nemzetközi szokásjoggal és az állampolgárság tekintetében általánosan elismert jogelvekkel.”⁵ Mindez egyben azt is jelenti, hogy a nemzetközi jog eszközeivel csak igen kis mértékben befolyásolható az egyes államok állampolgársági gyakorlata.⁶

Ideális esetben egy természetes személynek egy (és csakis egy) állampolgársága van, melyet valamennyi más állam egyaránt elismer, és ugyanakkor minden természetes személynek van ugyanilyen (minden más állam által elismert) állampolgársága. Előfordulhat azonban olyan élethelyzet is, amikor egy természetes személy egyidejűleg több állam állampolgárságával is rendelkezik (többes állampolgárság), vagy éppen ellenkezőleg, egyetlen állam állampolgárságával sem rendelkezik (hontalanság). Az sem zárható ki továbbá, hogy az adott természetes személynek ugyan van állampolgársága, ám valamilyen okból (jellemzően üldöztetés miatt)⁷ nem tudja, vagy nem akarja az állampolgársága szerinti állam védelmét igénybe venni.⁸

A Maastrichti Szerződés teremtette meg az uniós polgárság intézményét.⁹ Az EUMSZ 20. cikk (1) bekezdése értelmében „Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára.”¹⁰ Ennek megfelelően az uniós polgárság intézménye nem önmagában, hanem a tagállami

¹ ICJ, *Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala)*, 6 April 1955, ICJ Reports 1955, p. 24.

² SONNEVEND Pál: Állampolgárság, idegenjog. In: KENDE Tamás et al. (szerk.): *Nemzetközi jog*. Complex, Budapest, 2014, 513.

³ PCIJ, *Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco (French Zone) on 8 November 1921*, 7 February 1923, 72.

⁴ Lásd az egyezmény 3. cikk (1) bekezdését.

⁵ Lásd az egyezmény 3. cikk (2) bekezdését.

⁶ SZABÓ Marcel: A tagállami állampolgárság és az uniós polgárság viszonya: félúton vagy tévúton? In: GYENEY Laura – SZABÓ Marcel (szerk.): *Az uniós polgárság jelene és jövője: úton az egységes európai állampolgárság felé?* Orac, Budapest, 2023, megjelenés alatt.

⁷ Lásd például: A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi genfi egyezmény, 1. cikk A. (2) bekezdését. A fogalom elemzésére lásd például: *Kézikönyv a menekült státusz meghatározására szolgáló eljárásról és az azokkal kapcsolatos követelményekről a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv alapján*. Az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának Hivatala, Genf, 1992, különösen 8–18.

⁸ A teljesség kedvéért megemlíthető, hogy adott esetben az állampolgárság kérdése az államelismerés kérdésével is összefüggésbe hozható. Erre vonatkozóan lásd például: GANCZER Mónika: Az állampolgárság más államok általi elismerése és az hatékonyság elve. *Állam- és Jogtudomány*, 2012/1, 29–62.

⁹ Az uniós polgárság nemzetközi és uniós jogi természetére lásd például: MOHAY Ágoston – DAVOR MUHVIC: The legal nature of EU citizenship: Perspectives from international and EU law. In: DRINÓCZI Tímea et al. (eds.): *Contemporary legal challenges: EU – Hungary – Croatia*. Pécs–Osijek, 2012, 155–175. Átfogóan: GYENEY Laura: Európai uniós polgárság. In: JAKAB András – KÖNCSÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes jogtudományi enciklopédia (IJOTEN)*, 2020.

¹⁰ Áttekintő elemzést lásd: SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Az uniós polgárság: Az EUM-Szerződés 20-25. cikkéhez fűzött kommentár. In: OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. Complex, Budapest, 2011, 1010–1043.

állampolgársághoz képest járulékos jelleggel értelmezhető, függetlenül attól, hogy az uniós polgársághoz egyébként a tagállami állampolgársághoz képest részben elkülönült (például a petíciós jog), részben azt kiegészítő (például a konzuli védelemhez való jog kiterjesztése) jogosultságokat tartalmaz. Azáltal azonban, hogy az uniós polgárság intézménye közvetlenül összefügg a tagállami állampolgársággal, az Európai Bíróság uniós polgársággal kapcsolatos esetjoga szükségképpen befolyásolja a tagállami állampolgársági jog kereteit is.

Az uniós polgárság intézménye számos vonatkozásban vizsgálható és értékelhető. Ezen vizsgálatok részben az Európai Bíróság esetjoga, részben pedig az azt értékelő szakirodalom alapján alapvetően két fő szempont szerint csoportosíthatóak. (i) Egyfelől, megkülönböztethetjük azokat az eseteket, amelyekben az Európai Bíróság az uniós polgárokat megillető jogosultságok tartalmi elemeit vizsgálja. (ii) Másfelől, az esetek egy másik, tekintélyes részében az Európai Bíróságnak azt kell értékelnie, hogy kik és milyen feltételekkel élvezhetik az uniós polgári státuszt és (adott esetben akár csak közvetve is) az abból fakadó előnyöket. Ez utóbbi eset vonatkozásában legalábbis elmosódnak az uniós polgári státusz felhívhatóságának határvonalai, és sok esetben az Európai Bíróság töredezett esetjoga sem segíti a kérdés megválaszolását. Ilyen „határterületnek” tekinthető az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság egymáshoz való viszonya; a gazdaságilag aktív és gazdaságilag inaktív uniós polgárok kategóriájának elhatárolása; és végezetül az uniós polgárok harmadik országbeli családtagjait megillető jogosítványok köre. Jelen habilitációs tézisfüzet keretei között ezen határterületek vizsgálatára kerül sor.

II. A tagállami állampolgárság határterületei – ki az uniós polgár?

2.1. Bevezető gondolatok

Azáltal, hogy az uniós polgárság a tagállami állampolgársághoz képest „járulékos jellegű”, kézenfekvőnek tűnik az a megközelítés, hogy aki az uniós polgári jogosítványaira hivatkozhat, az minden esetben szükségképpen egyben tagállami állampolgárnak is tekinthető, és megfordítva, minden tagállami állampolgár szabadon hivatkozhat az őt megillető uniós polgári jogosítványokra, vagy azok egy részére. És bár valóban kézenfekvőnek tűnik a tagállami állampolgárság és az uniós polgárság mechanikus összekapcsolása, az Európai Bíróság esetjoga alapján megállapítható, hogy ez a kapcsolat a gyakorlatban korántsem ennyire nyilvánvaló: mind a többes állampolgárság, mind pedig a hontalanság esetei körében felmerülhetnek olyan gyakorlati problémák, amelyek legalábbis kérdőjelessé tehetik, hogy az érintett természetes személy élhet-e az uniós polgári jogosítványaival, és ha igen, akkor milyen terjedelemben.

2.2. A fennálló tagállami állampolgárság felhívhatósága – A *Micheletti* doktrína és az azon túli gyakorlat

Az állampolgárságról szóló európai egyezmény 3. cikk (2) bekezdése értelmében ugyan minden állam maga jogosult meghatározni, hogy kik az ő állampolgárai, de „az ilyen jogszabályt más államok annyiban kötelesek elfogadni, amennyiben az összhangban áll a vonatkozó nemzetközi egyezményekkel, a nemzetközi szokásjoggal és az állampolgárság tekintetében általánosan elismert jogelvekkel.” Az Európai Bíróság lényegében ugyanezt a megközelítést vallja, azzal a kiegészítéssel, hogy az EU tagállamainak állampolgársági politikájuk meghatározása során figyelemmel kell lenniük az uniós jogra is.¹¹ A *Micheletti* ügyben az Európai Bíróságnak a fentiek alapulvételével arról kellett végső soron döntenie, hogy megteheti-e egy tagállam (nevezetesen Spanyolország) hatósága, hogy egy olasz-argentin kettős állampolgárságú, korábban Argentínában élő magánszemély (Mario Vicente Micheletti) végleges tartózkodási engedély iránti kérelmét oly módon bírálja el, hogy a kérelmező életvitelszerű tartózkodása szerinti (jelen esetben az argentin)

¹¹ C-369/90. sz. ügy, *Micheletti*, 1992. július 7-i ítélet, ECLI:EU:C:1992:295, 10. Lásd például: SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *A személyek jogállása az uniós jogrendben*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2014, 39.

állampolgárságát veszi csak figyelembe. Micheletti ügyében ennek azért volt különös jelentősége, mert olasz állampolgárként jogosult lett volna a végleges tartózkodási engedélyre, argentin állampolgárként azonban a kérelmét a spanyol hatóságok már jogszerűen elutasíthatták. A nemzetközi jogban (el)ismert effektivitás elve alapján bevettnek tekinthető, hogy többes állampolgárok esetén azt az állampolgárságot kell ténylegesnek tekinteni, amelyhez az érintett személynek (elsősorban életvitelszerű tartózkodása miatt) valódi kapcsolata van.¹² Az effektivitás elve ugyanakkor nem azt jelenti, hogy a fogadó állam nem ismeri el az érintett személy másik (ineffektív) állampolgárságát, hanem csupán azt, hogy az állampolgársághoz kapcsolódó egyes jogok és kötelezettségek (mindenekelőtt a diplomáciai védelem nyújtásával összefüggésben) csak az egyik állam vonatkozásában érvényesülnek. Azáltal, hogy az Európai Bíróság a *Micheletti* ügyben azt a követelményt támasztotta a tagállamokkal szemben, hogy a nemzetközi jog szabályai mellett az uniós jogot is vegyék figyelembe az állampolgársággal (és végső soron az uniós polgársággal) kapcsolatos egyes döntéseik meghozatala során, lényegében azt írta elő, hogy az effektivitás elve nem vezethet arra az eredményre, hogy egy tagállami állampolgár elessen az uniós polgári jogosítványainak gyakorlásától. A megközelítés azért helyeselhető, mert az „ineffektív” állampolgárság is létező állampolgárság, mely adott esetben „feléledhet”. Azáltal pedig, hogy egy uniós polgár gyakorolni kívánja valamely, az uniós polgárságból fakadó jogosítványát, végeredményben maga „éleszti fel” a tagállami állampolgárságát. Más megközelítésben a *Micheletti* ügyből pedig az is következik, hogy a nemzetközi jog szabályaihoz hasonlóan az EU tagállamok nem kérdőjelezhetik meg a másik tagállam által adott állampolgárságot. A teljesség kedvéért megjegyzést érdemel, hogy a *Micheletti* ügyet az Európai Bíróság még az uniós polgárság intézményének megjelenése előtt döntötte el, ám az abban foglaltak az uniós polgársággal összefüggésben is megfelelően irányadóak.

A *Micheletti* doktrína irányadó tehát minden olyan helyzetben, amikor egy tagállami és nem tagállami állampolgársággal rendelkező, többes állampolgárságú személy uniós polgári jogokat kíván gyakorolni. Az a tény, hogy egy uniós polgár egy harmadik ország állampolgárságával is rendelkezik, nem érintheti az uniós polgárságból fakadó jogait. Persze az is igaz, hogy könnyen feszültséget okozhat, ha az eredetileg harmadik ország állampolgárságával rendelkező és a nagyvonalú nemzeti honosítási szabályoknak köszönhetően tagállami állampolgárságot is nyert személyek az EU-ban történő letelepedésükkor nem az állampolgárságuk szerinti tagállamba költöznek. Példaként szolgálhat azon moldovai-román kettős állampolgárok esete, akik román állampolgárságuk elnyerésével, immár uniós polgárként tömegesen Olaszországot választották lakóhelyül, ami ugyanakkor az uniós polgárság intézményének természetes velejárója.

Amennyiben a többes állampolgárság EU-n belüli kontextusban merül fel, elviekben az uniós polgárság nemzetek feletti jellege vitán kívülivé teheti e kérdést. A hangsúlyos faktor ez esetben ugyanis maga a tagállami állampolgárság, s az csupán már csak másodlagos kérdésként vetődik fel, mely tagállamok polgárságával is bír az adott személy. Elméleti oldalról ez a megközelítés valóban vonzó, azonban a tényleges tagállami gyakorlat ettől igencsak eltér. Amíg a tagállamok többsége a többes állampolgárság intézményét elismeri, más tagállamok továbbra is megkívánják a korábbi állampolgárságról való lemondást a honosítási eljárás során. Arra is hozható továbbá példa, hogy egyes esetekben akár az eredeti állampolgárságtól való megfosztást is maga után vonhatja egy másik tagállami állampolgárság megszerzése. Utóbbira példa a szlovák állampolgársági törvénynek a felvidéki magyarságra nézve igen súlyos következményekkel járó 2010-es módosítása is, amelynek értelmében, ha valaki önkéntesen, kifejezett akaratnyilvánítás alapján egy másik állampolgárságért folyamodik és elnyeri azt, ezzel egyidejűleg elveszíti a szlovák állampolgárságát. Egy ilyen tagállami szabályozás vonatkozásában ugyanakkor nem érvényesülhetnek a tagállamok intézményi és eljárási autonómiáját korlátok közé szorító uniós jogelvek, mindenekelőtt a hatékony felülvizsgálat elve, hiszen uniós jogi értelemben véve az adott

¹² Részletesen lásd például: GANCZER Mónika: *Állampolgárság és államutódlás*. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2013, 72.

uniós polgár „uniós polgári mivoltát” nem éri sérelem.¹³ A tagállami állampolgárság ugyanakkor az uniós polgárság és az ahhoz kapcsolódó jogosítványok szempontjából „nagy érték”, ennek megfelelően joggal támasztható a tagállamokkal szemben az az igény, hogy ne tegyék lehetővé a saját állampolgárság szinte korlátlan megszerzését, különösen, ha az kizárólag gazdasági érdekeket szolgál, azon belül is mindenekelőtt az állampolgárságot megszerző személy érdekét. Eppen ezért az Európai Bizottság (és várhatóan a közeljövőben az Európai Bíróság) igyekszik fellépni a pénzen megvásárolható tagállami állampolgársággal (és ezáltal uniós polgársággal) szemben. Ennek a fellépésnek a nemzetközi jogi alapja a hágai Nemzetközi Bíróság *Nottebohm* döntésére vezethető vissza, melyben a Nemzetközi Bíróság az állam és az állampolgár közötti kötelék „valódiságát” hangsúlyozta a diplomáciai védelem nyújtásával összefüggésben. Legalábbis kérdéses ugyanakkor, hogy nemzetközi jogi értelemben, mennyiben tekinthető valódinak az a kapcsolat, amely alapvetően gazdasági megfontolásokon alapul. Szabó Marcel említi erre vonatkozóan példaként az élsportolók honosítását, ami mindenekelőtt az állampolgárságot biztosító állam számára jár előnyökkel,¹⁴ az állampolgárságot szerző élsportoló számára elsősorban anyagi (és versenyzési) lehetőséget biztosít. A befektetői (vagy pénzért vett) állampolgárság koncepciója¹⁵ ezzel szemben fordított megközelítésen alapul: ebben az esetben az állampolgárság igazi haszonélvezője az állampolgár, míg az állam számára az előnyök csak közvetett, költségvetési jellegűek.¹⁶ Az EU-ban különösen Málta és Ciprus esetében vált nagyon népszerűvé az állampolgársággal együtt járó befektetői programok intézménye (mindenekelőtt az orosz állampolgárok számára), olyannyira, hogy 2020-ban az Európai Bizottság már kötelezettségszegési eljárások megindítását is elhatározta.¹⁷ A hasonló, gazdasági megfontolásokon alapuló állampolgársági programok vonatkozásában az Európai Bíróságnak két szempontot kell egyidejűleg mérlegelnie: egyfelől azt, hogy a tagállamok alapvetően szabadon dönthetnek az állampolgársági kérdésekben, másfelől pedig azt, hogy ez a szabadság nem vezethet el odáig, hogy az EU érdekeit sértse. Miután azonban az élsportolók honosítása esetében az állam és az állampolgár közötti „üzleti-gazdasági kapcsolat” hagyományosan nem kerül megkérdőjelezésre, ezért objektív módon legalábbis nehezen lenne igazolható egy fordított előnyökkel járó, de természetét tekintve ugyanúgy üzleti-gazdasági jellegű kapcsolat el nem fogadása. Eppen ezért az Európai Bizottság is csak azt állította a Máltával és Ciprussal szemben kezdeményezett kötelezettségszegési eljárásaiban, hogy a két tagállam állampolgársági szabályozása sérti a lojális együttműködés elvét. A Bizottság számára e vonatkozásban jogi fogódzót Maduro főtanácsnok *Rottmann* ügyben készített indítványa nyújt, mely szerint ellentétes lenne az uniós joggal, „ha valamely tagállam a Bizottsággal és a többi tagállammal folytatott konzultáció nélkül végezné harmadik országok polgárainak indokolatlan, tömeges honosítását.”¹⁸

Érdekes megemlíteni azt is, hogy amennyiben egy majdani ügyben az Európai Bíróság mechanikusan követné a hágai Nemzetközi Bíróság *Nottebohm* ügyben hozott döntését, akkor akár arra a következtetésre is juthatna, hogy a befektetői programok keretében szerzett állampolgárokat nem illetik meg az uniós polgárokat megillető egyes jogosultságok. Ez a megközelítés ugyanakkor legfeljebb elméleti síkon képzelhető el: amíg ugyanis a *Nottebohm* ügy középpontjában egy kivételes jogintézmény (a diplomáciai védelem nyújtása) állt, ekként alaposan

¹³ A fenti követelmények és jogkövetkezmények integrációs jogi szempontból – különös tekintettel az uniós polgárság alapvető jellegére és az egyenlő bánásmód elvére – nehezen értelmezhetők, és azok semmiképpen sem egyeztethetők össze az Európa népei közötti szorosabb egység szerződéses célkitűzésével.

¹⁴ SZABÓ (megjelenés alatt) i. m.

¹⁵ Részletesen lásd például: HORVÁTHY Balázs: Befektetői állampolgársági programok és az uniós polgárság intézménye. In: GANCZER Mónika – KNAPP László (szerk.): *Az uniós polgárság elmélete és gyakorlata*. Gondolat, Budapest, 2022, 61–80; SCHIFFNER Imola: The Golden Passport – avagy a befektetési programmal elérhető állampolgárság aktuális kérdései az Európai Unióban. *Forum: Acta Juridica et Politica*, Vol. 11, Issue 4, 2021, 257–274.

¹⁶ Lásd például: Jelena DZANKIC: To Sell or Not to Sell. The Ethics of Ius Pecuniae. In: Jelena DZANKIC (ed.): *The Global Market for Investor Citizenship*. Palgrave Macmillan, 2019, 57–89.

¹⁷ INFR(2020)2300 Cyprus investor citizenship scheme; INFR(2020)2301 Malta investor citizenship scheme.

¹⁸ Lásd a főtanácsnoki indítvány 30. pontját.

ellenőrizhetőek a diplomáciai védelem nyújtásának feltételei, addig az egységes belső piac koncepciójából egyenesen következik, hogy az uniós polgárok szabadon, a lehető legminimálisabb ellenőrzés mellett élhessenek az őket megillető jogosítványokkal.

A fenti ügyek alapján megállapítható, hogy az Európai Bíróság esetjogában az uniós polgársághoz fűződő jogok gyakorlása szempontjából a „rendeltetésszerűen megszerzett” tagállami állampolgárság fennállását abszolút jellegűnek, mondhatni ténykérdésnek tekinti, melyre minden esetben lehet hivatkozni, az effektivitás nemzetközi jogi elvétől függetlenül. Ez a megközelítés, bár kétségtelenül szokatlanak tűnik, az uniós jog és az uniós polgárság intézménye hatékony, az egész EU területén történő egységes érvényesülése (*effet utile*) szempontjából kifejezetten kívánatos. Más a helyzet ugyanakkor a „visszaélészerűen megszerzett” tagállami állampolgársággal, mely már alapvetően ellentétes az uniós joggal (vagy legalábbis annak szellemiségével). Bár e vonatkozásban az Európai Bíróságnak még nincs esetjoga, de logikusnak tűnik a „rendeltetésszerűen megszerzett” tagállami állampolgárság körébe azon eseteket sorolni, amikor az állampolgárság megadására az állam és az egyén közötti kapcsolat egyedi értékelése alapján (és nem pedig tömegesen) kerülhet sor.

Végül, a többes tagállami állampolgárság kapcsán fontos azt is kiemelni, hogy az uniós polgárság intézményének a tagállami állampolgársággal való összekapcsolása nem eredményezi az EUMSZ alkalmazási körének kiterjesztését a tisztán tagállami jogviszonyokra. Így például egy kettős (brit és egyben ír állampolgár), aki egész életében az Egyesült Királyság területén élt, nem állt munkaviszonyban, illetve nem minősült önfenntartónak sem, nem hivatkozhat az uniós jogra abból a célból, hogy harmadik országbeli házastársa ott tartózkodást nyerjen.¹⁹ Az uniós polgárságnak ugyanis nem célja, hogy az EUMSZ tárgyi hatályát kiterjessze olyan belső helyzetekre, amelyek semmilyen módon nem kapcsolódnak az uniós joghoz.²⁰ Így főszabályként²¹ egy határon átnyúló tényállási elem – mindenekelőtt mozgási elem formájában – mindig szükséges az EUMSZ uniós polgársággal kapcsolatos rendelkezéseinek felhívásához, függetlenül attól, hogy ez korábbi, avagy potenciális, jövőbeli mozgást foglal-e magában. Épp a múltbeli mozgási elem okán határozott úgy a Bíróság, hogy – a *McCarthy* ügygel ellentétben – nem beszélhetünk tisztán tagállami tényállásról azon brit-spanyol kettős állampolgár esetében, aki Spanyolországból az Egyesült Királyságba költözve és ott honosítás útján brit állampolgárságot nyerve kívánta felhívni az uniós jogot.²²

Hasonlóképpen elhatárolhatjuk a *McCarthy* ügytől az Európai Bíróság *Garcia Avello* ítéletét,²³ amely kettős, spanyol–belga állampolgársággal bíró gyermekek anyakönyvezése kapcsán felmerülő ügyben született, és amelyben a nemzetközi elemet a gyermekek jövőbeli mozgása képviselte. A *Garcia Avello* ügy egyébiránt alapvetően a névviseléshez való jog egyes kérdéseit érinti: a spanyol állampolgárságú Carlos Garcia Avello és a belga állampolgárságú felesége, Isabelle Weber Belgiumban éltek, ahol házasságukból két gyermek (Esmeralda és Diego) született, mindkét gyermek spanyol és belga kettős állampolgársággal rendelkezett. A belga anyakönyvvezető a belga jognak megfelelően a gyermekek születési anyakönyvi kivonatán vezetéknevként az apa családnevét (Garcia Avello) tüntette fel, a házaspár azonban azt szeretete volna, ha a gyermekek családneve Garcia Weber (azaz az apa első vezetékneve és az anya első vezetékneve) lett volna, melyre a spanyol jog egyébként lehetőséget biztosított, a kérdés (melyet az Európai Bíróság a fentiek szerint igenlően válaszolt meg) pedig az volt, hogy a spanyol-belga kettős állampolgárságú, Belgiumban élő gyermekek a belga hatóságokkal szemben felhívhatják-e

¹⁹ C-434/09. sz. ügy, *McCarthy*, 2011. május 5-i ítélet, ECLI:EU:C:2011:277.

²⁰ C-64/96. sz. és C-65/96. sz. egyesített ügyek, *Uecker és Jacquet*, 1997. június 5-i ítélet, ECLI:EU:C:1997:285.

²¹ Ez alól kivételt jelent a Bíróság már fent jelzett legújabb gyakorlata, amelynek értelmében az uniós polgárság és az abból fakadó jogok – bizonyos körülmények fennállása esetén – egy lényegében tisztán tagállami tényállás esetén is hivatkozhatók. A későbbiekben részletesen is bemutatásra kerülő *Zambrano* ügyben a Bíróság hangsúlyozta, hogy az uniós polgárt megilleti az EU területén – azaz nem egy konkrét tagállamban – való tartózkodás joga, függetlenül attól, hogy korábban élt-e a szabad mozgással.

²² C-165/16. sz. ügy, *Lounes*, 2017. november 14-i ítélet, ECLI:EU:C:2017:862.

²³ C-148/02. sz. ügy, *Garcia Avello*, 2003. október 2-i ítélet, ECLI:EU:C:2003:539.

saját személyes jogukként a spanyol jogot. A Bíróság ítéletében tehát úgy találta, hogy a gyermekek hivatkozhatnak az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmára, hogy ne szenvedjenek el hátrányos megkülönböztetést a családi nevükre vonatkozó szabályok tekintetében, ami a szabad mozgásuk akadályát képezné azáltal, hogy tekintetükben nem érvényesülnek a másik tagállamban elismert név alapján kiállított okmányok és dokumentumok joghatásai²⁴ A családnevek eltérése ugyanis komoly szakmai és magánéleti hátrányokat okozhat az érintetteknek,²⁵ amely hátrányok megállapítása egyes esetekben a tagállami bíróságok feladata.²⁶ A fenti ítéletek (az uniós polgársággal kapcsolatos egyes kérdések megítélésének nehézségeink túl) jól tükrözik azt az interkulturális feszültséget is, amelyek a különböző jogrendszerek eltérő vezetéknev-adási szokásaiból fakadnak.²⁷

2.3. Az uniós polgárság kiterjesztése a hontalanság egyes eseteire – a *Rottmann* és a *JY* ügyek

Az előző alfejezetben azon eseteket vizsgáltuk és rendszereztük, amikor a tagállami állampolgárság egyébként fennállt, a kérdés ennek megfelelően csak az volt, hogy a tagállami állampolgár élhet-e az uniós polgárságból fakadó jogosítványokkal. Azáltal azonban, hogy az egyes tagállamoknak eredendően nagy szabadságuk van az állampolgársági politikájuk egyes részlemeinek meghatározása során, időről időre előfordulhatnak olyan esetek, amikor egy korábbi tagállami állampolgár (és ezáltal uniós polgár) hontalanná válik.

A hontalanná váló (korábbi) uniós polgárok jogi helyzetére vonatkozó alapügynek az Európai Bíróság *Rottmann* döntése²⁸ tekinthető. Az ügyben irányadó tényállás szerint az eredetileg osztrák állampolgárságú Janko Rottmann, élve a szabad mozgás és tartózkodás jogának lehetőségével, Németországban telepedett le, és ott honosítás iránti kérelmet terjesztett elő, azonban az eljárás során elhallgatta, hogy ellene Ausztriában büntetőeljárás van folyamatban. Rottmann úr megszerezte a német állampolgárságot, mellyel (az osztrák jog szabályainak megfelelően) elveszítette az osztrák állampolgárságát. Amikor utóbb a német hatóságok tudomást szereztek az elhallgatott büntetőeljárásról, Rottmann német állampolgárságát, mint csalárd módon szerzett állampolgárságot, visszamenőleges hatállyal visszavonták. A német állampolgárság visszavonása azonban nem járt együtt Rottmann osztrák állampolgárságának „feléledésével”, így Rottmann hontalanná vált. Az Európai Bíróságnak az ügyben azt a kérdést kellett megvizsgálnia, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal a megtévesztéssel (csalárd módon) szerzett állampolgárság visszavonása akkor, ha annak eredményeként a kérdéses személy hontalanná válik és ezáltal elveszíti az uniós polgárságát is.

Az Európai Bíróságnak az ügyben mindenekelőtt arról kellett döntenie, hogy Rottmann úr ügye egyáltalán az uniós jog hatálya alá tartozik-e, mely kérdésre a Bíróság egyértelműen igenlő választ adott. Az ítélet szerint „természeténél és következményeinél fogva” az uniós jog hatálya

²⁴ A Bíróság *McCarthy* és *Garcia Avello* ügyeinek éles elhatárolása ugyanakkor nem túl meggyőző. A Bíróság a *McCarthy* ügyben arra hivatkozott, hogy önmagában az, hogy McCarthy a brit állampolgárságán túl ír állampolgársággal is rendelkezik, nem vonja maga után olyan tagállami intézkedések alkalmazását, amelyek akadályozzák a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz fűződő jogának a gyakorlását. A jogirodalom álláspontja szerint ugyanakkor, még ha a különbségtétel fókuszában az intézkedések eltérő hatása áll is, a házastárral való együttélés ellehetlenítése nem kevésbé akadályozó tényező, mint a különböző névvel kiállított dokumentumok birtoklására vonatkozó követelmény. Lásd például: Elspeth GUILD – Steve PEERS – Jonathan TOMKIN: *The EU Citizenship Directive*, Oxford, 2019. 47–53.

²⁵ C-353/06. sz. ügy, *Grunkin és Paul*, 2008. október 14-i ítélet, ECLI:EU:C:2008:559.

²⁶ C-391/09. sz. ügy, *Runevic-Vardyn és Wardyn*, 2011. május 12-i ítélet, ECLI:EU:C:2011:291.

²⁷ KIRÁLY Miklós: *Az Európai Unió gazdasági joga I.* ELTE Eötvös, Budapest, 2010, 87.

²⁸ C-135/08. sz. ügy, *Rottmann*, 2010. március 2-i ítélet, ECLI:EU:C:2010:104. A *Rottmann* ügy részletes elemzését lásd például: GYENEY Laura: Uniós polgárság: a piacorientált szemlélettől való elszakadás göröngyös útja. A *Rottmann*-, a *Zambrano*-, a *McCarthy*- és a *Dereci*-ügyek elemzése. *Iustum Aequum Salutare*, 2012/2, 141–164; MOHAY Ágoston: A *Rottmann*-ügy: újabb adalékok az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság összefüggéseiről. *Jogesetek Magyarzata*, 2011/2, 50–58.

alá tartozik az a helyzet, amikor egy Németország területén élő német állampolgár honosítással szerzett német állampolgárságát a német hatóságok visszavonják, ha ezen döntés eredményeként az érintett személy egyben az uniós polgári jogállását is elveszíti.²⁹

Az Európai Bíróságnak ezt követően (miután megállapította az ügy uniós jogi relevanciáját) két szempontot kellett mérlegelnie. (i) Egyfelől azt, hogy a *Micheletti* döntésből is következő módon az egyes tagállamok a nemzetközi jog (és az uniós jog) szabályai adta keretek között szabadon dönthetnek állampolgársági kérdésekben, melybe a csalárd módon szerzett állampolgárság visszavonása bizonyosan beletartozik. (ii) Másfelől, Rottmann úr a csalárd módon szerzett állampolgárságának visszavonásával nem egyszerűen csak az „új” (a német) állampolgárságát veszítette el, hanem egyben hontalanná is vált, ami már lényegesen súlyosabb jogkövetkezmény, mint ha „csak” az újonnan szerzett állampolgárságát vonták volna vissza. A Bíróság döntése ennek megfelelően nem vitatta el, hogy az állampolgárság megadása és visszavonása és az erre vonatkozó feltételek meghatározása alapvetően tagállami hatáskörbe tartozó kérdés.³⁰ Ugyanakkor a Bíróság azt is megerősítette, hogy a tagállamok ezen hatásköre nem korlátlan: a tagállamoknak akkor, amikor az állampolgárság megadásáról vagy éppen visszavonásáról döntenek, figyelembe kell venniük az uniós jogot.³¹ Így pedig a jelen ügyben, bár Rottmann úr német állampolgárságának visszavonása önmagában német belső jogi kérdésnek tekinthető, az azonban már az uniós jog hatálya alá tartozó kérdés, hogy ezen állampolgárság visszavonásának jogkövetkezményei ne járjanak Rottmann úr számára aránytalanul súlyos jogkövetkezményekkel. Ez utóbbi szempontot pedig az ügyben eljáró német bíróságnak az Európai Bíróság szerint feltétlenül értékelnie kell: az állampolgárságtól való megfosztás arányossága körében vizsgálandó, hogy a konkrét, egyedi esetben Rottmann úr számára állt-e rendelkezésre kellő idő az osztrák állampolgárság visszaszerzésére.³²

Bizonyos értelemben a *Rottmann* ügy tükörképének tekinthető a *JY* ügy.³³ Az ügyben irányadó tényállás szerint JY észt állampolgár kérelmezte az osztrák állampolgárság megadását, melyre az illetékes osztrák tartományi kormánytól előzetes ígéretet is kapott, arra az esetre, ha JY két éven belül igazolja az észt állampolgárságának megszűnését. JY az ígéret alapján lemondott az észt állampolgárságáról, ám utóbb Ausztria mégsem adott számára állampolgárságot, tekintettel arra, hogy JY több olyan (alapvetően pénzbírsággal sújtható, tehát a jogosítvány bevonásával nem járó) közlekedési szabálysértést is elkövetett, amelyek az osztrák jog alapján az osztrák hatóságok szerint kizárták az állampolgárság megadását. Az Európai Bíróság, hasonlóan a *Rottmann* ügyben hozott döntéséhez, úgy ítélte meg, hogy az ügy az uniós jog hatálya alá tartozik, így pedig az osztrák bíróságnak azt kell értékelnie, hogy arányos-e az a jogkövetkezmény, mely alapvetően pénzbírsággal sújtható szabálysértések esetén nem teszi lehetővé az osztrák állampolgárság megszerzését az osztrák tartományi kormány előzetes nyilatkozata ellenére sem.³⁴ Figyelmet érdemel ugyanakkor az osztrák kormány azon érvelése, miszerint mivel JY már nem uniós polgár, ezért az ő helyzete nem tartozik az uniós jog hatálya alá. A Bíróság ezt az érvelést a fokozatos integráció elvére hivatkozva utasította el, és úgy ítélte meg, hogy az az uniós polgár, aki élve a szabad mozgás kínálta jogával, egy másik tagállami állampolgárságért folyamodva magának az uniós polgári jogállásának az elvesztését kockáztatja, értelemszerűen az uniós jog hatálya alá tartozik.³⁵

A *Rottmann* és *JY* ügyekből az alábbi következtetések vonhatóak le. Ugyan az uniós polgárság járulékos jellegéből egyértelműen az fakad, hogy az uniós polgári jogosítványokkal csak a tagállami állampolgárok élhetnek, azonban akkor, ha a tagállami állampolgárság elvesztése nincs

²⁹ Lásd az ítélet 42. pontját.

³⁰ Uo. 39. pont.

³¹ Uo. 45. pont.

³² Lásd az ítélet 58. pontját.

³³ C-118/20. sz. ügy, *JY*, 2022. január 18-i ítélet, ECLI:EU:C:2022:34.

³⁴ Uo. 74. pont.

³⁵ Az ügyről lásd például: SCHIFFNER Imola: A Rottmann-ügy öröksége, avagy az uniós polgárság elvesztésének új kérdései a *JY v. Wiener Landesregierung* ügy alapján. *Forum: Acta Juridica et Politica*, Vol. 11, Issue 1, 93–111.

összhangban az uniós joggal (mindenekelőtt az állampolgárság elvesztése, mint jogkövetkezmény aránytalansága miatt), akkor az állampolgárság elvesztését eredményező tagállami aktus jogszerűsége az uniós jog alapján ítélandó meg. Ez pedig egyben azt is jelenti, hogy bár az uniós polgárság járulékos jellegét az Európai Bíróság sem törheti át, és nem biztosíthatja az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok élvezetét olyan magánszemélyek számára, akik egy adott időpillanatban egyetlen tagállam állampolgárságával sem rendelkeznek, azonban ha a tagállami állampolgárság elvesztése aránytalan (és ezáltal az uniós joggal összeegyeztethetetlen) jogkövetkezménynek minősül, a tagállami bíróságnak végső soron az állampolgárságot elvonó tagállami aktus jogellenességét kell megállapítania.

2.4. A tagállami állampolgárság (és az uniós polgárság) automatikus elvesztése – a *Tjebbes* ügy

A tagállami állampolgárság (és végső soron az uniós polgárság) elvonása nem csak egyedi döntéssel, hanem generálisan, jogszabályi szinten is történhet, ahogy azt a *Tjebbes* ügy példája is mutatja.³⁶ Egymástól függetlenül négy, korábban holland állampolgársággal és holland útlevéllel is rendelkező, ám Hollandián kívül élő természetes személynek lejárt az útlevele, akik ezt követően évekkel később kérték csak az útlevelük megújítását. A holland hatóságok azonban mind a négy kérelmező esetében azt állapították meg, hogy állampolgárságuk automatikusan, külön értesítés nélkül megszűnt, ugyanis mindannyian többes állampolgárok voltak (azaz a holland állampolgárság elvesztésével nem válhattak hontalanná), és több mint tíz éven keresztül éltek az EU területén kívül. Ezt a tízéves időszakot az új útlevél igénylése ugyan megszakította volna, ám a kérelmezők ügyében ez a tíz év már eredménytelenül eltelt. Az elutasító határozatokkal szemben az érintettek fellebbeztek, az ügyben eljáró holland bíróság pedig azt kérdezte az Európai Bíróságtól, hogy összhangban van-e az uniós joggal az a holland szabály, mely bizonyos feltételek teljesülése esetén automatikusan (és adott esetben a volt állampolgár értesítése nélkül) megszünteti a holland állampolgárságot, anélkül, hogy az érintett természetes személyek egyedi körülményei bármilyen formában is értékelésre kerüljenek.

Az Európai Bíróság (hasonlóan az előzőekben említett ügyekhez) nem vitatta, hogy a holland szabályozás a nemzetközi jog követelményeit maradéktalanul teljesíti, különösen azért, mert az érintettek nem válnak hontalanná.³⁷ A tagállami állampolgárság (és ezáltal az uniós polgárság) elvesztése szempontjából azonban az uniós jogból fakadó többletkövetelmény, hogy az uniós polgári státusz elvesztését eredményező tagállami aktusnak teljesítenie kell az arányosság követelményét. Ez pedig csak abban az esetben valósítható meg, ha a szabályozás lehetővé teszi az érintett személyek egyedi körülményeinek vizsgálatát.³⁸

A *Tjebbes* ügy európai bírósági megközelítése alapvetően azonos a *Rottmann* döntéssel, függetlenül attól, hogy a *Rottmann* ügy tárgyát egy egyedi hatósági döntés, míg a *Tjebbes* ügy alapját egy tagállami jogszabály képezte. Amíg azonban egy egyedi hatósági döntés esetében a hatóságok könnyen el tudják végezni az ügyben érintett (volt) uniós polgár egyedi körülményeinek vizsgálatát, addig egy generális jellegű jogszabályi előírás esetében a fenti követelmények nagy valószínűséggel csak tagállami jogalkotással teljesíthetőek. Annál is inkább igaz ez, mert az állampolgárság megadásával kapcsolatos eljárásrendre nincs uniós szintű jogszabályi előírás, melyet adott esetben a tagállami hatóságok az uniós jog elsőbbsége alapján, a tagállami jogszabály félretételével egyidejűleg felhívhatnának.

³⁶ C-221/17. sz. ügy, *Tjebbes*, 2019. március 12-i ítélet, ECLI:EU:C:2019:189. Az ügyről lásd például: GYENEY Laura: Challenges arising from the multi-level character of EU citizenship: The legal analysis of the Delvigne and Tjebbes cases. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, Vol. 8, 2020, 276–298.

³⁷ Lásd az ítélet 34-37. pontjait.

³⁸ Lásd az ítélet 41. pontját. Ilyen lehetőségként említi az Európai Bíróság például az állampolgárság *ex tunc* hatályú visszaállításának lehetőségét adott esetben. Erre vonatkozóan lásd az ítélet 42. pontját.

2.5. Következtetések

A tagállamok állampolgársági politikája (elsősorban az eltérő jogrendszerbeli és történelmi hagyományok miatt) alapvetően eltér egymástól. Az egyes tagállamok eltérő állampolgársági politikája azonban főszabály szerint nem járhat azzal a következménnyel, hogy egy, a tagállami állampolgársági, illetőleg uniós polgári jogosítványaival rendeltetésszerűen élő állampolgár akarata ellenére kiessen az uniós jog védőhálójából.

Ezen védőháló egyik eleme, hogy az uniós polgári jogálláshoz nélkülözhetetlen tagállami állampolgárság fennállása ténykérdés. Egyik tagállam sem kérdőjelezheti meg egy másik tagállam állampolgársággal kapcsolatos döntését, és így végső soron az állampolgárság fennállását. Ez még akkor is igaz, ha egyes tagállamok (mindenekelőtt Málta és Ciprus) kiterjedt, tagállami állampolgársággal és ezáltal uniós polgársággal járó befektetői programokat működtetnek. Az Európai Bizottság éppen azért kezdeményezett kötelezettségzegési eljárásokat az érintett tagállamokkal szemben, mert az uniós polgárság (és a tagállami állampolgárság) egységessége miatt a már megadott uniós polgárság megkérdőjelezése nem lehetséges.

A védőháló további eleme, hogy a tagállamok minden egyes, a tagállami állampolgárságot (és így végső soron az uniós polgárságot) érintő döntése esetében érvényesül az arányosság elve, azaz az állampolgárság elvesztése minden esetben csak az érintett (volt) uniós polgár egyedi körülményeinek mérlegelése alapján történhet meg, függetlenül attól, hogy a döntés eredményeként az érintett személy adott esetben elveszíti tagállami állampolgárságát és így végső soron az uniós polgárságát is. Amíg azonban ezt az egyedi mérlegelést az egyedi hatósági döntések során a hatóságok minden esetben el tudják végezni (*Rottmann* ügy), addig az állampolgárság jogszabályi úton történő, *ipso iure* elvesztése esetén (*Tjebbes* ügy) a tagállamok már szükségképpen jogalkotásra is kötelesek ahhoz, hogy maradéktalanul teljesíteni tudják az uniós jogból fakadó kötelezettségeiket.

III. A gazdaságilag inaktív polgárok jogállása és elhatárolási nehézségei

3.1. Bevezető gondolatok

Az elmúlt évtizedben a Bíróság ítéletei alapjaiban változtatták meg az alapító szerződésekben foglalt jogok és a 2004/38/EK irányelvben (a szabad mozgás irányelvben) rögzített korlátok közötti kapcsolatot. Amíg a Bíróság korábbi gyakorlata alapvetően a szabad mozgás jogának kiterjesztésén alapult, addig napjainkban már sok esetben a tagállamok pénzügyi érdekeinek védelme megelőzi a szabad mozgás jogának feltétlen biztosítását. Ennek a megszorító (restriktív) gyakorlatnak több oka is van. (i) Egyfelől, az EU 2004-es és azt követő bővítései során látványosan nőtt a tagállamok gazdasági helyzete és jóléti intézkedései közötti szakadék. (ii) Másfelől, az elmúlt években számos olyan válsághelyzettel kellett az EU-nak és a tagállamoknak szembenéznük (a teljesség igénye nélkül: Brexit, COVID-19, energiaválság), mely szükségképpen óvatosabb költségvetési politika folytatását igényli. (iii) És végezetül, ez az újabb bírósági gyakorlat nem csupán a (gazdagabb) tagállamok érdekeivel találkozik, de a szabad mozgás irányelv rendelkezéseiből is kiolvasható. A szakirodalom ugyanakkor joggal mutat rá arra, hogy bár pénzügyi-költségvetési okokból ez a megváltozó gyakorlat ugyan indokolt lehet, és adott esetben a szabad mozgás irányelv betűjével is összhangban áll, az azonban hatását tekintve valójában éppen ellentétes a „valódi uniós polgárság”³⁹ koncepciójával. Ezzel a megállapítással egyetérthetünk: az Európai Bíróság egyfelől kiemelten fontosnak tartja az uniós polgárság intézményének további erősítését (akár a tagállami állampolgárság rovására is), ugyanakkor azonban ezt a megközelítést láthatóan csak a „gazdaságilag értékes” uniós polgárok esetében

³⁹ Katarina HYLTEN-CAVALLIUS: *EU Citizenship at the Edges of Freedom of Movement*. Hart Publishing, 2020, 122; Eleanor SPAVENTA: *Earned Citizenship – Understanding Union Citizenship through Its Scope*. In: Dimitry KOCHENOV (ed.): *EU Citizenship and Federalism*. Cambridge University Press, 2017, 205.

alkalmazza, és közben egyértelműen arra törekszik, hogy a kiszolgáltatott helyzetben lévő polgárokért⁴⁰ való teljes felelősséget kizárólag a származási államra hárítsa.⁴¹

3.2. Szabad mozgás és tartózkodás az irányelv keretein belül

Miközben kétségtelen, hogy a gazdaságilag aktív munkavállalók és egyéni vállalkozók széles körben élvezhetik a szabad mozgás jogának gyakorlásából fakadó belső piaci előnyöket, addig a gazdaságilag inaktív polgárokat ez a jog csak három hónapig illeti meg feltétel nélkül.⁴² A szabad mozgás irányelv 7. cikk (1) bekezdés b) pontja a három hónapon túli tartózkodás esetén már megköveteli, hogy a gazdaságilag inaktív uniós polgár elegendő anyagi forrással rendelkezzen ahhoz, hogy ne jelentsen indokolatlan terhet a fogadó állam szociális segítségnyújtási rendszerére, továbbá teljes körű egészségbiztosítással is rendelkezzen. Amíg a belső piaci szabadságok biztosítását a tagállamok saját maguk soha nem tagadhatják meg gazdasági okokra történő hivatkozással, addig a gazdaságilag inaktív polgárok esetében maga az uniós jog írja elő kifejezetten a tagállami közpénzek védelmét a szabad mozgás és tartózkodás jogának feltétlen biztosításával szemben.

A szabad mozgás irányelv 14. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az uniós polgárok és családtagjaik mindaddig rendelkeznek a 7. cikkben előírt tartózkodási joggal, amíg megfelelnek a fenti feltételrendszernek. És bár a 7. cikk és a 14. cikk (2) bekezdése együttes értelmezéséből egyenesen következne, hogy a megfelelő anyagi erőforrások hiányában már nem illeti meg a gazdaságilag inaktív uniós polgárt a három hónapon túli tartózkodás joga, a 14. cikk (3) bekezdése mégis azt írja elő, hogy a kiutasítási intézkedés nem lehet automatikus következménye annak, hogy az uniós polgár vagy családtagjai igénybe veszik a fogadó állam szociális segítségnyújtási rendszerét. Ez a rendelkezés egyfajta „*safeguard clause*”-ként biztosítja azt, hogy egy rövid ideig tartó, átmeneti anyagi nehézség nem eredményezheti a szabad mozgás és tartózkodás jogának azonnali elvesztését. A 14. cikk (3) bekezdéséből ennek megfelelően az következik, hogy ha egy uniós polgár bármely okból igénybe veszi a fogadó tagállam szociális ellátórendszerét, akkor egyfajta arányossági tesztként

„[...] a fogadó államnak 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.”⁴³

A fenti rendelkezés egyben azt is jelenti, hogy a gazdaságilag inaktív uniós polgár kiutasításáról szóló tagállami hatósági döntés (melyet pedig a legtöbb esetben megelőz egy másik kérelem, nevezetesen az adott uniós polgár valamely szociális ellátás iránti kérelmének elbírálása) bírósági felülvizsgálat tárgya lehet, melynek keretében vizsgálni kell, hogy a tagállam valóban megfelelően értékelte-e a fenti körülményeket. Az arányossági teszt szigorúsága ugyanakkor láthatóan megváltozott az elmúlt évtizedekben.

⁴⁰ Ez alól talán csak a legkiszolgáltatottabb helyzetben lévő gyermekek jelentenek kivételt, ahogy azt az alább ismertetendő *CG* ügyben is láthatjuk.

⁴¹ Ez pedig sokakat elrettenhet a szabad mozgási jogok gyakorlásától. Gareth DAVIES: How citizenship divides: The new legal class of transnational Europeans. *European Papers*, Vol. 4, Issue 1, 2019, 678.

⁴² Szabad mozgás irányelv, 6. cikk (1) bekezdés.

⁴³ Szabad mozgás irányelv, (16) preambulumbekkezdés.

3.3. Szabad mozgás és tartózkodás az irányelv határán – a megfelelő erőforrások arányossági vizsgálata

3.3.1. Az uniós polgárság kezdeti időszaka – tagállami pénzügyi szolidaritás a jogok védelmében

Az uniós polgárság létrejöttét követő kezdeti gyakorlatában a Bíróság még kiemelten fontosnak tartotta az uniós polgársághoz fűződő jogok mind teljesebb biztosítását. Ennek megfelelően a Bíróság maga is indokoltnak tartotta, hogy a fogadó tagállam vállaljon bizonyos mértékű pénzügyi szolidaritást annak érdekében, hogy a más tagállamból származó uniós polgárok élni tudjanak a szabad mozgás és tartózkodás jogával. Így például a Bíróság a *Grzelczyk* ítéletében⁴⁴ azt hangsúlyozta, hogy az átmeneti anyagi nehézséggel küzdő uniós polgárságú diák nem veszítheti el a tartózkodási jogát automatikusan pusztán azért, mert a fogadó tagállam szociális támogatásért folyamodott,⁴⁵ sőt kifejezetten rögzítette, hogy az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalmát előíró EUMSZ 18. cikke értelmében⁴⁶ a szabadon mozgó polgár jogosult lehet a fogadó állam polgáraival való egyenlő bánásmódra a szociális juttatások tekintetében is. Lényegében hasonlóan járt el a Bíróság a *Baumbast* ügyben is, amikor arra a következtetésre jutott, hogy aránytalan a tartózkodási jog megtagadása csak azért, mert Baumbast úr egészségbiztosítása nem fedezi a fogadó tagállamban a sürgősségi egészségügyi ellátásokat.⁴⁷ Ezen időszakra vonatkozóan a Bíróság gyakorlatát akként összegezhetjük, hogy a másodlagos uniós jogban megjelenő, a megfelelő anyagi forrásokra vonatkozó követelmény azt célozza, hogy a más tagállamban letelepedett uniós polgárok ne jelentsenek észszerűtlen terhet a fogadó tagállam költségvetése számára, ennek megfelelően a másodlagos jog rendelkezései sokkal inkább csak „értelmezik” az elsődleges jog (a mai EUMSZ) rendelkezéseit.

3.3.2. Az új fordulat – az önmagáért felelős polgár koncepciója

Alapvetően változott meg a Bíróság megközelítése a 2008-as gazdasági válság időszakát követően, melyben azért minden valószínűség szerint két további tényező is rendkívül fontos szerepet játszott. (i) Egyfelől, 2004-ben (majd utána 2007-ben) megtörtént az EU történetének legnagyobb kibővülése, ami az újonnan csatlakozó tagállamok gazdasági helyzetéből adódóan egyértelműen egy kelet-nyugat irányú mobilitási irányt határozott meg. (ii) Másfelől, a 2004. évi kibővítéssel egyidőben lépett hatályba a már említett szabad mozgás irányelv is, ekként pedig a megváltozó másodlagos uniós jog önmagában is lehetőséget teremtett a Bíróság számára, hogy a korábbi, meglehetősen megengedő gyakorlatát immáron sokkal inkább a jogszabályok betűjéhez igazítsa. Miközben ez a megszorító értelmezés általában véve helyeselhető, mégis, nem lehet nem észrevenni, hogy az uniós jog egyéb területein az Európai Bíróság gyakorlata közel sem ilyen önmegtartóztató napjainkban sem.

A 2013-as *Brey* ügyben a Bíróságnak azt az osztrák szabályozást kellett értékelnie, mely a három hónapot meghaladó tartózkodás jogának feltételül szabta, hogy a jogosult elegendő jövedelemmel rendelkezzen ahhoz, hogy ne igényelhesse egy ún. kompenzációs pótlékot (melyre azon öregségi nyugdíjogosultak tarthattak igényt, akiknek a nettó jövedelme nem ért el egy bizonyos összeghatárt, feltéve, hogy a szokásos tartózkodási helyük Ausztriában van). A Bíróság ítéletében itt már *expressis verbis* rögzítette, hogy noha az irányelv célja, a szabad mozgás és tartózkodás alapvető és egyéni joga gyakorlásának elősegítése, a jogszabály „e jog gyakorlása feltételeinek meghatározására is irányul”. Ezzel együtt a Bíróság ítéletének indokolásában továbbra is hangsúlyozta, hogy az a tény, hogy a gazdaságilag inaktív polgár öregségi nyugdíjának

⁴⁴ C-184/99. sz. ügy, *Grzelczyk*, 2021. szeptember 20-i ítélet, ECLI:EU:C:2001:458.

⁴⁵ Uo. 44. pont.

⁴⁶ Az EUMSZ 18. cikkéhez lásd: SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: A megkülönböztetés tilalma: Az EUM-Szerződés 18-19. cikkéhez fűzött kommentár. In: OSZTOVITS (szerk.) i. m. 989–1010.

⁴⁷ C-413/99. sz. ügy, *Baumbast*, 2002. szeptember 17-i ítélet, ECLI:EU:C:2002:493, 93. pont.

csekély összege folytán jogosult lehet ilyen ellátásra, csupán általános jelzésül szolgálhat arra, hogy nem rendelkezik elegendő forrással ahhoz, hogy ne jelentsen indokolatlan terhet ezen állam szociális segítségnyújtási rendszerére.⁴⁸ A nemzeti hatóságok részéről azonban nem általános, hanem egyedi értékelési kötelezettség áll fenn, ennek megfelelően az ellátásokat igénylő személy nem tekinthető már eleve (pusztán az ellátás igénylésére tekintettel) olyannak, mint akinek nincs joga az országban való tartózkodásra, jöllehet az ellátás igénylésének ténye „jelzésül szolgálhat” arra vonatkozóan, hogy az érintett személy nem teljesíti a szabad mozgás irányelvből fakadó követelményeket.⁴⁹

A *Brey* ügyet követő ítélkezési gyakorlat immáron az arányosság elvének egy új megközelítését (mondhatni, a teszt szigorodását) jelenti. Korábban a Bíróság lényegében abból a vélelemből indult ki, hogy a szabad mozgás jogával élő, gazdaságilag inaktív polgár csak átmeneti segítségre szorul, melyet a fogadó tagállamnak az uniós polgárság érvényesülése érdekében biztosítani kell. Az újabb gyakorlat szerint azonban már a szociális ellátórendszer igénybevétele is „jelzésül szolgál” arra, hogy az uniós polgár esetleg nem felel meg a szabad mozgás irányelv által támasztott követelményeknek. Ennek megfelelően alapvetően változott meg az arányossági teszt tartalma is: amíg a kezdeti időszakban azt kellett vizsgálni, hogy arányban áll-e a fogadó tagállam által nyújtott pénzügyi segítség az uniós polgári jogosítványok élvezetének elősegítésével, addig napjainkban már sokkal inkább az a vizsgálat tárgya, hogy a szabad mozgás irányelv hatálya alatt marad-e az a gazdaságilag inaktív uniós polgár, aki kénytelen igénybe venni a fogadó tagállam szociális ellátórendszerét.

3.4. Tartózkodási jog a szabad mozgás irányelv alapján – amikor nem kell arányossági vizsgálatot lefolytatni

A szabad mozgás irányelv egyes esetekben kifejezetten lehetővé teszi a gazdaságilag inaktív uniós polgárok szociális ellátásokból való kizárását. Az ilyen esetek körébe tartozik a *Garcia-Nieto* ügy is, melynek tényállása szerint egy német munkaügyi központ megtagadta egy spanyol apa és fia számára az álláskeresőknél és gyermekeiknek járó, a megélhetéseket fedező ellátások biztosítását a németországi tartózkodásuk első három hónapjára vonatkozóan.⁵⁰ A Bíróság ítéletében kifejezetten rögzítette, hogy a szabad mozgás irányelv 24. cikk (2) bekezdése értelmében az uniós tagállam másik tagállamban történő tartózkodása első három hónapjára vonatkozóan a tagállamok nem kötelesek biztosítani a szociális ellátásokat, ekként a szociális ellátásokra való jogosultság csak a három hónapot meghaladó tartózkodás esetében merülhet fel, ezt megelőzően a fogadó tagállam az uniós polgár kérelmet automatikusan, érdemi vizsgálat nélkül is elutasíthatja.⁵¹ Ettől független kérdés azonban, hogy erre az időszakra a kérelmezőket a jogszerű tartózkodás joga a szabad mozgás irányelv 6. cikkéből adódóan nyilvánvalóan megilleti, az ugyanis semmilyen feltételhez nem kötött.

Lényegében ugyanerre a következtetésre jutott a Bíróság az *Alimanovic* ügyben is, amelyet azonban (annak egy másik üggyel való szinte teljes tárgyi azonosságára tekintettel) a következő pontban ismertetünk részletesebben. Ehelyütt csak utalunk arra, hogy a szabad mozgás irányelv 7. cikk (3) bekezdése alapján az egy évnél rövidebb ideig munkaviszonyban álló, majd kényszerű munkanélkülivé váló uniós polgár legalább hat hónapra megtarthatja munkavállalói jogállását. Abban az esetben azonban, ha a hat hónap eredménytelenül eltelik, és az uniós polgár álláskeresővé válik, már anélkül kerülhet sor a szociális ellátások folyósításának megtagadására, hogy bármiféle arányossági szempontot kellene a tagállami jogalkalmazónak mérlegelnie. Ezt a Bíróság azzal indokolja, hogy azért nincs szükség az érintett személy körülményeinek az

⁴⁸ C-140/12. sz. ügy, *Brey*, 2013. szeptember 19-i ítélet, ECLI:EU:C:2013:565, 63. pont.

⁴⁹ Uo. 64. pont.

⁵⁰ C-299/14. sz. ügy, *Garcia-Nieto és társai*, 2016. február 25-i ítélet, ECLI:EU:C:2016:114.

⁵¹ Uo. 46. pont.

arányosság elve fényében történő vizsgálatára, mivel már maga az irányelv figyelembe vesz azt, amikor lehetőséget biztosít a munkavállalói jogállás meghatározott ideig tartó megtartására.⁵²

3.5. Tartózkodás az uniós jog alapján, de egyéb jogcímen – a *Krefeld* ügy

Az Európai Bíróság *Krefeld* ügyben hozott döntése mutatott rá élesen arra a lehetőségre, hogy az uniós polgárok másik tagállamban történő jogszerű tartózkodása még az uniós jog szabályain belül sem kizárólag a szabad mozgás irányelven alapulhat.

Az ügyben megállapított tényállás szerint JD lengyel állampolgár házastársától külön, két lányával Németországban élt, a lányok Németországban jártak iskolába. JD munkanélküliség, illetőleg munkaképtelenség miatti rövidebb megszakításokkal keresőtevékenységet folytatott Németországban, azonban, 2016 őszén a munkaviszonya megszűnt. JD ezt követően egy ideig saját jogán (kiegészítő munkanélküli járadék) és a gyermekek jogán (szociális segély) megélhetési költségeket fedező ellátásokban részesült, majd 2017 júniusában újabb ellátás folyósítását kérte, amelyet az illetékes német munkaügyi központ (Jobcenter Krefeld) arra hivatkozással utasított el, hogy JD immáron nem minősül munkavállalónak, hanem kizárólag álláskereső céljából tartózkodik Németországban. Az ügyben eljáró bíróság megállapította, hogy JD immáron nem a szabad mozgás irányelv, hanem a 492/2011/EU rendelet 10. cikke értelmében rendelkezhet tartózkodási joggal, tekintettel arra, hogy a kiskorú gyermekei Németországban rendelkeznek lakóhellyel és ott is járnak iskolába, JD pedig a tagállamban korábban foglalkoztatott migráns munkavállalónak minősül. Az ügy központi kérdése ezt követően pedig az volt, hogy megilleti-e az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalma a szociális ellátások tekintetében azt a gazdaságilag inaktív uniós polgárt, akinek a másik tagállamban való tartózkodása ugyan az uniós jogon alapul, de nem a szabad mozgás irányelven.

A Bíróság ítéletében kiemelte: a 492/2011/EU rendelet 10. cikke értelmében tartózkodási joggal rendelkező személyeket (így jelen esetben JD-t is) a szociális kedvezmények nyújtása terén akkor is megilleti a rendelet 7. cikk (2) bekezdése szerinti egyenlő bánásmódhoz való jog, ha e személyek már nem hivatkozhatnak a munkavállalói jogállásra, amelyre a tartózkodási jogukat eredetileg alapozták.⁵³ JD jogi helyzete ugyanis nem egyszerűen csak egy másik tagállamban állást kereső vagy éppen gazdaságilag inaktív uniós polgár volt, hanem egy olyan uniós polgár, aki a saját jogi helyzete alapján az uniós jog valamely tételes jogi rendelkezésének hatálya alá tartozott. Ennek megfelelően a 492/2011/EU rendeleten alapuló tartózkodási jogcím a szabad mozgás irányelvhez képest egyfajta *lex specialis*nak tekinthető. Ebben a megközelítésben JD számára kifejezetten előnyös volt, hogy a 492/2011/EU rendelet előírta az egyenlő bánásmód követelményét, mert így nem kellett állást foglalni abban a kérdésben, hogy vajon a szabad mozgás irányelven kívüli, de kifejezetten az uniós jogon alapuló tartózkodási jogcím esetén a szociális ellátások vonatkozásában érvényesül-e az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalma.

Érdekes párhuzamba állítani a *Krefeld* döntést a Bíróság néhány évvel korábbi *Alimanovic* döntésével, annál is inkább, hogy mindkét esetben a német hatóságok ugyanazt a német jogszabályi rendelkezést alkalmazták. Nazifa Alimanovic és három gyermeke svéd állampolgárok voltak, akik korábban már éltek Németországban, majd 2010 júniusában ismételen visszaköltöztek, amikor is a német hatóságok határozatlan időtartamra vonatkozó tartózkodási

⁵² A munkavállalói jogállás megtartására meghatározott időtartam önmagában garantálja a jogbiztonságot, ami teljes mértékben megfelel az arányosság elvének. C-67/14. sz. ügy, *Alimanovic*, 2015. szeptember 15-i ítélet, ECLI:EU:C:2015:597, 61. pont. A munkavállalói jogállás megtartására vonatkozóan lásd: GYENEY Laura: Az Európai Unió Bíróságának a munkavállalói jogállás megtartására vonatkozó újabb gyakorlata. *Külgazdaság*, Vol. 64, Issue 7–8, 61–83; GYENEY Laura: Legal challenges of the retention of worker status as reflected in the recent case law of the CJEU. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, Vol. 7, 2019, 303–325.

⁵³ C-181/19. sz. ügy, *Krefeld*, 2020. október 6-i ítélet, ECLI:EU:C:2020:794, 55. pont. Ez a megállapítás alapvetően a *Teixeira* ügyön alapul: C-480/08. sz. ügy, *Teixeira*, 2010. február 23-i ítélet, ECLI:EU:C:2010:83; C-310/08. sz. ügy, *Ibrahim és Secretary of State for the Home Department*, 2010. február 23-i ítélet, ECLI:EU:C:2010:80.

igazolást állítottak ki számukra. Alimanovic (JD-hez hasonlóan) egyaránt igényelt a saját jogán (kiegészítő munkanélküli járadék) és a gyermekek jogán (szociális segély) is megélhetési költségeket fedező ellátásokat, a gyermekek közül pedig kettő kiskorú volt, akikről ekként joggal feltételezhető, hogy általános iskolai tanulmányokat is folytattak. Az irányadó tényállásból az is megállapítható, hogy Alimanovic és idősebb lánya a Németországba érkezésüket követően munkaviszonyban is álltak. Ilyen tényállási előzmények alapján joggal lehetne azt feltételezni, hogy az *Alimanovic* és a *Krefeld* ügyekben az Európai Bíróság azonos döntést hozott – ám ez mégsem így történt. Az *Alimanovic* ügyben ugyanis a Bíróság a szociális ellátásokra való jogosultságot kizárólag a szabad mozgás irányelv alapján vizsgálta, és így jutott arra a következtetésre, hogy a gazdaságilag inaktív uniós polgár egy másik tagállamban szociális ellátásokra eredendően nem jogosult.⁵⁴ Legalábbis nehezen rekonstruálható, hogy az Európai Bíróság miért nem vette figyelembe az *Alimanovic* ügyben a 492/2011/EU rendeleten alapuló jogosultságokat. Jóllehet kézenfekvő lenne erre a kérdésre azt a választ adni, hogy a kérdést előterjesztő német bíróság az *Alimanovic* ügyben maga sem hivatkozott a rendelet szabályaira, és ekként az egész egyszerűen elkerülte a Bíróság figyelmét, Wathelet főtanácsnok azonban indítványában kifejezetten és részletesen hivatkozott a 492/2011/EU rendelet szabályaira, és javasolta is annak kimondását, hogy Alimanovicék hivatkozhatnak a rendelet 10. cikke alapján fennálló tartózkodási jogukra.⁵⁵ Ilyen körülmények között pedig aligha juthatunk más következtetésre, mint hogy a Bíróság egész egyszerűen nem kívánt eltérni az *Alimanovic* döntést időben nem sokkal megelőző (a későbbiekben részletesen is bemutatásra kerülő, egy új, megszorító jogértelmezést megalapozó) *Dano* ügyben hozott ítéletétől.

A *Krefeld* döntés (még ha az a megelőző *Alimanovic* ügy mikénti eldöntése miatt erősen vitatható is) számos előremutató elemet tartalmaz. (i) Egyfelől, egyértelműen rögzíti, hogy a szabad mozgás irányelv nem az egyetlen, hanem csupán az egyik lehetséges jogcím a gazdaságilag inaktív uniós polgárok szociális ellátásra való jogosultságának megítélésére. (ii) Másfelől, amennyiben a *Krefeld* ügyet együtt olvassuk a korábban már említett *Baumbast* ügygel (és részben a következő pontban bemutatásra kerülő *CG* ügygel is), kirajzolódni látszik egy olyan tendencia, hogy a gyermeket nevelő uniós polgárok még gazdasági inaktivitásuk esetén is alapvetően más (kedvezőbb) jogállásra számíthatnak az uniós jog alapján, mint a gyermektelen (vagy nagykorú gyermekkel rendelkező) uniós polgár társaik.

3.6. Tartózkodási jog a tagállam döntése alapján – Danotól CG-ig

A szabad mozgás irányelvben foglalt követelmények teljesítése esetén az uniós polgárnak az uniós jogon alapuló joga nyílik arra, hogy három hónapon túl is gyakorolja a szabad mozgás és tartózkodás jogát egy másik tagállamban. Miután azonban a tagállamok (bizonyos keretek között) maguk dönthetnek arról, hogy mely személyek területükön való tartózkodását tekintik jogszerűnek, annak sincs akadálya, hogy olyan uniós polgárok számára is biztosítsák a három hónapon túli tartózkodás jogát, akik egyébként a szabad mozgás irányelv követelményeinek nem felelnek meg. Ebben az esetben azonban egy sajátos jogi helyzet áll elő: ezen uniós polgárok tartózkodása jogszerűnek fog minősülni, ugyanakkor azonban ennek a jogszerű tartózkodásnak a jogcíme nyilvánvalóan nem a szabad mozgás irányelv lesz. Abban az esetben, ha egy ily módon tartózkodási jogot nyert uniós polgár utóbb gazdaságilag aktívvá válik, a probléma kizárólag elméleti jellegű, hiszen a gazdasági aktivitás az uniós polgárt már a szabad mozgás irányelv hatálya alá fogja helyezni. Valódi nehézséget az az eset jelent, ha az érintett uniós polgár inaktivitása változatlanul fennáll, és igénybe kívánja venni a fogadó tagállam szociális ellátórendszerét. Ennek a helyzetnek az uniós jogi megoldása tekintetében az Európai Bíróság esetjoga egy sajátos „hullámváltást” mutat, nem függetlenül az előző alfejezetben említett arányossági teszt-változástól

⁵⁴ C-67/14. sz. ügy, *Alimanovic*, 63. pont.

⁵⁵ C-67/14. sz. ügy, *Alimanovic*, Wathelet főtanácsnok indítványa, 2015. március 26., ECLI:EU:C:2015:2010, lásd az indítvány 126. pontját.

(és az annak indokául szolgáló körülményváltozásoktól). Ezt a hullámzást három eseten keresztül érzékeltetjük.

Az uniós polgárság létrejöttének kezdeti időszakában (mely lényegében egybeesik a *Grzelczyk* és *Baumbast* ügyek időszakával) az Európai Bíróság sokkal inkább az uniós polgárok érdekeit helyezte előtérbe a tagállamok pénzügyi érdekeivel szemben, ahogyan azt a *Trojani* eset⁵⁶ is példázta. Az ügyben irányadó tényállás szerint Trojani francia állampolgárként költözött Belgiumba, ahol az Üdvhadsereg egyik szociális szállójában lakott, és egy egyéni szociális és szakmai beilleszkedési program keretében heti mintegy 30 órán keresztül különböző szolgáltatásokat teljesített, ellátásért és minimális zsebpénzért. Miután Trojani saját jövedelemmel nem rendelkezett, ellenben a szállásért fizetnie kellett, egy minimális létfenntartási támogatás (az ún. minimex) iránti kérelmet terjesztett elő. Az ügy érdekessége, hogy bár legalábbis kérdéses volt, hogy Trojani gazdaságilag aktív uniós polgárnak tekinthető-e, ennek ellenére a belga hatóságoktól kapott tartózkodási engedélyt.⁵⁷ Miután a belga hatóságok azzal utasították el Trojani támogatási kérelmét, hogy tartózkodási jogcíme nem az uniós jogon alapul (nem teljesítette az akkor hatályos, a szabad mozgás irányelvet megelőző másodlagos uniós jog követelményeit), Trojani az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalmának sérelmére hivatkozott, az Európai Bíróság pedig megállapította, hogy a tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek „hivatkozhatnak az EK 12. cikkre abból a célból, hogy a minimexhez hasonló, a szociális biztonsági rendszer által biztosított ellátásban részesüljenek.”⁵⁸ Azaz a *Trojani* döntés logikája lényegében az, hogy a fogadó tagállam pénzügyi érdekei nem élvezhetnek elsőbbséget az uniós polgárok jogainak biztosításával szemben, és ennek megfelelően, amikor a tagállam saját döntése alapján (és nem pedig az uniós jog rendelkezéseiből következően) biztosít valakinek tartózkodási jogot, akkor kell mérlegelnie a tartózkodási jog megadásának későbbi, adott esetben anyagi jellegű következményeit is.

Amíg azonban a szabad mozgás irányelv keretein belüli tartózkodással összefüggő jogok tekintetében a *Brey* ügy csak az arányossági teszt szintjét módosította, addig a szociális ellátások tekintetében a *Dano* ügy lényegében a *Trojani* döntés teljes megtagadásaként értékelhető, melyre csak részben szolgálhatnak magyarázatul a *Dano* ügy kirívóan egyedi, a visszaélészerűség határát súroló körülményei.

Az ügyben irányadó tényállás szerint egy román állampolgárságú hölgy és fia szociális ellátást igényelt Németországban, melyet a német hatóságok megtagadtak tőlük. *Dano* egyéni életkörülményei meglehetősen sajátosak voltak: a Bíróság ítélete is rögzíti, hogy semmilyen iskolai végzettsége nem volt, minimálisan beszélt csak németül (de írni és olvasni már gyakorlatilag nem tudott), és sem Németországban, sem Romániában nem folytatott keresőtevékenységet és arra sem utalt semmi, hogy bármikor is munkát keresett volna, Németországban pedig a testvére tartotta el.⁵⁹ Ezen szélsőségesen sajátos körülmények ellenére *Dano* rendelkezett a német hatóságok által kiállított, korlátlan időtartamra szóló tartózkodási igazolással,⁶⁰ azaz németországi tartózkodása jogszerűnek minősült. *Dano* keresetében azt kifogásolta, hogy a hozzá hasonló helyzetben lévő német állampolgárok jogosultak Németországban szociális ellátásra, ezáltal sérült az egyenlő bánásmód követelménye. Az Európai Bíróság, amennyiben követte volna a *Trojani* ítéletben lefektetett elveket, aligha juthatott volna más következtetésre, mint arra, hogy az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalma miatt *Dano* azáltal, hogy a tartózkodási igazolást számára a német hatóságok kiállították, jogosulttá vált az igényelt szociális ellátásokra. Jelen esetben azonban a Bíróság aligha hagyhatta figyelmen kívül, hogy *Dano* németországi tartózkodásának feltehetően egyetlen célja éppen a német szociális ellátórendszer által nyújtott támogatási rendszer igénybevétele volt. Ennek megfelelően, ha az Európai Bíróság ebben az

⁵⁶ C-456/02. sz. ügy, *Trojani*, 2004. szeptember 7-i ítélet, ECLI:EU:C:2004:488.

⁵⁷ Uo. 29. és 37. pontok.

⁵⁸ Uo. 46. pont.

⁵⁹ C-333/13. sz. ügy, *Dano*, 2014. november 11-i ítélet, ECLI:EU:C:2018:898, 39. pont. Az ügyről bővebben lásd: GYENEY Laura: The limits of Member State solidarity. The legal analysis of the *Dano* and *Alimanovic* cases. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, Vol. 4, 2016, 431–447.

⁶⁰ Uo. 36. pont.

ügyben követi a *Trojani* döntésben foglaltakat, akkor gyakorlatilag alanyi joggá tette volna a szociális ellátásokhoz való jogot minden olyan uniós polgár számára, aki bármilyen jogcímen is jogszerűen tartózkodik egy másik tagállam területén. Ez az irány azonban nem csupán a tagállamok költségvetésének védelme miatt nem volt járható, hanem azért sem, mert a *Dano* ügy eldöntését alig két hónappal megelőzően az Európai Bíróság érdemben szigorított a szabad mozgás irányelven alapuló tartózkodás esetében a megfelelő anyagi erőforrások vizsgálatának tesztjén (*Brey* ügy). Ilyen körülmények között pedig a *Trojani* döntésből következő megközelítést a Bíróság nem látta fenntarthatónak, és radikálisan megváltoztatta az ítélkezési gyakorlatát, anélkül azonban, hogy erre a *Dano* ítéletben bármi is utalna.

Az Európai Bíróság ítéletében arra a következtetésre jutott, hogy mivel *Dano* nyilvánvalóan nem rendelkezett az irányelv 7. cikk (1) bekezdése által megkövetelt megfelelő anyagi forrással, ezért tartózkodása nem igazolható az irányelv alapján, a szabad mozgás irányelv 24. cikk (1) bekezdése pedig az egyenlő bánásmód követelményét csak az „ezen irányelv alapján” a fogadó tagállam területén tartózkodó uniós polgárokra rendeli alkalmazni.⁶¹ A megközelítés formálisan helyes, és megfelel a szabad mozgás irányelv betűjének, azonban teljes mértékben figyelmen kívül hagyja az EUMSZ 18. cikke szerinti, állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Azáltal ugyanis, hogy *Dano* németországi tartózkodása jogszerűvé vált, *Dano* jogi helyzete szükségképpen „a Szerződések alkalmazási körébe” került. Azaz, a *Dano* ítéletből lényegében az következett, hogy különbséget lehet és kell tenni a másik tagállamban jogszerűen tartózkodó uniós polgárok között az alapján, hogy a jogszerű tartózkodásuk alapja az uniós jog (mindenekelőtt a szabad mozgás irányelv) vagy a tagállam diszkrecionális döntése. Amíg előbbi esetben a szabad mozgás irányelv szerinti követelmények teljesülése vizsgálható, addig utóbbi esetet a Bíróság szerint úgy kell tekinteni, mintha az valójában nem is tartozna az uniós jog hatálya alá.

Legalábbis kérdés, hogy a Bíróság miért választott ennyire merev megközelítést a *Dano* ügyben, oly módon döntve el a jogvitát, hogy még csak nem is utalt az arányossági tesztre. Egyes megközelítések szerint ennek oka *Dano* integrációs szándékának nyilvánvaló hiánya, és a már-már visszaélésszerű joggyakorlás volt.⁶² Dogmatikailag helyesebb ugyanakkor a *Dano* ügyet akként értékelni, hogy az arányossági teszt elvégzése (i) feltétlenül szükséges a szabad mozgás irányelv hatálya alá tartozó esetekben; (ii) indokolt azokban a „határesetekben”, amikor kérdés a szabad mozgás irányelv követelményeinek való megfelelés; és (iii) nyilvánvalóan szükségtelen akkor, amikor az eset összes körülményeiből egyértelműen megállapítható a visszaélésszerű joggyakorlás. Megítélésünk szerint azonban azáltal, hogy *Dano* németországi tartózkodása a német hatóságok döntése alapján jogszerű volt, legalábbis érdemi indokolást igényelt volna a Bíróság részéről, hogy egy valamilyen jogcímen egy másik tagállamban jogszerűen tartózkodó uniós polgár esetében miért is teljesen nyilvánvaló, hogy nem élhet egy másik uniós polgárt egyébként megillető jogosultsággal.

A Bíróság a *Dano* ügyből következő, tarthatatlanul merev álláspontját végül a *CG* ügyben vizsgálta felül – megintcsak oly módon, hogy valójában nem utal arra, hogy eltért a saját korábbi döntésétől. Miközben ugyanis a *Dano* ügy megközelítése maximálisan alkalmas a tagállamok pénzügyi érdekeinek védelmére, mégis előállhat olyan élethelyzet, amikor a *Dano* ítélet megközelítésének merev alkalmazása egy elfogadhatatlan mértékben igazságtalan döntést eredményezhet. A *CG* ügy tényállása éppen egy ilyen helyzetet tartalmazott, ami gyakorlatilag fenntarthatatlanná tette a *Dano* ítéletből következő megközelítést.

Az ügyben irányadó tényállás szerint a horvát-holland kettős állampolgárságú *CG* még 2018-ban érkezett az akkor még EU-tagállam Egyesült Királysághoz tartozó Észak-Írországba holland állampolgárságú élettársával, gyermekei apjával. Az élettársával történő szakítást követően *CG* egy bántalmazott nők számára fenntartott befogadóotthonba költözött két kiskorú

⁶¹ Uo. 68. pont.

⁶² Lásd Herwig VERSCHUEREN: Preventing „benefit tourism” in the EU: a narrow or broad interpretation of the possibilities offered by the ECJ in *Dano*. *Common Market Law Review*, Vol. 52, Issue 2, 2015, 373.

gyermekével együtt. Az Egyesült Királyságban való tartózkodása során sohasem dolgozott és semmilyen más forrással nem rendelkezett saját maga, illetve gyermekei eltartására, azaz a szabad mozgás irányelv értelmében nem tartózkodott jogszerűen a fogadó állam területén. CG azonban a Brexitet követően, az Egyesült Királyság kilépését szabályozó szerződéses feltételeknek megfelelően előzetes letelepedési engedéllyel rendelkező jogállást (*pre-settled status*) nyert el, ami alapján az Egyesült Királyság számára ideiglenes tartózkodási jogot ismert el. Ezen jogállás elnyerésének ugyanakkor nem volt feltétele a megfelelő anyagi forrásokkal való rendelkezés. Miután CG tartózkodása jogszerűvé vált, szociális segély iránti kérelmet terjesztett elő, amelyet azonban a hatóságok azzal utasítottak el, hogy az ideiglenes tartózkodás jog ugyan jogszerűvé teszi CG Egyesült Királyság-beli tartózkodását, ám szociális ellátások igénybevételére nem jogosít. CG beadványában a *Trojani* esetre hivatkozott, mely alapján kétséget kizáróan jogosult lett volna szociális ellátásokra. Ezzel szemben az Európai Bíróság újabb, a *Dano* ítéletnek megfelelő megközelítése alapján pedig CG nyilvánvalóan nem részesülhetett semmilyen ellátásban – bármennyire is igazságtalannak tűnik ez a megközelítés.

Az Európai Bíróság éppen ezért egy sajátos kompromisszumos döntést hozott: úgy tért el a *Dano* ítéletben rögzített megközelítéstől, hogy egyben nem tért vissza a *Trojani* döntéshez sem, hanem a kettő közé pozicionálta az álláspontját, lényegében megteremtve annak lehetőségét, hogy a szabad mozgás irányelv követelményeinek meg nem felelő uniós polgár a tagállam egyedi mérlegelése alapján jogosult lehessen szociális ellátásokra. A Bíróság ítéletében egyértelműen rögzítette, hogy CG tartózkodása nem felel meg a szabad mozgás irányelv követelményeinek, hiszen a jogállása nem függött a megfelelő anyagi forrásoktól (sőt, ezekkel a forrásokkal egyértelműen nem rendelkezett).⁶³ Ennek megfelelően, a *Dano* döntésből következő módon CG szociális ellátásra nem jogosult, és nem hivatkozhat az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmára sem. A Bíróság azonban érvelésében továbbment: „valamely tagállam állampolgára, mint uniós polgár, aki egy másik tagállamba ment, élt a szabad mozgáshoz való jogával, és így helyzete az uniós jog hatálya alá tartozik.”⁶⁴ Ez pedig egyben azt is jelenti, hogy CG helyzetére alkalmazni lehet és kell az Alapjogi Charta rendelkezéseit is, márpedig a Charta egyaránt rögzíti az emberi méltósághoz való jogot, a magán- és családi élethez való jogot és a gyermek legjobb érdeke figyelembevételének kötelezettségét is.⁶⁵ Éppen ezért, bár CG nem jogosult automatikusan, alanyi jogon az általa igényelt szociális ellátásra (hiszen tartózkodása nem a szabad mozgás irányelven alapul, illetőleg az irányelvből fakadó követelményeket sem teljesíti), de arra azonban igen, hogy a szociális ellátás iránti kérelmét a hatóságok ne utasítsák el automatikusan, hanem érdemben vizsgálják meg, hogy a kérelem esetleges elutasítása milyen hatással lenne CG és gyermekei Alapjogi Charta által is védett jogaira.⁶⁶

Az ítélet érdekessége, hogy bár kifejezetten említi, hogy a tagállami hatóságoknak meg kell vizsgálniuk CG egyes, az Alapjogi Chartában védett jogainak esetleges sérelmét, ezen, az ítéletben nevesített jogok között nem szerepel az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma. Ennek az oka feltehetően abban keresendő, hogy a Bíróság fenntartotta a *Dano* ítéletből következő azon megállapítását, hogy a nem a szabad mozgás irányelven alapuló tartózkodás esetén az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma nem hívható fel.⁶⁷ Ha nem így járt volna el a Bíróság, akkor lényegében visszatért volna a saját korábbi, *Trojani* döntésében foglaltakhoz, csak a korábbiakhoz képest eltérő indokolás alapján. Ennek

⁶³ C-709/20. sz. ügy, CG, 2021. július 15-i ítélet, ECLI:EU:C:2021:602, 80. pont.

⁶⁴ Uo. 57. pont.

⁶⁵ Alapjogi Charta, 1. cikk; 7. cikk; 24. cikk (2) bekezdés. Az Alapjogi Charta sajátos szerepére vonatkozóan lásd például: SIMONNÉ GOMBOS Katalin: Az Európai Unió alapjogvédelmi rendszere, különös tekintettel az Alapjogi Chartára. In: ANTAL Tamás – PAPP Tekla (szerk.): *Az alapjogvédelem nemzeti, nemzetközi és jogösszehasonlító aspektusai*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2013, 23–39. Az Alapjogi Charta alkalmazási lehetőségeiről és korlátairól lásd például: BLUTMAN László: Az Alapjogi Charta és az uniós jog határai. In: HOMOKI-NAGY Mária – HAJDÚ József (szerk.): *Ünnepi kötet dr. Czúcz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, 2016, 103–109.

⁶⁶ C-709/20. sz. ügy, CG, 92. pont.

⁶⁷ Később ezt a *Krefeld* ügyben némiképp módosította a rendeleti alapú tartózkodás esetén.

megfelelően, amikor egy uniós polgár nem a szabad mozgás irányelv alapján tartózkodik jogszerűen valamely tagállamban, és szociális ellátás iránti kérelmet terjeszt elő, akkor ezt a kérelmet a tagállami hatóságok kötelesek érdemben megvizsgálni – de kizárólag a kérelmező személyes körülményei és alapvető emberi jogai alapján. CG (és más, hasonló helyzetben levő indítványozók) így jogosultak lehetnek szociális ellátásokra akkor, ha az ő egyéni élethelyzetük ezt feltétlenül indokolja, de bizonyosan nem válhatnak jogosulttá szociális ellátásokra pusztán azért, mert mások részesülnek ilyen ellátásban.

A CG ügy ugyanakkor további kérdéseket is felvet. A Bíróság ugyanis azt rögzíti, hogy „hasonló körülmények között” alkalmazandó az Alapjogi Charta.⁶⁸ Legalábbis nem egyértelmű, hogy pontosan mely esetek is tartoznak a hasonló körülmények közé: a családi erőszak áldozatai, a Brexittel érintett uniós polgárok, vagy éppen az egyedülálló szülők? Ráadásul ez a megfogalmazás arra utal, hogy nem minden esetben alkalmazandó az Alapjogi Charta akkor sem, ha az uniós polgár másik tagállambeli tartózkodása egyébként jogszerű és ekként (magából a CG döntésből következően is) az uniós jog hatálya alá esik. Helyesebbnek tűnik éppen ezért az a megközelítés, miszerint minden olyan esetben, ahol az uniós polgár másik tagállamban történő, a szabad mozgás irányelv alkalmazási körén kívüli tartózkodása jogszerűnek minősül, az az Alapjogi Charta hatálya alá tartozik. Ettől független kérdés ugyanis, hogy az Alapjogi Charta által megkövetelt egyedi mérlegelés eredményeként a kérelmező végül jogosult lesz-e az adott szociális ellátásra vagy sem.

3.7. A gazdaságilag aktív és inaktív státusz elhatárolásának nehézségei

Amint a fentiekből kitűnik, az uniós polgárok által élvezett jogosítványok köre és terjedelme szempontjából messze nem közömbös, hogy a mobil polgár adott esetben gazdaságilag aktív polgárnak, azon belül munkavállalónak, vállalkozónak, esetleg álláskeresőnek, avagy gazdaságilag inaktív polgárnak minősül-e, hiszen az uniós polgár egyedi helyzetében alkalmazandó jog ettől a körülménytől fog függeni. Márpedig, néha leheletvékony a határvonal e státuszok között, sok esetben komoly terhet rakva ezzel a jogalkalmazó vállára. Jól jelzi ezt a *Tarola* ügy,⁶⁹ amelynek fókuszában egy, a szabad mozgás jogával élő, ám a fogadó tagállamban csupán pár hétig foglalkoztatott, majd ezt követően kényszerű munkanélkülivé vált uniós polgár által igényelt szociális ellátás folyósításának kérdése állt, és amely újfent rávilágított a szabad mozgás jogterületének belső ellentmondásaira.

A tényállás szerint, a román állampolgár Tarola két hetet dolgozott határozatlan idejű szerződéssel az ír építőiparban, amikor kényszerű munkanélkülivé vált. Álláskeresői járadékot kért a szabad mozgás irányelv 7. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján, amelyet a munkaviszony rövidségére hivatkozva az ír hatóság megtagadott. A Bíróságnak tehát egy olyan személy jogállása kapcsán kellett az irányelvet értelmező döntést hoznia, aki formailag ugyan uniós munkavállalónak minősült, tényleges helyzete alapján azonban sokkal inkább a gazdaságilag inaktív polgárok kategóriájába volt sorolható. A Bíróság mindenekelőtt kimondta, hogy a munkavállalói jogállás megtartása független a végzett tevékenység természetétől (munkavállalói/vállalkozói tevékenység) és az általa e célból megkötött munkaszerződés típusától, illetve eredeti időtartamától. Így a Tarola-hoz hasonló helyzetben lévő uniós polgár legalább hat hónapig megtartja munkavállalói jogállását, ha a kényszerű munkanélküliség időszaka előtt ténylegesen rendelkezett munkavállalói jogállással, illetve a munkaviszony megszűnését követően álláskeresőként nyilvántartásba vetette magát. A Bíróság ugyanakkor rögzítette, hogy a munkavállalói jogállás megtartása, és az ahhoz szükségszerűen kapcsolódó tartózkodási jog nem jelent automatikus hozzáférést a fogadó állam szociális ellátásaihoz. Mindössze annyit jelent, hogy

⁶⁸ Uo. 88. pont

⁶⁹ C-483/17. sz. ügy, *Tarola*, 2019. április 11-i ítélet, ECLI:EU:C:2019:309. Az ügyről lásd például: GYENEY Laura: Az Európai Unió Bíróságának *Tarola* ügyben hozott döntése: A munkanélkülivé vált személyek szociális ellátásokhoz való hozzáférése a szabad mozgás gyakorlása során. *Jogesetek Magyarázata*, 2019/2–3, 59–68.

Tarola kérelmének hatóságok általi elbírálása minden esetben a tagállam saját polgáira irányadó feltételekkel azonos módon kell, hogy történjen. Amennyiben tehát a tagállamok nem kívánják ellátásokat folyósítani azok részére, akik csak rövid ideig dolgoznak, avagy csekély aktivitást mutatnak a munkaerőpiacon, akkor a nemzeti jogszabályaik alapján ezt továbbra is szabadon megtehetik.

A *Tarola* esetben, mint azt fent már említettem, az Európai Bíróságnak tehát egy olyan személy ügyében kellett értelmezési döntést hoznia, aki formailag megfelelt ugyan az uniós munkavállaló fogalmának, tényleges helyzete alapján azonban sokkal inkább gazdaságilag inaktív polgárnak minősült. Az Európai Bíróság előtt álló alapvető kérdés ennek megfelelően az volt, hogy hol húzódik a határ a gazdaságilag aktív (munkavállaló) és inaktív uniós polgárok kategóriája között, melyet a Bíróság a két kategória közötti „bölcshelyettesítéssel” oldott fel. Az eset ugyanakkor jelzi a munkavállalói, illetve a vállalkozói jogállás elhatárolásának nehézségeit is, amelyek mindenekelőtt a munka fogalmának átalakulására vezethetők vissza.⁷⁰ A digitális világ a munka világát is átrendezte, amelyet jól példáz a munkaerőpiac egyik új jelensége a „*gig economy*”. Ennek lényege, hogy egy online platformon vagy applikáción keresztül rövid távú, alkalmi munkákra is jelentkezhetnek magánszemélyek.⁷¹ A *Tarola* esetben ez nem jelentett gondot, mivel az Európai Bíróság kimondta, hogy a jogállás megtartása szempontjából teljességgel közömbös, milyen típusú gazdasági tevékenységet folytatott korábban a kérdéses személy. Ez persze messze nem minden esetben van így, hiszen a szabad mozgás más területein az egyes jogi kategóriák közötti merev elhatárolás változatlanul tovább él. Példaképp szolgál erre a *Czap és Punnakova* eset,⁷² amelyben a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló 1612/68/EGK tanácsi rendelet vonatkozásában mondta ki a luxembourgi fórum, hogy az csakis a munkavállalók esetében nyerhet alkalmazást.⁷³

A fentieknél ugyanakkor jóval komolyabb dilemma elé állíthatja a jogalkalmazót a gazdaságilag aktív, illetve inaktív státuszok elhatárolása. A *Tarola* ügyben a munkavállalói státusz fennállásáról maga a nemzeti bíróság határozott. Az Európai Bíróság a bíróságok közti munkamegosztásra tekintettel elfogadta a nemzeti fórum döntését, éppúgy, ahogy a korábbi *Kempf* esetben,⁷⁴ amelyben megállapításra került, hogy a heti 12 órát adó tanár munkavégzése nem minősíthető csekély mértékűnek, illetve marginális jellegűnek, még akkor sem, ha az érintettnek a jövedelmét szociális segélyekből kell kiegészítenie.⁷⁵ Az Európai Bíróság joggyakorlata értelmében

⁷⁰ Niam Nic SHUIBHNE: Reconnecting Free Movement of Workers and Equal Treatment in an Unequal Europe. *European Law Review*, 2018/4, 502.

⁷¹ Az ilyen típusú munkavégzés elterjedésével egyidejűleg több uniós tagországban merült fel a kérdés a „*gig economy*” által foglalkoztatott magánszemélyek munkajogi státuszát illetően. Nevezetesen, hogy az Ubernél sofőrként tevékenykedő magánszemélyek a cégek munkavállalóinak, avagy a platformot használó ügyfeleinek minősülnek-e. A brit bíróság úgy találta, hogy előbbiek a munkavállaló kategóriájába esnek, melynek következtében bizonyos munkajogi tárgyú jogszabályok rájuk is kiterjednek. Így példaképp jogosultak minimálbérrre, fizetett szabadságra és pihenőidőre. *Uber B.V. v. Aslam* [2018] EWCA Civ. 2748. A platform munkások uniós jogi helyzetére vonatkozóan lásd például: GYULAVÁRI Tamás: Collective rights of platform workers: the role of EU law. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 27, Issue 4, 2020, 406–424. Az Uber sofőrök (korábbi) magyar jogi helyzetére vonatkozóan: GYULAVÁRI Tamás: Uber sofőrök és társaik: munkavállalók vagy önfoglalkoztatók? *Jogtudományi Közlemény*, Vol. 74, Issue 3, 2019, 104–118.

⁷² C-147/11. sz. ügy, *Czap és Punnakova*, 2012. szeptember 6-i ítélet, ECLI:EU:C:2012:538.

⁷³ Így a rendelet nem biztosíthat tartózkodási jogot a mobil vállalkozó gyermeke feletti szülői felügyeletet ellátó személynek.

⁷⁴ A Holland Államtanács (*Raad van State*) mint utaló fórum egyértelműen úgy találta, hogy Kempf úr tevékenysége nem csupán marginális, kiegészítő jellegű. Az Európai Bíróság úgy nyilatkozott, hogy az előterjesztett kérdést a holland fórum megállapításai fényében kell, hogy vizsgálja. C-139/85. sz. ügy, *Kempf*, 1986. június 3-i ítélet, ECLI:EU:C:1986:223, 12. pont.

⁷⁵ Egy másik ügy kapcsán az Európai Bíróság azt is kimondta, hogy „[...] az a tény, hogy a munkavállaló jövedelme nem fedezi minden szükségletét, nem szünteti meg foglalkoztatotti minőségét, valamint hogy az a keresőtevékenység, amelyből eredő jövedelem alacsonyabb a létminimumnál vagy amely keresőtevékenység esetén a munka rendes időtartama még a heti tíz órát sem haladja meg, nem akadályozza meg, hogy az azt végző egyént az EK 39. cikk szerinti munkavállalónak tekintsék [...]”. C-14/09. sz. ügy, *Genç*, 2010. február 4-i ítélet, ECLI:EU:C:2010:57, 25.

tehát a munkavállaló uniós fogalma a részmunkaidős tevékenységet folytatókra is kiterjed, még akkor is, ha azok keresete a megélhetéshez szükséges ugyan, de maga a végzett tevékenység jellegét, illetőleg időtartamát tekintve elér egy bizonyos küszöböt. Arról, hogy e küszöb mit jelent, nem született konkrét iránymutatás, az Európai Bíróság gyakorlatából azonban kiolvasható, hogy akár már heti egy-két nap munkavégzés is megalapozhatja ezt a jogállást.⁷⁶ A *Tarola* ügy ehhez képest további adalékot jelent, hiszen ebben az esetben mindössze kéthetes munkavégzés alapján fogadta el a Bíróság azt a minősítést, hogy *Tarola* munkavállalónak minősült. Márpedig az uniós munkavállalói jogállás kiterjesztő alkalmazása látszólag önkényes döntésekre vezethet. Mint azt tudjuk, a keresőtevékenységet folytatók már egészen az integráció kezdetétől kiterjedt jogosítványokat, mi több, a szociális juttatások terén teljes körű egyenlő bánásmódot élveznek. Épp ezért felvetődik a kérdés, vajon az integráció születésekor, a jogalkotói szándék kiterjedt-e a munkavállalói megélhetés közpénzekből történő finanszírozására.

A válasz feltehetően nemleges, tekintve, hogy a személyek szabad áramlásának gazdasági szabadsága arra a feltevésre épült, hogy a keresőtevékenységet folytatók azért élveznek mozgási szabadságot (és ahhoz kapcsolódóan kiterjedt szociális jogosítványokat), mert hozzájárulnak a fogadó tagállam gazdaságához és képesek eltartani magukat. A szabad mozgás irányelvben foglaltak is a fenti politikai kompromisszumot tükrözik, amennyiben az minden uniós polgár számára biztosítja a szabad mozgás jogát, de csakis a másodlagos jogban foglalt feltételekkel és korlátokkal. Ennek értelmében, a szabad mozgás és tartózkodás joga megilleti a gazdaságilag aktív személyeket, mint nettó befizetőket, akik mozgása – elvi szinten – nem jelent terhet a fogadó ország ellátórendszerére. E jog megilleti továbbá az álláskeresőket,⁷⁷ mivel ők közel járnak e státuszhoz, továbbá az önellátó személyeket, akik képesek eltartani magukat. Az eltartottnak – saját jogon legalábbis – nem jár a más tagállamban való tartózkodás joga.

Amíg tehát a gazdaságilag inaktív polgárok esetén már eleve a jogszabályszöveg kétértelmű megfogalmazása okoz jogalkalmazási nehézségeket (így a kiforratlan koncepciók, joghézagok, kétértelmű megfogalmazások), addig a gazdaságilag aktív polgárok esetén a fő probléma, hogy e területen a jog elszakadni látszik az integráció alapjául szolgáló, fent említett politikai kompromisszumtól. Ennek számos oka van, így mindenekelőtt a társadalomban végbemenő változások, különösen a munka világának átalakulása, és ezzel párhuzamosan a jóléti állam fokozott térnyerése, méghozzá a piaci szereplők feladatainak átvállalásával. A fejlett nyugati társadalmakban ugyanis egyre elterjedtebbé válik a részmunkaidős foglalkoztatás, mi több, egyre

pont. Visszatérve a *Kempf* ügyre, az Európai Bíróság azt is egyértelművé tette, hogy a jövedelem akár közpénzből is kiegészíthető.

⁷⁶ C-66/85. sz. ügy, *Lawrie-Blum*, 1986. július 3-i ítélet, ECLI:EU:C:1986:284, 21. pont; C-46/12. sz. ügy, *L. N.*, 2013. február 21-i ítélet, ECLI:EU:C:2013:97, 41. pont.

⁷⁷ Az álláskeresők *de facto* ugyan nem minősülnek gazdaságilag aktív személyeknek, de sokan közülük mégis azzá válnak, amikor munkát találnak, az álláskeresésnek pedig éppen a gazdasági aktivitás el- vagy visszanyerése a kifejezett célja. Az uniós jog ezért már egészen a kezdetektől tartózkodási joggal jutalmazta az álláskeresők azon törekvését, hogy azok a tagállami munkaerőpiac résztvevőivé és ezzel 'jó piaci polgárrá' váljanak. E tartózkodási jog gyakorlásának tényleges feltételei és időtartama ugyanakkor tisztázatlanul maradtak. Mindez arra vezethető vissza, hogy az uniós polgárok szabad mozgását általában rendező szabad mozgás irányelv a Bíróság vonatkozó gyakorlatát (*Royer* és *Antonissen* ítéletek) annak nyitva hagyott kérdéseivel együtt, lényegében változatlan formában emelte át. A Bíróság álláskeresőkkel kapcsolatos *G.M.A.* ítélete mindenképp üdvözlendő, hiszen számos korábban megválaszolatlan kérdésre választ ad, mi több, az a szabad irányelv álláskeresőkre vonatkozó 14. cikk (4) bekezdés b) pontját kifejezetten az elsődleges jog és az arányosság elve fényében értelmezi. A Bíróság *G.M.A.* döntésében ugyanakkor elmulasztotta meghatározni azt a minimális időtartamot, ami észszerű határidőnek minősülhet az irányelv gyakorlati alkalmazása szempontjából. Az egységes piac hatékony működése ugyan elviekben megkívánná az álláskeresők tartózkodására vonatkozó időszak konkrét irányelvi meghatározását, azonban a másodlagos joggal kapcsolatos restriktív bírói gyakorlat tükrében ennek célszerűsége erősen megkérdőjelezhető. Lásd: C-292/89. sz. ügy, *Antonissen*, 1991. február 26-i ítélet, ECLI:EU:C:1991:80; C-48/75. sz. ügy, *Royer*, 1976. április 8-i ítélet, ECLI:EU:C:1976:57; C-710/19. sz. ügy, *G.M.A.*, 2020. december 17-i ítélet, ECLI:EU:C:2020:1037.

általánosabbá válnak az alacsony bérezésű munkákhoz kötődő különleges szociális juttatások (*in work benefit*). Márpedig sokszor épp e juttatások adtak és adnak okot aggodalomra.⁷⁸

A dolgozó mobil polgárok valós számáról és az általuk igénybe vett ellátások volumenéről persze lehet vitatkozni, tény azonban, hogy azokon a területeken, ahol alacsonyak a bérek és magasak a megélhetési költségek, az állam számára még a gazdaságilag aktív polgárok ellátása is komoly terhet jelenthet. A *Kempf* döntésben foglaltak ma tehát jóval komolyabb következménnyel járnak, mint azt korábban is sejteni lehetett. Az a feltevés, amin a szabad mozgás eredeti elképzelése, illetve a tartózkodási jog automatikus odaítélése alapul – azaz hogy a gazdaságilag aktív migránsok egyben önfenntartóak is –, mára sok esetben nem állja meg a helyét. A munkaerő-állomány nem csekély része lakhatási támogatást, különböző egészségügyi szolgáltatásokat, adókedvezményeket és egyéb jövedelemkiegészítéseket vehet és vesz is igénybe.

Egyes nézetek szerint az, hogy a munkavállalói státusz a tartózkodási jog és a kapcsolódó szociális jogok „adu ász kártyájává” vált, akár visszajára is fordíthatja az eredeti elképzelést, hiszen szélsőséges esetekben e jogállás a jóléti állam által nyújtott szolgáltatásokhoz való hozzáférés kulcsa lehet. Az esetek legnagyobb részében – ahogy azt a *Tarola* eset is példázza – nyilvánvalóan nem erről van szó. Látnunk kell ugyanakkor, hogy amíg az integráció kezdetén a *Kempf* ügy képezte a kivételt, mára a munkához kapcsolódó szociális juttatások igénylése igen elterjedté vált, ami egy rossz politikai kommunikációval párosulva könnyen feszültséget generálhat a szabad mozgás területén.

3.8. Következtetések

Az Európai Bíróság gazdaságilag inaktív uniós polgárok jogállására vonatkozó esetjoga meglehetősen hullámozó tendenciát mutat. Az uniós polgárság létrejöttét követő első években a Bíróság célja az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok mind teljesebb érvényesülésének biztosítása volt. Az ezt követő, lényegében a 2004-es keleti kibővülést követő időszakban a Bíróság ítélezési gyakorlata látványosan megváltozott, és radikálisan megszigorította a gazdaságilag inaktív uniós polgárok számára a fogadó államban járó juttatások rendszerét. Az újabb, a 2010-es évek végét követő ítélezési gyakorlat ugyanakkor enyhíteni látszik a korábbi szigorúságon, megteremtve az egyedi ügyekben a tagállami hatóságok mérlegelésének lehetőségét. Miközben ez utóbbi megközelítés az egyes egyedi ügyek igazságos eldöntése szempontjából helyeselhető (mint amilyen például a családon belüli erőszak áldozatává vált CG esete is volt), rendszerszinten az egyedi hatósági mérlegelés intézményes megteremtése súlyos jogbiztonsági kérdéseket is felvet. Különösen igaz ez akkor, ha maga az Európai Bíróság is homlokegyenest eltérően ítélt meg két, a tényállás lényegi elemeit tekintve teljesen azonos ügyet pusztán azért, mert a két ítélet meghozatala között eltelt néhány év (*Alimanovic* és *Krefeld* ügyek).

A fentiekben túlmenően, az ítélezési gyakorlat alapján azonban mégis kirajzolódni látszik egyfajta rendszer a Bíróság ítélezési gyakorlatából, melynek sarokpontjai az alábbiak szerint összegezhetőek. (i) Azokban az esetekben, amelyek kétségtől és kizárólagosan a szabad mozgás irányelv hatálya alá tartoznak, a tagállami hatóságok érdemben mérlegelik egy arányossági teszt alkalmazásával, hogy a más tagállamból származó uniós polgár számára biztosítanak-e szociális ellátásokat vagy sem. (ii) Egyes esetekben azonban maga a szabad mozgás irányelv zárja ki kifejezetten a tagállami hatóságok mérlegelési kötelezettségét: így három hónapot (még) meg nem haladó tartózkodás, valamint a hat hónapon túli munkanélküliség esetén a más tagállamból származó uniós polgártól a szociális ellátások jogszerűen, érdemi vizsgálat nélkül megtagadhatóak. Ennek indoka, hogy a szabad mozgás irányelv már maga is egy kompromisszumos mérlegelés eredménye, és az uniós jogalkotó a mérlegelés eredményeként döntött úgy, hogy ilyen esetekben

⁷⁸ Ausztria 2019. január 1-jével életbe léptette a szabályozást, amely értelmében a más tagállamban élő gyermekek után fizetett családi ellátásokat, adókedvezményeket az adott tagállam megélhetési költségeinek függvényében folyósította. A szabályozást az Európai Bíróság 2022 nyarán ítélte az uniós joggal ellentétesnek: C-329/20. sz. ügy, *Bizottság kontra Osztrák Köztársaság*, 2022. június 16-i ítélet, ECLI:EU:C:2022:468.

az uniós polgár ellátásokra nem jogosult. (iii) Elképzelhető olyan eset is, amikor az uniós polgár más uniós jogszabály (mindenekelőtt a 492/2011/EU rendelet) hatálya alá tartozik. Ez az eset különösen az iskolai tanulmányokat folytató gyermeket nevelő uniós polgárok esetében állhat elő: azáltal ugyanis, hogy a gyermek a rendelet hatálya alá tartozik, a gyermek szülője is élhet a rendeleten alapuló jogosultságokkal – a rendelet pedig (a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint) kifejezetten előírja a szociális ellátások vonatkozásában az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalmát. (iv) Az sem zárható ki végezetül, hogy egy uniós polgár számára a tagállami hatóságok saját döntésük alapján biztosítanak tartózkodási jogot. A Bíróság újabb ítélkezési gyakorlata alapján ilyen esetben a tagállami hatóságok uniós jogot hajtanak végre, az uniós polgár pedig az uniós jog hatálya alá tartozik – ennek megfelelően az uniós polgár jogi helyzetét érintő tagállami döntés meghozatala során érvényesülnie kell az Alapjogi Charta rendelkezéseinek. Az Európai Bíróság ugyanakkor bár korábban (*Trojani* ügy) azt a megközelítést vallotta, hogy a tagállam saját diszkrecionális döntésén alapuló határozata az uniós polgárral szemben alkalmazhatóvá teszi az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalmát is a szociális ellátásokhoz való hozzáférés tekintetében, a legfrissebb ítélkezési gyakorlat már ettől eltekint, és csak az Alapjogi Chartában foglalt egyéb jogok (így például a magán- és családi élethez való jog, a gyermek legjobb érdeke vagy éppen az emberi méltósághoz való jog) feltétlen biztosítását követeli meg.

Szót kell végül ejtenünk a gazdaságilag aktív és inaktív státusz elhatárolási nehézségeiről is. A gazdasági tevékenység végzése az integrációs jognak mindig is a „Szent Grálja” volt, és ma sincs ez másképp. Az Európai Bíróság éppen ezért, mindig is kiterjesztően értelmezte a keresőtevékenységet végző személyekre vonatkozó uniós jogot. Ezzel szemben a gazdaságilag inaktív polgárokra vonatkozó bírósági gyakorlat, mint láthattuk, messze nem mondható ilyen kiegyensúlyozottnak. Persze valójában egyáltalán nem meglepő az Európai Bíróság által tanúsított eltérő megközelítés a gazdaságilag aktív, illetve inaktív polgárok jogainak biztosítása vonatkozásában. Amíg ugyanis a gazdaságilag aktív polgárok szabad mozgására vonatkozó rendelkezések – egészen a Római Szerződésig visszanyúlóan – a közös piac szerves részét képezik, addig a gazdaságilag inaktív polgárok szabad mozgására vonatkozó szabályozás sokkal inkább a Maastrichti Szerződéssel létrehozott uniós polgárság fogalmához kapcsolható. Márpedig

„[...] látnunk kell, hogy egy jogi megoldás nem vetíthető ki automatikusan egyik területről a másikra. A piaci integráció eszméjén alapuló egyenlő bánásmód koncepciója nem igazolhatja a szociális juttatásokhoz való hozzáférést azok számára, akik nem dolgoznak, főleg nem egy Európán végigsöprő válság idején.”⁷⁹

Egyes nézetek szerint ugyanakkor a külső faktorok csupán felgyorsították az uniós polgárság intézményének ettől függetlenül is zajló belső válságfolyamatát. Bármi is legyen ennek a magyarázata, az vitathatatlan tény, hogy az Európai Bíróság gazdaságilag aktív, illetve inaktív polgárokra irányadó megközelítése jelentősen eltér egymástól, amely a *Tarola* üggyhöz hasonló hibrid esetekben nem kis kihívást jelent a jogalkalmazó (és utóbb az egyes döntéseket elemezni kívánó szakirodalom) számára.

⁷⁹ Daniel THYM: The judicial deconstruction of Union citizenship. In: Daniel THYM: *Questioning EU citizenship. Judges and the limits of free movement and solidarity in the EU*. Hart Publishing, Oxford, 2017, 121. A szerző (Gy. L.) saját fordítása.

IV. Az uniós polgárok harmadik országbeli családtagjait megillető tartózkodás joga

4.1. Bevezető gondolatok

Az EU igen összetett szabályrendszert dolgozott ki a harmadik országbeli polgárok családgyűjtésére vonatkozóan, mely alapján három csoportra oszthatók a családok. (i) Az első csoportba azok a valamely tagállam területén már jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli polgárok tartoznak, akik egy szintén harmadik országbeli családtagjukkal szeretnének együtt élni a tartózkodásuk szerinti tagállamban. Esetükben az uniós bevándorlási politika területén kidolgozott 2003/86/EK irányelv (a családgyűjtési irányelv) szabályai lesznek az irányadóak.⁸⁰ E jogszabály minimumstandardokat rögzít a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli polgárok családgyűjtésére vonatkozóan. (ii) A második kategória azokra az uniós munkavállalókra, illetve inaktív uniós polgárokra vonatkozik, akik szabad mozgási jogaikkal élve, az állampolgárságtól eltérő tagállamban (fogadó országban) szeretnék maguk mellett tudni a családtagjaikat. A harmadik országbeli családtagjaik fogadó államba való belépésére és tartózkodására vonatkozó szabályokat a szabad mozgás irányelv fekteti le.⁸¹ Noha nem tartoznak szigorúan a fenti irányelv hatálya alá, az ítélkezési gyakorlat szerint az irányelv szabályai vonatkoznak azokra az uniós polgárokra és családtagjaikra is, akik a szabad mozgás gyakorlását követően visszatérnek származási országukba (visszatérők). (iii) Végül a harmadik csoportot azok a „statikus” polgárok alkotják, akik korábban még nem éltek a szabad mozgási jogaikkal. Az uniós polgárok e kategóriájára főszabályként a tagállami szintű szabályok alkalmazandók. A Bíróság újabb gyakorlata értelmében ugyanakkor kivételesen e statikus polgárok harmadik országbeli hozzátartozói is tartózkodási jogot nyerhetnek az uniós polgár származása szerinti tagállamban, ha e jog megtagadása egyébként az EU területének elhagyására kényszerítené az uniós polgárt (ez az ún. *Zambrano* doktrína).⁸² Jelen fejezet kifejezetten a családgyűjtők két utóbbi kategóriájára fókuszál, azaz azokra, akik uniós polgárként kívánnak élni a családgyűjtési jogaikkal.⁸³

Az uniós polgárok harmadik országbeli családtagjai,⁸⁴ amikor a szabad mozgás 'eredeti' jogával élő uniós polgárt kísérik, vagy hozzá csatlakoznak, a szabad mozgásra vonatkozó uniós joganyag értelmében (EUMSZ 21. cikk; szabad mozgás irányelv) speciális, védett jogállással rendelkeznek. Helyzetük ugyanakkor kiszolgáltatott, tekintve, hogy tartózkodási jogaik csupán származékosak, azok az uniós polgár családtag jogállásából fakadnak és ahhoz kötődnek. A szabad mozgás jogával élő uniós polgárnak (azaz annak, akinek a családtagjaként élvezhették az uniós jog nyújtotta előnyöket) a fogadó állam területéről való távozása így kihat tartózkodási jogaikra, legtöbb esetben azok automatikus megszűnését eredményezve. A főszabály alóli szigorú kivételek körébe tartozik az az eset, amikor az uniós polgár fogadó országból való távozását követően is megtarthatják a harmadik országbeli családtagok a tartózkodási jogaikat.

Az uniós polgárok – a szabad mozgási jogaik gyakorlásától függetlenül – kifejezetten magára az uniós polgári státuszra hivatkozással (EUMSZ 20. cikke) is igényelhetnek tartózkodási

⁸⁰ A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családgyűjtési jogról.

⁸¹ Az irányelv szabályai alkalmazandók mindazokra az uniós polgárokra, akik olyan tagállamba költöznek, vagy olyan tagállamban tartózkodnak (azaz oda születnek), amelynek nem állampolgárai.

⁸² C-34/09. sz. ügy, *Zambrano*, 2011. március 8-i ítélet, ECLI:EU:C:2010:560.

⁸³ Az uniós polgárok családgyűjtési jogairól lásd bővebben: Chiara BERNERI: *Family reunification in the EU*. Hart Publishing, 2017.

⁸⁴ A családtagok fogalmát a szabad mozgás irányelv határozza meg [2. cikk (2) bekezdés]. Ennek értelmében az uniós polgárt megillető szabad mozgás joga származékosan kiterjed annak házastársára, regisztrált partnerére, egyenesági közvetlen leszármazóira (ha 21 év alattiak, vagy ha eltartottak), valamint egyenesági felmenő rokonaira (ha eltartottak), állampolgárságtól függetlenül. A regisztrált partnerre azonban csak abban az esetben vonatkozik az irányelv hatálya, ha a fogadó tagállam joga a házassággal egyenértékű jogviszonyként ismeri el azt. Az irányelv a kedvezményezettek körébe vonja továbbá a szabad mozgás jogát gyakorló uniós polgárral tartós és megfelelően igazolt élettársi kapcsolatban élő, vagy az általa eltartott, illetve személyes gondoskodására szoruló egyéb hozzátartozókat is [3. cikk (2) bekezdés]. Ezek a személyek nem élveznek a családtagokhoz hasonló jogokat, de a tagállamoknak meg kell könnyíteniük a beutazásukat, illetve a tagállam területén való tartózkodásukat.

jogokat harmadik országbeli családtagjaik számára. Ennek feltétele az uniós polgár és a harmadik országbeli családtag közti olyan függőségi viszony fennállta (*relationship of dependency*), amely a harmadik országbeli polgár tartózkodási jogainak hiányában az uniós polgárt az EU területének elhagyására kényszerítené. Az EUMSZ 20. cikkén alapuló tartózkodási jogok éppen ezért egészen kivételesek, alkalmazásának feltételei pedig (releváns másodlagos jog, illetőleg esetjog hiányában) nagyrészt tisztázatlanok.

A következőkben az EUMSZ 21. cikkére, illetve az EUMSZ 20. cikkére alapított tartózkodási jogok sajátos vonásait mutatjuk be, rámutatva egyfelől a két esetjogi vonulat eltérő fejlődési ívére, másfelől a jogosult harmadik országbeli családtagok helyzetének bizonytalanságára, függetlenül tartózkodásuk tényleges jogcímétől.

4.2. Családegyesítési jogok a származási államukba visszatérő uniós polgárok esetén

Noha maga a szabad mozgás irányelv nem rögzíti az állampolgárság szerinti tagállamba való visszatérés jogát, a Bíróság jogfejlesztő gyakorlatának köszönhetően annak szabályai a visszatérőkre analóg módon alkalmazandóak. Ekképp a szabad mozgás jogával élő uniós polgárok, sőt a fogadó államban vele tartózkodó családtagok is jogosultak visszatérni az uniós polgár származási tagállamába ugyanazokkal a feltételekkel, mintha egy másik tagállamban telepednének le.

4.2.1. A gazdaságilag aktív polgárok családtagjaikkal való visszatérésének joga

Az uniós polgári jogállás bevezetését megelőző *Singh* esetben⁸⁵ vetődött fel elsőként a kérdés, hogy azt a tagállami polgárt, aki valamely gazdasági szabadság gyakorlása céljából már együtt tartózkodott harmadik országbeli családtagjával a fogadó tagállamban, vajon hazájába visszatérve is megilleti-e ugyanezen jog. A Bíróság az ügy kapcsán az elrettentő hatás (*deterrent effect*) doktrínájára hivatkozva kimondta, egy tagállam állampolgárát visszatarthatja attól, hogy elhagyja származási országát egy más tagállam területén folytatandó gazdasági tevékenység végzése céljából, ha saját államába visszatérve nem élvezheti legalább azokat a beutazási és tartózkodási feltételeket, amelyeket a Szerződés vagy a másodlagos jog alapján egy másik tagállam területén élvezne.⁸⁶ Amíg a *Singh* ügyben egy hazájába vállalkozóként visszatérő polgárról volt szó, addig a 2007-es *Eind* esetben⁸⁷ mindezek a kérdések már egy időközben inaktívvá vált személy vonatkozásában merültek fel. Eind holland állampolgár az Egyesült Királyságban rövid ideig fennálló munkaviszonya megszűnését követően tért vissza hazájába lányával, aki korábban közvetlenül egy harmadik országból csatlakozott hozzá. Betegségére hivatkozva Hollandiában már nem vállalt munkát, mi több, ott szociális segélyben is részesült. A Bíróság az elrettentő hatás doktrínáját következesen alkalmazva rögzítette, hogy Eindet megilleti a lányával való letelepedés joga Hollandiában, amely annak korábbi munkavállalásával kapcsolatos jogai hatékony érvényesülését szolgálják, függetlenül a visszatérését követően folytatott tevékenységétől. E visszatartó hatás ugyanis bekövetkezhet azon egyszerű ok folytán is, hogy a származási tagállamba való visszatérése után esetleg már nem folytathatja a fogadó tagállamban házasság vagy családegyesítés következtében megkezdett közös családi életet a közeli hozzátartozóival. Ezt az értelmezést erősíti az uniós polgári jogállás bevezetése is, a következő pontban ismertettek szerint.⁸⁸

⁸⁵ C-370/90. sz. ügy, *Singh*, 1992. július 7-i ítélet, ECLI:EU:C:1992:296.

⁸⁶ Uo. 19. pont. Akár oly módon is, hogy egy harmadik tagállamba továbbköltözik.

⁸⁷ C-291/05. sz. ügy, *Eind*, 2007. december 11-i ítélet, ECLI:EU:C:2007:771.

⁸⁸ Uo. 32-36. pontok.

4.2.2. Az uniós polgárok visszatérési joga a szabad mozgás jogának „tényleges” gyakorlását követően

Az O. esetben⁸⁹ már kifejezetten a gazdaságilag inaktív polgárok családtagok jogait vizsgálta a Bíróság, és arra a következtetésre jutott, hogy a visszatérő uniós polgár családtagjainak tartózkodási joga közvetlenül az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdéséből fakad. A Bíróság ezt a megközelítést a munkavállalók (*Singh* és *Eind* ügyek) esetében is felhívott elrettentő hatás doktrínájával indokolta,⁹⁰ és egyértelművé tette, hogy ez az érvelés minden olyan esetre irányadó, amikor a szabad mozgás EUMSZ 21. cikkében foglalt általános joga kérdőjeleződik meg.

Az O. ügy középpontjában az a kérdés állt, hogy mi minősül pontosan a gazdaságilag inaktív polgár olyan ’tényleges’ tartózkodásának, amely a származási tagállamba történő visszatérésekor már a családtagok tartózkodási jogalapjául is szolgálhat. Röviden fogalmazva, a kérdés az volt, hogy hány hónapos fogadó országbeli tartózkodás alapozza meg a családtagokkal való visszatérés jogát. A Bíróság mindenekelőtt rögzítette, hogy csakis az uniós polgár szabad mozgás irányelv szerinti tartózkodása minősül olyan tényleges tartózkodásnak, ami jogalapot teremt a visszatérésre.⁹¹ Álláspontja szerint ugyanakkor az irányelv 6. cikke szerinti – azaz a három hónapot nem meghaladó – tartózkodás nem éri el a tényleges joggyakorlás szükséges szintjét, mivel az nem tükrözi az uniós polgár fogadó tagállamban való letelepedési szándékát.⁹² Ugyanebből a logikából kiindulva a Bíróság azt is kiemelte, hogy a rövid idejű tartózkodások – hétvégék, szünidők – együttesen számítva sem nyitják meg a tartózkodás jogát.⁹³

Az uniós polgárok családtagokkal való visszatéréseinek jogát a Bíróság a *Coman* esetben erősítette meg.⁹⁴ Az alapügy tárgyát egy, a hazájába visszatérni kívánó román melegjogi aktivista és harmadik országbeli párja romániai letelepedését megtagadó román hatósági döntés képezte. Az ügy központi kérdése az volt, hogy egy tagállamban azonos neműek között kötött házasságnak milyen joghatása van a származási államába harmadik országbeli házastársával visszatérő uniós polgár számára akkor, ha saját államának jogrendje nem ismeri el a homoszexuális házasságokat. A Bíróság ítéletében mindenekelőtt kijelentette, hogy a szabad mozgás irányelv nem hívható fel egy román állampolgár és hozzátartozója esetében magával a román állammal szemben. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a visszatérő polgárokra az irányelvben biztosított családtagok jogaitól való elhatárolás analógia útján ne lehetne kiterjeszteni. Az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdéséből eredő jogok hatékony érvényesülése ugyanis megköveteli, hogy *Coman* belgiumi tartózkodása során kialakított, illetve megszilárdított családi életét az állampolgársága szerinti tagállamba való visszatérésekor is folytathassa.⁹⁵

⁸⁹ C-456/12. sz. ügy, O., 2014. március 12-i ítélet, ECLI:EU:C:2014:135. Az ügyről lásd bővebben: Eleanor SPAVENTA: Family rights for circular migrants and frontier workers: O and B, and S and G, *Common Market Law Review*, Vol. 52, Issue 3, 2015, 753–777.

⁹⁰ Az uniós polgárt ugyanis visszatárhathatna egy másik tagállamba költözéstől, ha a saját tagállamába való visszatérés után nem folytathatná a fogadó tagállamban kialakított és megszilárdított családi életét.

⁹¹ C-456/12. sz. ügy, O., 47–54. pontok.

⁹² Az ítélet indokolása ezzel tehát gyakorlatilag a családtagok jogaitól való elhatárolás lehetőségét a szabad mozgás irányelv 7. cikke (három hónapon túli tartózkodás) és 16. cikke (huzamos tartózkodás) szerinti esetekre szűkítette.

⁹³ A Bíróság ezzel véget vetett többek között azon gyakorlatnak, amely szerint német vállalatok hétvégi dániai utazásokat kínáltak olyan német állampolgároknak, akik harmadik államból származó partnerrel kívántak házasságot kötni, azonban a német bevándorlási törvények értelmében nem voltak jogosultak családtagok jogaira. Lásd bővebben: Daniel THYM: Family as Link. Explaining the Judicial Change of Direction on Residence Rights of Family Members from Third States. In: Herwig VERSCHUEREN (ed.): *Residence, Employment and Social Rights of Mobile Persons, On How EU Law Defines Where They Belong*. Intersentia, Cambridge, 2016, 24.

⁹⁴ C-673/16. sz. ügy, *Coman és társai*, 2018. június 5-i ítélet, ECLI:EU:C:2018:385. Az ügyről lásd bővebben: GYENEY Laura: Sensitive Issues before the European Court of Justice. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, Vol. 5, 2017, 211–256; GYENEY Laura: Same sex couples’ right to free movement in light of Member States’ national identities. *Iustum Aequum Salutare*, Vol. 14, Issue 2, 2018, 149–171.

⁹⁵ A származékos tartózkodási jog megtagadása az uniós polgárt visszatárhathatna attól, hogy egy másik tagállamban való tartózkodás céljából elhagyja az állampolgársága szerinti tagállamot, mi több, az uniós polgárok szabad mozgáshoz való joga tagállamonként változna az erre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseitől függően. Márpedig az

Az ügy kapcsán felmerült másik kérdés az volt, vajon Coman amerikai férje „családtagnak” minősül-e, azaz e kategória magában foglalja-e az irányelv által nem definiált „házastárs” fogalmát. A Bíróság ennek kapcsán arra a következtetésre jutott, hogy a kérdéses irányelvi rendelkezés [a 2. cikk (2) bekezdés a) pontja] teljesen nem-semleges kerület megfogalmazásra, azaz az magában foglalhatja az érintett uniós polgár azonos nemű házastársát.

A román hatóságok a román tagállami szabályozásra hivatkozással tehát nem tagadhatták meg az azonos nemű házastársak Romániában történő letelepedését. A *Coman* döntés ugyanakkor nem jelent semmilyen általános kötelezettséget a tagállamok részére, hogy azok nemzeti jogukban rendelkezzenek az azonos nemű személyek közötti házasság intézményéről. Az uniós jog így kizárólag a valamely más tagállamban kötött házasságok kölcsönös elismerését követeli meg a tagállamoktól, és még azt is csak a szabad mozgás jogának ’tényleges gyakorlása’ esetén. Ennek megfelelően kizárólag az irányelv 7. vagy 16. cikke értelmében vett (három hónapot meghaladó, illetőleg huzamos) tartózkodás keletkeztet kötelezettséget a származási tagállam számára a házasság érvényességének elismerésére, és az Alapjogi Charta 7. cikke által is védett családi élet tiszteletben tartására.

Részben a *Coman* ügy nyomvonalán haladva hozta meg a Bíróság a *V.M.A.* ítéletét, mely egy másik uniós tagállam által kiállított és a gyermek szüleiént azonos nemű személyeket feltüntető születési anyakönyvi kivonat automatikus elismerésének kérdését érintette.⁹⁶ A Bíróság az eset kapcsán a gyermek uniós polgári jogállását és a szabad mozgáshoz való jogának korlátozását vizsgálta, és megerősítette: még a kizárólagos tagállami hatáskör gyakorlása során is minden tagállamnak tiszteletben kell tartania az uniós jogot, azaz jelen esetben a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás gyakorlása céljából a tagállamnak el kell ismernie a személyek más tagállamban megállapított személyi állapotát. A Bíróság nem foglalkozott érdemben a bolgár kormány azon érvelével, miszerint a dokumentum kiállítása a bolgár nemzeti identitás sérelmét jelenti.⁹⁷ Az ügyben előterjesztett főtanácsnoki indítványt követve a Bíróság mindössze annyit rögzített, hogy e kötelezettség nem sérti a nemzeti identitást, mivel nem jelenti azt, hogy az érintett tagállamnak a nemzeti jogában elő kell írnia az azonos nemű személyek szülői jogállását, avagy a szabad mozgáson kívüli célból el kell ismernie ezt a családi kapcsolatot.⁹⁸

Miközben a *Coman* és a *V.M.A.* döntések az uniós jog számos területén alkalmazott kölcsönös elismerés elvének logikáját követik, ugyanakkor azonban hosszabb távon problematikusak is lehetnek annyiban, hogy egy kizárólag adminisztratív jellegű jogharmonizációra ösztönzik a tagállamokat, melynek keretében várható, hogy a tagállamok a lehető legszűkebb körre szorítják a jogharmonizációt, a Bíróságnak pedig számos, egymástól csak kismértékben eltérő esetben kell majd állást foglalnia.

A 2018-as *Altiner és Ravn* ügy⁹⁹ a családdegyesítési jogok védelme körében a szabad mozgás „tényleges gyakorlásának” egy újabb elemét hozta felszínre, nevezetesen az uniós polgár és a harmadik országbeli családtag fogadó tagállambeli együttes tartózkodása és a családtag származási államba való visszatérése közötti időbeli folytonosság követelményét. A Bíróság a szóban forgó döntésében végül arra a következtetésre jutott, hogy a családtaggal együtt (vagy inkább: a családtaggal közösen, de nem egyidejűleg) való visszatérés joga akkor is felhívható, ha a családtag az uniós polgárral nem egy időben tér vissza a kérdéses tagállamba, azonban a fogadó

uniós jog valamennyi tagállamban való egységes értelmezése az uniós jog hatékony érvényesülésének (*effet utile*) az előfeltétele.

⁹⁶ Az esetről bővebben lásd: David de GROOT: *EU law and the mutual recognition of parenthood between Member States: the case of V.M.A. v Stolichna Obshtina*. European University Institute, 2021.

⁹⁷ A bolgár kormány érvelése szerint a bolgár nemzeti identitás sérelme abból ered, hogy az igényelt születési anyakönyvi kivonat eltávolodik a bolgár alkotmányban előírt hagyományos családfelfogástól, amely jogilag a családtag és öröklési jog alapját, valamint a bolgár társadalom egyik alapvető értékét képezi. E felfogás szükségszerűen azzal jár, hogy a gyermeknek csak egy anyja (és egy apja) lehet. C-490/20. sz. ügy, *V.M.A.*, Kokott főtanácsnok indítványa, 74. pont.

⁹⁸ C-490/20. sz. ügy, *V.M.A.*, 57. pont.

⁹⁹ C-230/17. sz. ügy, *Altiner és Ravn*, 2018. június 27-i ítélet, ECLI:EU:C:2018:497.

tagállamban megteremtett és megszilárdult családi életük eközben mindvégig fennállt. Miközben a megközelítés logikusnak tűnik (egyáltalán nem szükségszerű például, hogy két személy pontosan egy időben tudjon egy másik tagállamba költözni, például azért, mert egy munkahelyváltás nem szükségképpen esik egybe az iskolai tanév végével), másfelől a családi kötelék fennállásának bizonyítása adott esetben komoly nehézségeket jelenthet mind a tagállami hatóságok, mind az uniós polgár és családtagja számára. Az is erősen kérdéses lehet például, hogy mennyi az az időtartam, ami még nem tekinthető „túl soknak” az uniós polgár származási tagállamába való visszatérése és a harmadik országbeli családtag tartózkodási kérelmének benyújtása között ahhoz, hogy a család egyesítés szempontjából a kérelem még érdemben és pozitívan elbírálható legyen. Miközben ugyanis az uniós jognak (és persze a tagállami hatóságoknak is) törekedniük kell a valódi családi kapcsolatok megóvására és a családtagok számára az uniós jogból származó jogosultságok biztosítására, addig arra is figyelemmel kell lenniük, hogy a nem kellően pontos szabályozásból fakadó esetleges visszaéléseket megakadályozzák.

4.3. A honosítás hatása a család egyesítési jogokra

Alapvető tétel, hogy a szabad mozgás irányelv kizárólag a határon átnyúló helyzetekre alkalmazható, azaz az irányelv hatálya nem terjed ki a saját állampolgárokra, még abban az esetben sem, ha azok új állampolgárságukat a szabad mozgás jogával élve, honosítás útján nyerték. Ilyen esetben az uniós polgárok a visszatérő polgárokhoz hasonlóan közvetlenül az elsődleges jogra, így az EUMSZ 21. cikkére hivatkozhatnak, ahogy azt a *Lounes* ügy¹⁰⁰ is példázza.

A kérdéses ügy középpontjában egy olyan kettős állampolgárságú hölgy (Ormazabal) állt, aki eredetileg spanyol állampolgárként, tanulmányok folytatása céljából utazott az Egyesült Királyságba. Ott honosítás útján brit állampolgárságot szerzett, majd összeházasodott egy algériai állampolgárral (Toufik Lounes-szel), aki ráadásul a házasság megkötésének időpontjában illegálisan tartózkodott az Egyesült Királyság területén. Lounes ezt követően (uniós polgár családtagjaként) tartózkodási kártya iránti kérelmet terjesztett elő, melyet a brit hatóságok azért utasítottak el, mert Ormazabal immáron brit állampolgársággal is rendelkezett, ekként pedig a brit hatóságok álláspontja szerint nem minősült olyan uniós polgárnak, aki élt volna a szabad mozgás jogával, így pedig az ő családtagja sem vált jogosulttá tartózkodási kártyára. A szabad mozgás irányelv 3. cikk (1) bekezdése értelmében ugyanis kedvezményezettnek csak azok az uniós polgárok minősülnek, „akik olyan tagállamba költöznek, vagy olyan tagállamban tartózkodnak, amelynek nem állampolgárai”. Ormazabal, amikor az Egyesült Királyságba költözött, még kizárólag spanyol állampolgársággal rendelkezett, így ekkor még a szabad mozgás irányelv hatálya alá tartozott. Az ügy központi kérdése ennek megfelelően az volt, hogy ha egy uniós polgár azt követően, hogy élt a szabad mozgás irányelv szerinti jogosultságokkal, felveszi a fogadó állam állampolgárságát, akkor ezáltal kikerül-e az irányelv hatálya alól vagy sem. A Bíróság a kérdésre sajátos választ adott: egyfelől, nem tágította tovább a szabad mozgás irányelv személyi hatályát, és megállapította, hogy Ormazabalt (és ebből következően a házastársa, Lounest) nem illeti meg a fogadó tagállam területén való tartózkodás joga a szabad mozgás irányelv rendelkezései alapján. Másfelől azonban a Bíróság azt is kimondta, hogy szembemenne a fokozatos integráció elvével, ha egy szabad mozgás jogával élő uniós polgárnak le kellene mondania az uniós jog család egyesítés körében nyújtotta előnyökről, csupán azért, mert – honosítás révén – törekedett a fogadó állammal való minél szorosabb integrációra. Így ugyanis összességében hátrányosabb helyzetbe kerülne, mint az az uniós polgár, aki ugyan élt a szabad mozgás jogával, de továbbra is csupán eredeti állampolgárságával rendelkezik.¹⁰¹ Az Európai Bíróság ezért arra a következtetésre jutott, hogy miután Ormazabal már gyakorolta a szabad mozgás jogát, így rá ugyan a szabad

¹⁰⁰ C-165/16. sz. ügy, *Lounes*, 2017. november 14-i ítélet, ECLI:EU:C:2017:862.

¹⁰¹ Uo. 58. pont. A Bíróság arra is rámutatott, hogy ezzel a szabad mozgás jogával élő, és utóbb honosításra került uniós polgárt azokkal az uniós polgárokkal kellene azonos módon kezelni, akik nem is éltek a szabad mozgás jogával. Uo. 54. pont.

mozgás irányelv rendelkezései nem alkalmazhatóak, ellenben az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése igen, azzal, hogy Lounes kérelmét nem lehet szigorúbb feltételek szerint elbírálni, mint amelyeket a szabad mozgás irányelv támaszt egy, az irányelv hatálya alatt álló kérelmezőre.¹⁰² Az ítélet megállapításai egyaránt helyeselhetőek és kritizálhatóak. Helyeselhetőek azért, mert a szabad mozgás joga „szellemiségével” lenne ellentétes, ha Lounest (illetőleg Ormazabalt) azért érte volna hátrány, mert túlságosan is integrálódott a fogadó tagállamba. Kritizálhatóak azonban azért, mert az EUMSZ 21. cikke nem általában, hanem csak „a Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel” biztosítja a szabad mozgás és tartózkodás jogát. És miközben kétségtelen, hogy az irányelvnek (vagy más másodlagos uniós jogi aktusnak) szabályoznia kellett volna a *Lounes* ügyben felmerülthöz hasonló eseteket, és minden valószínűség szerint úgy kellett volna szabályoznia, ahogy az a Bíróság ítéletéből következik, az Európai Bíróság akkor sem léphetett volna az uniós jogalkotó helyébe, hanem a hatásköre legfeljebb addig terjedhetett volna, hogy kellően kreatív jogértelmezéssel a szabad mozgás irányelv 3. cikkét (az irányelv személyi hatályát) kiterjeszti a Lounes-hez hasonló helyzetben lévő személyekre.

A *Lounes* ügyből egy további probléma is következik: nevezetesen az, hogy a harmadik országbeli családtagok uniós jogi helyzete rendkívül kiszolgáltatott: jogaik minden esetben az uniós polgárral való kapcsolat fenntartásától, illetve e kapcsolat megfelelő időben és helyen történő felbontásától függenek.¹⁰³

4.4. A családtagok tartózkodási jogának megtartása

Azáltal, hogy az uniós polgárok családtagjainak jogállása „járulékos jellegű”, és alapvetően függ az uniós polgár jogállásától, egy alapvetően komplex rendszerben vizsgálható csak, hogy az uniós polgár jogi helyzete, illetőleg családtagjaival való kapcsolata miként hat ki a családtagok jogi helyzetére.

Abban az esetben, ha az uniós polgár családtagja is uniós polgár, a szabad mozgás irányelv értelmében a családtag saját jogán is megtarthatja a jogszerű tartózkodáshoz való jogát akkor is, ha az uniós polgár meghal, távozik a fogadó államból, a házastársak elválnak, a házasságot érvénytelenítik vagy éppen a regisztrált élettársi kapcsolat megszűnik. Ennek oka, hogy az uniós polgárok saját jogon és családtagként egyaránt jogosultak lehetnek arra, hogy a szabad mozgás és tartózkodás jogával éljenek.

Más a helyzet azonban akkor, ha az uniós polgár családtagja nem minősül uniós polgárnak. Ebben az esetben ugyanis az uniós jognak megfelelő egyensúlyt kell teremtenie a korábban létrejött, „valódi” családi kapcsolat megszűnése és a „színlelt”, kizárólag az uniós polgársággal járó előnyök megszerzése érdekében létesített családi kapcsolat megszűnése között, mely mérlegelés azonban a jogszabályi keretek között sokszor igen nehezen végezhető csak el. A másodlagos uniós jog (a szabad mozgás irányelv) ezért kompromisszumos jelleggel többletfeltételeket támaszt a nem uniós polgár családtagokkal szemben a tartózkodási joguk megőrzéséhez. Ilyen többletfeltétel például, hogy a nem uniós polgár családtagok tartózkodási jogát akkor nem érinti az uniós polgár halála, ha ezt megelőzően már legalább egy évig családtagként tartózkodtak a fogadó államban.¹⁰⁴ Az érdekházasságok megelőzése céljából a szabad mozgás irányelv a házasság megszűnése esetére még szigorúbb feltételeket támaszt: így például annak igazolását, hogy a házasság legalább három évig fennállt (ebből egy évig a fogadó tagállamban), vagy azt, hogy a házasság alapvetően családon belüli erőszak következményeként szűnt meg.¹⁰⁵

¹⁰² Uo. 62. pont.

¹⁰³ HYLÉN-CAVALLIUS i. m. 63.

¹⁰⁴ Szabad mozgás irányelv, 12. cikk (2) bekezdés.

¹⁰⁵ Szabad mozgás irányelv, 13. cikk (2) bekezdés.

A szabad mozgás irányelv fent idézett 12-13. cikkei ugyanakkor hallgatnak arról, hogy az uniós polgár fogadó államból való távozása hogyan érinti a harmadik országbeli családtagok tartózkodási jogait. Tekintettel arra, hogy a szabad mozgás irányelv maga „adja meg” a jogot a harmadik országbeli családtagok számára egyes meghatározott esetekben, a családtagok jogállása pedig „származékos jellegű”, és főszabály szerint osztja az uniós polgár jogi helyzetét és sorsát, ezért a szabad mozgás irányelv szellemiségéből az következik, hogy az uniós polgár fogadó tagállamból való távozásával a családtag tartózkodása is „céltalanná” válik: követheti az uniós polgárt egy másik tagállamba (vagy éppen az EU-n kívülre), vagy elszakadhat az uniós polgártól, és hazatérhet a származási országába. Miközben ez a megközelítés a szabályozás célját tekintve helyesnek tekinthető, nem hagyható figyelmen kívül azonban az sem, hogy ezáltal a nem uniós polgár családtagok rendkívül kiszolgáltatottá válnak az uniós polgárral szemben, például akkor, ha az uniós polgár azzal fenyegetőzik, hogy távozik a fogadó tagállamból.

Ennek a helyzetnek a részbeni kezelése érdekében a szabad mozgás irányelv kivételesen megadja a tartózkodás jogát a nem uniós polgár családtagoknak akkor, ha családon belüli erőszak áldozatává válnak, és emiatt kerül a házasság felbontásra. Nem szól azonban az irányelv arról az esetről, ha időben előbb kerül sor az uniós polgár fogadó tagállamból történő távozására, és csak ezt követően történik meg a házasság felbontása (adott esetben épp a családon belüli erőszak miatt), ahogyan az az *NA* ügyben¹⁰⁶ is történt. Az ügyben irányadó tényállás szerint NA pakisztáni állampolgár volt, aki férjhez ment egy német állampolgárhoz, majd a házaspár az Egyesült Királyságba költözött. Miután a házastársak kapcsolata megromlott, NA többször is családon belüli erőszak áldozatává vált, végül pedig a férj előbb elhagyta a házastársak közös lakóhelyét, majd utóbb elhagyta az Egyesült Királyságot is. A házasság felbontására csak ezt követően, NA kezdeményezésére került sor, a két gyermekük feletti kizárólagos szülői felügyeleti jogot NA szerezte meg. Amikor azonban NA huzamos tartózkodáshoz való jog megszerzése iránti kérelmet terjesztett elő, a kérelmet a brit hatóságok azzal utasították el, hogy a házasság felbontásának időpontjában a német férj már nem tartózkodott az Egyesült Királyságban, ennek megfelelően a férj távozásával lényegében megszűnt NA tartózkodási joga is. Ezt az értelmezést az Európai Bíróság is osztotta: eszerint a szabad mozgás irányelv szövegéből az következik, hogy a családon belüli erőszak áldozatának még azt megelőzően meg kell indítania a házasság felbontására irányuló eljárást, hogy a bántalmazó távozik a fogadó államból.¹⁰⁷ Ez a megközelítés mindenképp azért helyteleníthető, mert az egyébként is kiszolgáltatott helyzetben lévő családtagtól nem csupán az azonnali jogi eljárás kezdeményezését követeli meg, hanem még ezt is ahhoz a feltételhez köti, hogy a bántalmazó ne távozzon azonnal a fogadó tagállamból. Így pedig, bár általában véve elfogadható az Európai Bíróság azon kiindulópontja, hogy az uniós polgárság intézménye mindenképp az uniós polgárok számára kíván különböző jogosultságokat biztosítani, mégis, egy olyan területen (az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosultságok körében), ahol a Bíróság korábban már maga is elismerte az Alapjogi Charta alkalmazhatóságát, a családon belüli erőszak áldozatainak alapvető emberi jogait hagyta a Bíróság védelem nélkül. Ettől független kérdés az, hogy egyébként a szabad mozgás irányelv nyelvtani értelmezése adott esetben valóban a Bíróság által meghatározott eredményre vezet, azonban a Bíróságnak (saját esetjogából is egyértelműen levezethető módon) lehetősége van arra, hogy kiterjesztő jogértelmezéssel ettől az értelmezéstől elszakadjon. Ilyen lehetséges kiterjesztő értelmezés lett volna például, ha a Bíróság azt állapította volna meg, hogy abban az esetben, ha az életközösség családon belüli

¹⁰⁶ C-115/15. sz. ügy, *NA*, 2016. június 30-i ítélet, ECLI:EU:C:2016:487. Az ügy elemzését lásd: GYENEY Laura: The right of residence of third country spouses who became victims of domestic violence in the scope of application of the free movement directive: Legal analysis of the *NA* case. *Pécs Journal of International Law and European Law*, 2018/1, 82–100.

¹⁰⁷ Uo. 51. pont. A Bíróság érvelésének alapjául a korábbi *Singh* ügyben foglaltak szolgáltak, mely szerint az uniós polgár házastárs távozásával megszűnik a fogadó tagállamban maradó harmadik országbeli házastárs tartózkodási joga, amelyet a házasság felbontása iránti kérelem sem éleszthet újra, mivel a szabad mozgás irányelv 13. cikke csupán a fennálló tartózkodási jog megtartásáról beszél. Lásd bővebben: GYENEY Laura: Az Európai Bíróság ítélete az *NA* ügyben, *Jogesetek Magyarázata*, 2017/4, 49–60.

erőszak miatt szakad meg, és a házasság utóbb, a családon belüli erőszak miatt szűnik meg, a nem uniós polgár házastárs tartózkodási joga *ex tunc* hatállyal (visszamenőlegesen) is legalizálásra kerül.

A történeti hűség kedvéért említést érdemel, hogy a Bíróság végül arra a következtetésre jutott, hogy NA jogszerűen tartózkodik az Egyesült Királyság területén, azonban csak azért, mert NA kiskorú gyermekei változatlanul jogosultak voltak az EU területén való tartózkodásra, így pedig NA a szülői felügyeleti jog gyakorlójaként a „gyermekei jogán” már jogszerűen tartózkodott az EU-ban, azonban nem a szabad mozgás irányelv alapján (melynek eredményeként NA huzamos tartózkodásra is jogot nyerhetett volna), hanem csak az alábbiakban bemutatásra kerülő 492/2011/EU rendelet alapján. Ez azonban egyben azt is jelenti, hogy az a harmadik országbeli polgár, akinek a házasságából nem született gyermeke, vagy az már nagykorú, *ad absurdum*, akinek az uniós polgár házastársa a tagállamból való távozása során a közös gyermeket erőszakkal magával viszi, ilyen esetben lényegében védelem nélkül marad. Hasonló a helyzet akkor, ha az uniós polgár házastárs történetesen nem munkavállalói minőségben, csupán egyéni vállalkozóként tevékenykedett korábban a fogadó tagállam területén, ilyen esetben ugyanis a harmadik országbeli házastárs az uniós jog értelmében szintén nem élvez védelmet.¹⁰⁸ Azaz, a Bíróság döntéséből végső soron az következik, hogy a családon belüli erőszak áldozatává váló nem uniós polgár családtag adott esetben (ha nem áll fenn kellően hosszú ideig a házasság) csak akkor tarthatja meg az EU-n belüli jogszerű tartózkodási jogait, ha gyermeket szül a bántalmazójának, aki a gyermeket aztán nem viszi magával az életközösség megszakadásakor.

Említést érdemel továbbá, hogy a másodlagos uniós jog rendeleti formában (a 1612/68/EGK rendeletet felváltó 492/2011/EU rendelet) egy alternatív tartózkodási jogcímet is biztosít a szabad mozgás jogával élő munkavállaló gyermekeinek és az őket gondozó személynek (állampolgárságtól függetlenül), kifejezetten a gyermekek iskolai tanulmányainak folytatása céljából.¹⁰⁹ Amint arra a tézisek előző fejezetében már utaltunk, a tartózkodás ezen jogcíme a Bíróság 2020-as *Krefeld* döntése értelmében egyben szociális jogokat is teremt a gyermek és gondozója számára a munkavállalókat megillető egyenlő bánásmód követelménye alapján. A tartózkodás e jogcímen azonban csak a gyermek nagykorúságáig, vagy pedig felsőfokú tanulmányok folytatása esetén a gyermek eltartotti minőségének fennálltaig tart, így a harmadik országbeli gyermek és gondozója ettől az időponttól kezdve már csak valamilyen egyéb jogcímen nyerhet tartózkodást.¹¹⁰

4.5. Az uniós polgárságú gyermek harmadik országbeli gondviselőinek az EUMSZ 21. cikkén alapuló tartózkodási joga

Az uniós polgárságú gyermekek keresztül származékos úton nyert gondviselői tartózkodási jogok újabb esetkörét szolgáltatják a *Zhu és Chen* ügyben rögzítettek. Az ügyben irányadó tényállás szerint Chen asszony és férje mindketten kínai állampolgárok voltak, Chen asszony pedig második gyermekük születését megelőzően, hat hónapos terhesen lépett be az Egyesült Királyság területére (Észak-Írországra). Zhu (a gyermek) az ír állampolgársági törvény alapján a születéssel

¹⁰⁸ A Bíróság a *Czop és Punakova* ítéletében deklarálta, miszerint a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló, 1612/68/EGK tanácsi rendelet 12. cikke csak a migráns munkavállaló fogadó tagállamban tanulmányokat folytató gyermeke feletti szülői felügyeletet ténylegesen ellátó személy részére biztosítja tartózkodás jogát, anélkül, hogy ilyen jogot biztosítana az önálló vállalkozó gyermeke feletti szülői felügyeletet ténylegesen ellátó személynek.

¹⁰⁹ A tanulmányokat folytató gyermekek védelme a munkavállalók szabad mozgásával összefüggésben, tehát még jóval az uniós polgárság bevezetése előtti időkre nyúlik vissza. Niamh Nic SHUBIHNE: *The Developing Legal Dimension of Union Citizenship*. In: Anthony ARNULL – Damian CHALMERS (eds.): *The Oxford Handbook of European Law*, Oxford University Press, 2015, 496.

¹¹⁰ Ráadásul a rendelet szerinti tartózkodás nem vezethet huzamos tartózkodási jogálláshoz. A Bíróság ugyanis korábban már kimondta, hogy az uniós polgár harmadik országbeli családtagjai által valamely fogadó tagállamban kizárólag a 1612/68/EK rendelet 12. cikke alapján eltöltött tartózkodási időszakokat nem lehet figyelembe venni a huzamos tartózkodási jog megszerzése céljából. C-529/11. sz. ügy, *Alarape és Tijani*, 2013. május 8-i ítélet, ECLI:EU:C:2013:290.

ír állampolgárságot szerzett (függetlenül attól, hogy formálisan az Egyesült Királysághoz tartozó Észak-Írországra született), azonban brit állampolgárságot nem szerzett. Zhu (a gyermek) ír állampolgárságára tekintettel szabadon mozoghatott az Egyesült Királyság és Írország területén, azonban sem Zhu, sem pedig Chen nem volt jogosult az Egyesült Királyság területén való tartózkodásra. Zhu és Chen állandó tartózkodási engedély iránti kérelmét a brit hatóságok azért utasították el, mert a nyolc hónapos gyermek még nem képes gyakorolni és a brit hatóságok szerint nem is gyakorolta az őt uniós polgárként megillető jogosultságokat (az Egyesült Királyság területén született és az eljárás idején is ott élt), így pedig az édesanyja sem minősül az Egyesült Királyság területén tartózkodásra jogosult személynek. Az Európai Bíróság a gyermek (Zhu) esetében alapvetően eltérően ítélte meg a jogi szabályozást: azáltal, hogy Zhu nem brit, hanem ír állampolgársággal rendelkezően élt (született) az Egyesült Királyság területén, már szükségképpen a szabad mozgás irányelv (pontosabban annak elődje, a 90/364/EGK irányelv) hatálya alá tartozott. Márpedig ha Zhu megfelelő betegbiztosítással rendelkezik, és egy olyan harmadik országbeli szülője tartja el, aki kellő anyagi forrásokkal rendelkezik ahhoz, hogy Zhu ne jelentsen terhet az Egyesült Királyság költségvetése számára.¹¹¹ Chen asszony helyzete azonban ennél lényegesen összetettebb volt: bár a szabad mozgás irányelv lehetővé teszi az uniós polgár felmenői számára is a családtagokat megillető kedvezmények biztosítását, ez a lehetőség csak az eltartott felmenőkre vonatkozik,¹¹² márpedig jelen esetben Chen nem az uniós polgár eltartottja, hanem éppen annak eltartója volt. A szabad mozgás irányelv szó szerinti értelmezéséből ezért az következett volna, hogy Chen asszonyt nem illeti meg a szabad mozgás és tartózkodás joga – ami azonban azzal a következménnyel járt volna, hogy a gyermeket (Zhu-t) sem illeti meg végül ez a jog, hiszen éppen Chen asszony jelenlétével teljesült az a feltétel, hogy a gyermek nem jelent terhet a fogadó tagállam költségvetése számára. Az Európai Bíróság ezért arra a következtetésre jutott, hogy Chen az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésén alapuló tartózkodási jogcímmel bír. A *Zhu és Chen* eset tanúsága szerint tehát az uniós polgár gyermeknek joga van ahhoz, hogy a nem gazdasági célú mozgás hatékony gyakorlása céljából tényleges gondviselője a fogadó állam területén vele együtt tartózkodhasson.¹¹³ Ezen megállapítással összefüggésben megismételhetjük a *Lounes* ügygel kapcsolatosan már megfogalmazott kritikánkat: az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése aligha teremthet önálló, a szabad mozgás irányelven (illetőleg más másodlagos jogforráson) kívüli tartózkodási jogcímet, a szabad mozgás és tartózkodás joga ugyanis éppen a „a Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel” kerülhet biztosításra. És bár kétségtelen, hogy a Chen asszonyéhoz hasonló esetet nem szabályozza a szabad mozgás irányelv, és a Bíróság által választott jogi megoldás végeredményében helyeselhető, mégis, helyesebb lett volna az a megközelítés, mely az egyenesági felmenők esetében az „eltartott” kifejezést értelmezi akként, hogy az uniós polgár és egyenesági felmenője között legyen eltartotti kapcsolat, tetszőleges irányban. Ebben az esetben ugyanis nem „bírói jogalkotásról”, hanem csupán egy, a teleologikus értelmezésnek megfelelő kiterjesztő jogértelmezésről beszélhetnénk.

Érdemes megemlíteni, hogy az uniós polgárságú gyermek megélhetéséhez szükséges anyagi források eredetét illetően az uniós jog nem fektet le semmilyen követelményt. A luxemburgi gyakorlat értelmében ugyanakkor kizárólag azok a harmadik országbeli szülők hivatkozhatnak a *Zhu és Chen* ügyben foglaltakra, akik már a fogadó országbeli tartózkodás kezdetétől rendelkeznek a szükséges forrásokkal.¹¹⁴ A 2019-es *Bajratari* ügy¹¹⁵ kapcsán a fentiekkel összefüggésben az a kérdés merült fel a Bíróság előtt, hogy vajon az uniós polgárságú gyermek

¹¹¹ C-200/02. sz. ügy, *Zhu és Chen*, 2004. október 19-i ítélet, ECLI:EU:C:2004:639, 41. pont. Az ügyre vonatkozóan bővebben lásd: GYENEY Laura: Aki a bölcsőt ringatja: avagy az uniós polgárságú gyermeket nevelő, harmadik állambeli személy státusza a közösségi jogfejlődés fényében. *Iustum Aequum Salutare*, Vol. 2, Issue 1–2, 2006, 113–129.

¹¹² A szabad mozgás irányelv 2. cikk 2. d) pontja értelmében családtagnak minősül „az uniós polgár, házastársa, vagy a b) pontban meghatározott élettársa eltartott egyenesági felmenői.”

¹¹³ C-200/02. sz. ügy, *Zhu és Chen*, 45. pont.

¹¹⁴ C-86/12. sz. ügy, *Aloka és Mondoulou*, 2013. október 10-i ítélet, ECLI:EU:C:2013:645.

¹¹⁵ C-93/18. sz. ügy, *Bajratari*, 2019. október 2-i ítélet, ECLI:EU:C:2019:809.

teljesíti-e az irányelvben foglalt anyagi források követelményét akkor, ha a harmadik országbeli édesapa munkavállalási engedély vagy tartózkodási okmány hiányában (azaz végső soron illegálisan) végzett munkából biztosítja a gyermek megélhetéséhez szükséges jövedelmet. A Bíróság ebben az ügyben is a forrás eredetének irreleváns voltát hangsúlyozta, mivel az édesapa és a munkáltatója a tagállam által előírt adó- és járulékterheket a foglalkoztatás során mindvégig befizette, továbbá mivel a család korábban sosem igényelt szociális támogatást. A Bíróság szerint ezért ellentétes lenne az irányelv szabad mozgás megkönnyítésére irányuló céljával, ha e forrást a hatóságok nem ismernék el az elégséges anyagi forrás kritériuma teljesüléseként.¹¹⁶ A Bíróság elnézőbb megítélése – különösen a *Dano* és *Alimanovic* ügyekhez képest – elsősorban Bajratari gazdasági tevékenységének és ezen keresztül a fogadó állam költségvetéséhez való hozzájárulásának tudható be, amely mindvégig biztosította, hogy fel se merülhessen a család pénzügyi teherrel válásának kockázata a fogadó államban.¹¹⁷ Az ugyanakkor legalábbis kérdéses, hogy a Bíróság vajon azonosan kezelné-e az illegálisan (megfelelő tartózkodási jogcím hiányában) és a jogellenesen (például bűncselekménnyel) szerzett jövedelem kategóriáját.

4.6. A kiskorú uniós polgárt eltartó harmadik országbeli családtagok EUMSZ 20. cikkéből fakadó tartózkodási joga: a *Zambrano* doktrína

A harmadik országbeli családtag tartózkodási joga a személyek szabad áramlása körében – a belső piac logikájából fakadóan – sohasem az EU egészének területére, hanem minden esetben annak a tagállamnak (a fogadó tagállamnak) a területére vonatkozott, amely területén az uniós polgár gazdasági tevékenység céljából tartózkodott.¹¹⁸ Kivételes esetben az elsődleges jog mégis védelmet nyújt az ingázó tagállami polgár származási államában tartózkodó harmadik országbeli családtagja számára is: a *Carpenter* ügyben¹¹⁹ a Bíróság egy határon átnyúló szolgáltatásokat végző tagállami polgár esetében rögzítette annak származási államban folytatott családi élethez való jogát, tartózkodási jogot biztosítva a gyermekek gondozását ellátó harmadik országbeli feleség számára.

A családdegyesítési jogok tehát bizonyos kivételes helyzetekben kiterjeszthetők a származási államra is, de kifejezetten a szabad mozgás korlátozásmentes gyakorlása céljából. Lényegében ugyanezt az érvelést ültette át a Bíróság az uniós polgári jogállás területére az uniós polgári jogok hatékony érvényesülésének védelmét szolgáló *Zambrano* doktrínában is.¹²⁰ A *Zambrano* ügy tényállása szerint Ruiz Zambrano és házastársa (külön-külön) menedékjogot kért Belgiumban, a belga hatóságok azonban elutasították a kérelmeiket, és elrendelték Belgium területének elhagyását, az azonban a *non-refoulement* elve miatt nem került végrehajtásra. Ezt követően Zambrano (noha nem rendelkezett munkavállalási engedéllyel) teljes munkaidőre szóló határozatlan idejű munkaszerződést kötött, majd megszületett a házaspár második gyermeke, aki belga állampolgárságot is szerzett (a kolumbiai jog előírásaiból következő módon a szülőknek kifejezetten kérniük kellett volna, hogy a gyermekük kolumbiai állampolgár legyen, ám ilyen kérelmet nem terjesztettek elő). Néhány évvel később Zambrano harmadik gyermeke is

¹¹⁶ Uo. 47. pont.

¹¹⁷ A *Bajratari* ügy kapcsán felmerül ugyanakkor a kérdés, mekkora is a jogi értelemben vett távolság az uniós polgárságú gyermek EUMSZ 21. cikke szerinti, illetve a *Zambrano* doktrína alapján fennálló származékos tartózkodási jogok között. Ez utóbbi doktrína szerint a gazdasági tevékenység vagy az önellátás ugyanis nem releváns kritérium az uniós polgár Unió területén való tartózkodásának biztosításához. HYLÉN-CAVALLIUS i. m. 69.

¹¹⁸ A szabad mozgás körében a családtag tartózkodási joga feltételezi tehát, hogy mind a munkavállaló, mind a harmadik országbeli polgár családtag ugyanazon fogadó tagállam területén tartózkodik. Így a *Diatta* ügyben a Bíróság úgy foglalt állást, hogy a tagállami munkavállaló házastársának származékos tartózkodási jogát nem befolyásolja, ha azok a válás szándékával egyazon fogadó állam területén különköltöznek, mivel egyéb esetben a harmadik országbeli házastárs kiszolgáltatott helyzetbe kerülne. Ezt az elvet azóta már többször megerősítette a Bíróság, arra az esetre vonatkoztatva is, ha a házastársak időközben más életállással alakítanak ki életközösséget a kérdéses tagállamban. C-244/13. sz. ügy, *Ogjeriakbi*, 2014. június 10-i ítélet, ECLI:EU:C:2014:2068.

¹¹⁹ C-60/00. sz. ügy, *Carpenter*, 2002. július 11-i ítélet, ECLI:EU:C:2002:434.

¹²⁰ Érdemes megemlíteni, hogy egyes szakirodalmi nézőpontok szerint a Bíróság a *Zambrano* döntéssel lényegében „átlépte a Rubicont”. THYM (2016) i. m. 25.

megszületett, az apa pedig elegendő forrással rendelkezett ahhoz, hogy a család megélhetését biztosítsa, jóllehet tartózkodási jogcíme legalábbis „rendezetlen” volt. Időközben a belga hatóságok megtiltották Zambrano számára a munkavégzést, és egyben elutasították Zambrano tartózkodási jogcímének rendezése iránti kérelmét is. Szemben a *Zhu és Chen* esettel, Zambrano gyermeke Belgiumban élő (és ott is született) belga állampolgár volt, azaz a szabad mozgás irányelv rendelkezései fogalmilag nem voltak felhívhatóak. A Bíróság ezért az EUMSZ 20. cikkének rendelkezéseit vette alapul, melynek (2) bekezdés a) pontja kifejezetten azt rögzíti, hogy az uniós polgárok „jogosultak a tagállamok területén szabadon mozogni és tartózkodni”. Márpedig az a belga hatósági intézkedés, mely azzal a hatással jár, hogy megfosztja az uniós polgárt (jelen esetben a gyermekeket) az uniós polgárként meglévő jogállás révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezetétől, ellentétes az EUMSZ 20. cikkével.¹²¹ Jelen esetben pedig Zambranótól a tartózkodás és munkavállalás jogának megtagadása az uniós polgár gyermekek vonatkozásában éppen ezzel a hatással járna. Ellentétes éppen ezért az uniós joggal az a harmadik országbeli állampolgárral szembeni tagállami intézkedés, mely az uniós polgárt arra kényszeríti, hogy hagyja el az EU területét. Az uniós polgárok a *Zambrano* doktrína értelmében tehát abban az esetben is felhívhatják az EUMSZ 20. cikkéből fakadó uniós polgári jogosítványaikat, ha korábban sosem éltek a szabad mozgással, de a jogaik lényegének tényleges élvezete egyébként sérülne.¹²² A *Zambrano* döntés ezzel egy „alternatív utat” kínál az uniós polgárok számára a jogállásukból fakadó jogaik érvényesítésére, arra az esetkörre, ha nincs olyan határon átnyúló elem a tényállásban, amely egyébként megalapozná az uniós joggal való kapcsolatot.¹²³

A jogirodalomban a mai napig vitatott kérdés ugyanakkor, hogy a *Zambrano* doktrína az uniós polgárság alkotmányos fejlődésének egy meghatározó, forradalmi jelentőséggel bíró állomása-e. Az ítéletet egyesek egyenesen úgy értékelték, hogy a *Zambrano* doktrína elhozhatja az uniós polgárok számára garantált egységes alapjogi minimumvédelem korszakát.¹²⁴ A bizonytalan megfogalmazás oka, hogy a Bíróság az ítélet meghozatalakor igen szűkszavúan fogalmazott, és kizárólag a konkrét ügyre vetítve tett megállapításokat, számos további kérdést nyitva hagyva. (i) Egyrészt azt, hogy az EUMSZ 20. cikke alapján nyújtott védelem milyen helyzetekben alkalmazható, azaz mikor beszélhetünk a doktrína alkalmazásához szükséges mértékű függőségről? (ii) Másrészt azt, hogy mit jelent az a megközelítés, hogy a doktrína csak szubszidiárius jelleggel érvényesül? (iii) Harmadrészt, hogy a *Zambrano* doktrína mennyiben hozható összefüggésbe az alapvető jogok gyakorlásával. (iv) Végül pedig az is kérdésként fogalmazódott meg, hogy az így biztosított tartózkodás vajon korlátozható-e az uniós jog egyéb követelményei alapján.

4.6.1. A doktrína alkalmazhatóságának feltételei, az eltartotti viszony

A *Zambrano* ítéletet követő döntésekből hamar kiderült, hogy a *Zambrano* doktrína csak kivételes esetekben alkalmazható. A Bíróság szerint ahhoz, hogy a teszt alkalmazható legyen, olyan helyzetnek szükséges fennállnia, amely eredményeként az uniós polgár valójában kénytelen elhagyni az EU egészének területét.¹²⁵ Önmagában pusztán gazdasági megfontolások, avagy a

¹²¹ C-34/09. sz. ügy, *Zambrano*, 42. pont.

¹²² Márpedig épp ez a helyzet állna fenn, hiszen a szülei tartózkodási és munkavállalási engedélye hiányában, a gyermekek kénytelenek lennének elhagyni az EU területét ahhoz, hogy szüleikkel tartsanak.

¹²³ A Bíróság szóban forgó döntése értelmében tehát az uniós polgári jogok gyakorlásának immár nem előfeltétele a határon átnyúló elem jelenléte a tényállásban (*cross border* jelleg). Lásd bővebben: Hanneke VAN EIJKEN: Connecting the Dots Backwards, What Did Ruiz Zambrano Mean for EU Citizenship and Fundamental Rights in EU Law? *European Journal of Migration and Law*, Vol. 21, Issue 1, 2021, 50; THYM (2016) i. m. 26. A *Zambrano* doktrína alkalmazására lásd például: SCHIFFNER Imola: Az uniós polgár családtagjainak jogi helyzete az Európai Bíróság legújabb jogeseteiben, különös tekintettel a *Zambrano*-doktrína alkalmazására. *Jogelméleti Szemle*, Vol. 19, Issue 1, 2018, 132–150.

¹²⁴ Armin VON BOGDANDY *et al.*: Fordított „Solange”. Az európai médiaszabadság védelme a tagállamokkal szemben. *Fundamentum*, 2011/4, 5–22.

¹²⁵ C-256/11. sz. ügy, *Dereci és társai*, 66. pont.

családi egység EU területén való fenntartásának kívánalma nem elegendő az EUMSZ 20. cikk szerinti származékos tartózkodás elnyeréséhez. Azaz a doktrína alkalmazásának feltétele, hogy az uniós polgár és a tartózkodás jogát elnyerni kívánó harmadik országbeli polgár között olyan eltartotti/függőségi viszony álljon fenn, amelynek következtében az uniós polgár arra kényszerül, hogy harmadik országbeli hozzátartozóját követve elhagyja az EU területét, amennyiben utóbbi nem lenne jogosult az ott-tartózkodásra.¹²⁶ Ez a függőségi viszony tipikusan a kiskorú uniós polgárok és harmadik országbeli hozzátartozóik között állhat fenn, azonban elviekben nagykorú polgárok esetében is irányadó lehet.¹²⁷ Ténylegesen azonban a Bíróság még egyszer sem állapította meg, hogy a házastársak, élettársak, illetve a nagykorú gyermekek jogosultak lennének az EUMSZ 20. cikke szerinti védelemre. Önmagában egy tisztán anyagi jellegű eltartotti viszony tehát nem válthatja ki a teszt alkalmazását.¹²⁸ A Bíróság a *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real* ügyben¹²⁹ azt is kimondta továbbá, hogy még a spanyol házassági szabályok, azaz egy jogilag előírt együttélési kötelezettség esetén sem beszélhetünk feltétlenül egy, a *Zambrano* doktrína által megkövetelt függőségi viszonyról, mivel jogi értelemben ez esetben sem kötelezhető arra az állampolgár, hogy elhagyja az EU területét.¹³⁰

E függőségi viszony kiskorúak esetében azonban elvi jelleggel megállapítható, különösen akkor, ha a harmadik országbeli szülő a gyermek feletti kizárólagos szülői felügyeleti jogot gyakorol. Ez persze nem zárja ki a tartózkodási jog elnyerését egy, az uniós polgár szülőtársal gyakorolt közös felügyelet esetén sem, mivel a gyermek és harmadik országbeli szülő viszonya a függőség szempontjából minden esetben egyedileg értékelendő. A Bíróság álláspontja szerint a függőségi viszony egyaránt jelenthet jogi, pénzügyi és érzelmi függőséget. A Bíróság a *Chavez-Vilchez* ügyben¹³¹ épp ezért arra a következtetésre jutott, hogy még ha egy uniós polgár gyermeknek van is olyan uniós polgárságú szülője, aki – legalábbis elviekben – képes lenne gondoskodni a gyerekekről valahol az EU területén, az uniós polgár és a gyermek harmadik országbeli gondozója között olyan függőségi viszony állhat fenn, amely folytán a gyermek mégis arra kényszerülne, hogy utóbbi kitoloncolása esetén elhagyja az EU-t.

Következésképpen, az uniós polgárságú szülő támogató jelenlététől függetlenül a harmadik országbeli szülő továbbra is jogosult lehet a tartózkodási jog megszerzésére. Ez persze azzal a nem kívánatos következménnyel járhat, hogy a harmadik országbeli szülő a saját tartózkodása biztosítása céljából igyekszik majd távol tartani a gyermeket szülőtársától, hiszen így jóval könnyebben bizonyítható a gyermek és közte fennálló függőségi viszony. Ez akár komoly konfliktushoz is vezethet a harmadik országbeli és az uniós polgárságú szülő között, figyelmen kívül hagyva a gyermek Alapjogi Charta által is előírt legjobb érdekét.¹³²

¹²⁶ C-82/16. sz. ügy, *K.A. és társai*, 2018. május 8-i ítélet, ECLI:EU:C:2018:308, 52. pont.

¹²⁷ Mivel a kiskorúaktól eltérően a felnőttek képesek a családtagjaiktól független életvitelt folytatni, esetükben egy olyan eltartotti viszony elismerése, amely az EUMSZ 20. cikk alapján származékos tartózkodási jogot keletkeztethet, csak kivételes esetekben képzelhető el. Uo. 65. pont.

¹²⁸ C-82/16. sz. ügy, *K.A. és társai*, 68. pont.

¹²⁹ C-836/18. sz. ügy, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, 2020. február 27-i ítélet, ECLI:EU:C:2020:119.

¹³⁰ A kérdéses ügyben egy marokkói polgár elvett egy spanyol állampolgárságú hölgyet, és mint uniós polgár családtagja ideiglenes tartózkodási kártya kiadását kérte, amelyet a spanyol hatóság a források hiányára hivatkozással elutasított. Az uniós polgár korábban soha nem gyakorolta a szabad mozgás jogát, azaz nem hagyta el Spanyolország területét. Az ügy lényegi kérdését az képezte, hogy a spanyol hatóság azon gyakorlata, amely a szükséges források hiányára hivatkozva automatikusan elutasítja a harmadik országbeli családtag tartózkodási jogát anélkül, hogy ténylegesen vizsgálná a házastársak közötti eltartotti viszonyt, összhangban áll-e az uniós joggal. Az ügy mindenekelőtt azért érdekes jelen fejezet szempontjából, mert a spanyol Ptk. előírta a házastársak közötti együttélés kötelezettségét.

¹³¹ A *Chavez-Vilchez és társai* ügy olyan, harmadik országbeli állampolgár anyákra vonatkozott, akiknek holland apáktól, holland állampolgárságú gyermekei születtek. E gyermekeket apjuk ugyan elismerte, de főként édesanyjukkal éltek Hollandia területén. Az édesanyják szociális segély és családi támogatás iránti kérelmet nyújtottak be a holland hatóságokhoz, amely kérelem azonban jogszerű tartózkodás hiányában elutasításra került. C-133/15. sz. ügy, *Chavez-Vilchez és társai*, 2017. május 10-i ítélet, ECLI:EU:C:2019:189.

¹³² Fulvia STALANO: Derivative Residence Rights for parents of Union Citizen Children under Article 20 TFEU: Chavez Vilchez. *Common Market Law Review*, Vol. 55, Issue 1, 2018, 235.

Végül fontos megjegyezni, hogy a Bíróság nem korlátozza a vér szerinti (biológiai) kapcsolatra a *Zambrano* doktrína elvi alkalmazhatóságát, ahogy azt az *O. és S.* ügy is példázza.¹³³ A Bíróság a szóban forgó ítéletében rögzítette, hogy

„még ha a *Zambrano* ügyben hozott ítéletben kimondott elvek csak kivételes körülmények között is alkalmazandók, ez nem korlátozódhat olyan helyzetekre, amelyekben a harmadik ország állampolgára, aki számára a tartózkodási jogot kérelmezték, továbbá az uniós polgár kiskorú gyermek között vér szerinti kapcsolat áll fenn.”¹³⁴

E ponton érdemes megjegyezni továbbá, hogy a Bíróság a közelmúltban igen kiterjesztő módon értelmezte az egyenesági leszármazó fogalmát, mely a Bíróság szerint magában foglal minden szülő-gyermek kapcsolatot, legyen az biológiai vagy jogi jellegű, ekképp az kiterjed az örökbefogadásra is. Ugyanakkor nem tartozik e fogalom alá például a kafala rendszer szerinti törvényes gyámság.¹³⁵

A fentieket összegezve megállapíthatjuk, hogy a *Zambrano* doktrína alkalmazásának feltétele a valódi eltartotti/függőségi viszony, mely azzal jár, hogy az uniós polgár lényegében mérlegelést nem tűrő módon kénytelen követni a nem uniós polgár eltartóját, amennyiben az elhagyja az EU területét. Ez a függőségi viszony nem szükségképpen vér szerinti kapcsolatot jelent, és nem szükségképpen csak szülő-gyermek viszonyban értelmezhető. A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján azonban nehezen képzelhető el olyan élethelyzet, amikor két nagykorú személy egymáshoz való viszonyát a Bíróság úgy értékelné, hogy az már eléri a *Zambrano* doktrína alkalmazásához szükséges függőség mértékét.¹³⁶

4.6.2. *A doktrína szubszidiárius jellege*

A fentiek fényében nem meglepő az a további megállapításunk sem, hogy a *Zambrano* doktrína szubszidiárius jelleggel csak abban az esetben hívható fel, ha a szabad mozgás és tartózkodás jogát megalapozó más jogcím, mindenekelőtt a szabad mozgás irányelv nem alkalmazható. Jól példázza ez a *Zhu és Chen* eset, ahol azáltal, hogy az egyébként mindvégig az Egyesült Királyságban élő gyermek ír állampolgársággal rendelkezett, már a korábban hatályos 90/364/EGK irányelv hatálya alá került. Az EUMSZ 20. cikkén alapuló tartózkodási jog ennek megfelelően egyfelől egyfajta „menekülőút” azokra az esetekre, amikor a szabad mozgás joganyagán alapuló tartózkodás valamilyen okból nem biztosítható, másfelől viszont a

¹³³ Az egyesített ügyben két olyan harmadik országbeli polgár (ghánai és algériai állampolgárok) volt a kérelmező, akik Finnországba költözve, finn férfiakkal kötöttek házasságot e kapcsolatokból finn állampolgárságú gyermekek születtek. A kapcsolatok megromlását, majd a házasságok felbontását követően a harmadik országbeli asszonyok kapták meg az uniós polgár gyermekek felügyeleti jogát. Később mindkét asszony újra férjhez ment nem uniós polgárokhoz és újabb gyermekük született. A harmadik országbeli férfiek tartózkodási jogot kérelmeztek a fogadó államtól arra hivatkozva, hogy házastársuk gyermeke uniós polgár.

¹³⁴ C-356/11. és C-357/11. sz. egyesített ügyek, *O. és S.*, 2012. december 6-i ítélet, ECLI:EU:C:2012:776, 55. pont.

¹³⁵ A Bíróság a 2019-es *SM* ügyben értelmezte az egyenesági leszármazó irányelv szerinti fogalmát, méghozzá egy olyan gyermek kapcsán, akit az algériai kafala rendszer keretében, egy uniós polgár állandó törvényes gyámsága alá helyeztek. A Bíróság megállapította, hogy a tagállamok jogára való irányelvi hivatkozás hiányában e fogalmat az egész Unióban önállóan és egységesen kell értelmezni, amely magában foglal minden szülő-gyermek kapcsolatot, legyen az biológiai vagy jogi jellegű. Ugyanakkor az olyan jogviszony, mint amilyen a konkrét ügyben felmerülő kafala rendszer is, amely nem hoz létre szülő-gyermek kapcsolatot a gyermek és a gyámja között, nem minősülhet az irányelv értelmében vett „egyenesági leszármazotti” kapcsolatnak. A kérdéses gyermek ekképp csupán az irányelv 3. cikk (2) bekezdése szerinti könnyített beutazási jogra hivatkozhat, mint egyéb hozzátartozó. C-129/18. sz. ügy, *SM*, 2019. március 26-i ítélet, ECLI:EU:C:2019:248.

¹³⁶ Annak megállapítása, hogy a tartózkodás jogilag vagy *de facto* nem lehetséges, nem könnyű feladat, és ez jellemzően a nemzeti bíróság feladata. A Bíróság ennek megfelelően például a *Rendón Marin* döntésében a tagállami bíróságra hagyta annak eldöntését, hogy a társadalmi, családi kötődések hiánya egy adott tagállamban, illetve a nyelvi nehézségek azzal a következménnyel járnak-e, hogy az érintett gyermekei az EU egésze területének elhagyására kényszerülnek.

tartózkodás biztosítása előfeltétele az uniós polgár jövőbeli mozgásának, illetőleg az uniós polgári jogosítványai gyakorlásának.¹³⁷ Hyltén-Cavallius kiemeli, hogy a *Zhu és Chen* és a *Carpenter* ügyek már egészen korán lefektették a fenti érvelés alapjait, amikor rávilágítottak arra, hogy a kiskorú uniós polgárok mennyire kiszolgáltatottak a harmadik országbeli családtag jelenlétének a szabad mozgási jogaik hatékony érvényesítése céljából. Van den Brink ezzel szemben úgy véli, hogy az EUMSZ 20. és 21. cikke közti éles különbségtétel nem csak hogy mesterkélt, de teljességgel felesleges is. Álláspontja szerint, ha a *Zambrano* ítélkezési gyakorlat kizárólag az uniós polgárok szabad mozgási és tartózkodási jogának védelmét célozza, – márpedig a jelek szerint ez a helyzet, – akkor az EUMSZ 21. cikke elégséges hivatkozási alapként szolgálhat e tekintetben.¹³⁸ A kialakult ítélkezési gyakorlat szerint e rendelkezés ugyanis nem csak akkor alkalmazandó, ha a polgárok élnek a szabad mozgási jogukkal, hanem akkor is, ha egy nemzeti intézkedés ”alkalmas arra, hogy akadályozza a jog gyakorlását”. Ez esetben felmerül a kérdés, miért is szükséges az EUMSZ 20. cikkét felhívni az uniós polgárokat az EU területének elhagyására kényszerítő nemzeti intézkedések vitatása céljából? Ha a Bíróság valóban úgy véli, hogy a tagállamok azzal, hogy nemzeti rendelkezéseikkel az uniós polgárokat az EU területének elhagyására kényszerítik, egyben akadályt állítanak a szabad mozgási jogaik gyakorlása elé, abban az esetben egyszerűen az EUMSZ 21. cikk alkalmazandó.

Mi több, van den Brink egyenesen azt állítja, hogy a szabad mozgási elem a legjobb esetben is csak hipotetikus jelleggel bír a *Zambrano* esetek sorában. Ekképp rögtön adódik is a kérdés: hogyan egyeztethető össze mindez a már bevett jogi elvvel, miszerint a szabad mozgásgyakorlás pusztán hipotetikus volta nem alapoz meg kellő kapcsolatot az uniós joggal? Ami még ennél is problematikusabb, állítása szerint a mozgás szabadsága a *Zambrano* ügyben még csak feltételesen sem forgott kockán. A gyermekek uniós polgári státuszuknak köszönhetően idősebb korukban visszatérhetnek majd az EU-ba, ahol szabadon gyakorolhatják az uniós polgári jogaikat.

A fenti felvetések számos szempontból valódi problémákat fogalmaznak meg. Egyfelől valódi kérdés, hogy az EUMSZ 20. cikke nem jelenti-e az EUMSZ 21. cikke szerinti jog megkettőződését, és nem teremt-e a Bíróság feleslegesen egy második jogalapot. Miközben ugyanis kétségtelen, hogy az EUMSZ 20. cikke „általában” rögzíti az uniós polgárokat megillető jogokat, addig a 21. cikk már kifejezetten a szabad mozgási jogok konkretizálását tartalmazza. Abban az esetben pedig, ha az EUMSZ 20. cikke „önálló” jogalapot biztosít azokra az esetekre, amelyeket nem fed le az EUMSZ 21. cikke, akkor végső soron a másodlagos uniós jog szerinti „korlátozások és feltételek” kérdőjeleződnének meg. További kérdés, hogy miért is kezeli az uniós jog evidenciaként, hogy a szabad mozgás és tartózkodás joga az egy jog, és nem pedig két egymással számos elemében összefüggő, de olykor egymástól függetlenül is felhívható jogosultság. A *Zambrano* ügyben ugyanis valóban nem merült fel a szabad mozgás jogának sérelme (csak egészen hipotetikus jelleggel), ezzel szemben a tartózkodás joga valódi sérelmének lehetősége igen. Miközben igaz az, hogy az Európai Bíróság „kreatív jogértelmezése” akár szét is választhatná a szabad mozgás és a tartózkodás jogát, ugyanakkor a tartózkodás jogának „önállósítása” már azt a kérdést veti fel, hogy kiadható-e egyáltalán egy uniós polgár egy harmadik államba, függetlenül attól, hogy az állampolgársága szerinti vagy más tagállamban tartózkodik-e éppen. Egy ilyen úton történő elindulás ugyanakkor ma még beláthatatlan következményekkel járhat, és az uniós polgárság intézményén keresztül az EU-t egy, a jelenleginél sokkal föderatívabb Európa irányába is elmozdíthatja.

További kérdésként vethető fel, hogy vajon időben meddig áll fent a harmadik országbeli polgár EUMSZ 20. cikk alapján élvezett tartózkodási joga: véget ér-e a gyermek nagykorúságával, vagy iskolai tanulmányai befejezésével, a 492/2011-es rendeletben foglaltak szerint? Ezen jog gyakorolhatóságának időbeli korlátait kizárólag a Bíróság jelölheti majd ki (hiszen magát a

¹³⁷ HYL TÉN-CAVALLIUS i. m. 73. és 77.

¹³⁸ Martijn VAN DEN BRINK: Is it Time to Abolish the Substance of Rights Test? *European Journal of Migration and Law*, Vol. 23, Issue 1, 2021, 13–28.

jogosultságot is a Bíróság teremtette meg), ám logikusan hangzik az a megközelítés, miszerint a jog időbeli gyakorolhatósága egybeesik a függőségi viszony fennállásával, azaz nem lehetséges a másodlagos uniós jog szabályainak mechanikus átvétele ebben az esetben sem.

Említést érdemel végezetül két, a doktrína alkalmazásával kapcsolatosan lényeges korlátozás. Egyfelől, mivel kizárólag a szabad mozgás irányelv szerinti tartózkodással nyerhető huzamos tartózkodási jogállás, az e státusz által kínált fokozott védelem értelemszerűen nem vehető igénybe akkor, ha az adott eset nem esik a szabad mozgás irányelv hatálya alá. Másképpen fogalmazva, az EUMSZ 20. cikke szerinti védelem hosszabb távon kevésbé előnyös pozíciót biztosít az uniós polgár harmadik országbeli eltartója számára, mint ha a szabad mozgás irányelv keretein belülre kerülve tudná a tartózkodását igazolni. Másfelől, az EUMSZ 20. cikke szerinti védelem (és végső soron az uniós jog által biztosított védelem) nem terjed ki azokra az esetekre, ahol sem az irányelvi feltételek nem teljesülnek, sem a függőségi kapcsolat nem elég erős ahhoz, hogy az EUMSZ 20. cikke alkalmazhatóvá váljon. Jól példázza ezt a *Dereci* ügy,¹³⁹ amelyben a Bíróság úgy találta, hogy függőségi kapcsolat hiányában a kérelmezők helyzete nem esik az uniós jog és ezzel az Alapjogi Charta hatálya alá, mivel a családi egység EU területén való fenntartásának kívánalma önmagában nem elegendő az EUMSZ 20. cikk szerinti származékos tartózkodás elnyeréséhez. Az ügyben a Bíróság pedig azt is kimondta, hogy az Alapjogi Charta nem hívható fel annak meghatározása során, hogy az adott ügy az EUMSZ 20. cikkének hatálya alá tartozik-e.

4.6.3. A *Zambrano* doktrína és az alapjogok érvényesülésének összefüggései

Nem sokkal a *Zambrano* ítélet megszületését követően felmerült a kérdés, hogy vajon a családi élet az uniós polgári jogok lényegéhez tartozik-e. Ugyan az előzőekben említett *Dereci* ügy akként is értelmezhető, hogy a Bíróság álláspontja határozottan nemleges volt ebben a kérdésben, azonban az újabb gyakorlat, mindenekelőtt a 2017-es *Chavez-Vilchez*, majd a 2018-as *K.A.* ítélet már kifejezetten összekapcsolta a családi életet az EUMSZ 20. cikkével, amikor is azt rögzítette, hogy az Alapjogi Charta alapvető jogi normáit, nevezetesen a családi élet tiszteletben tartásához való jogot és a gyermek mindenképp felett álló érdekét figyelembe kell venni a kérelmező függőségi helyzetének értékelése során. A Bíróság a *Chavez-Vilchez* ügyben hangsúlyozta: annak értékelésében, hogy az édesanyák tartózkodását elutasító határozat ténylegesen arra kényszeríti-e a gyermekeket, hogy azok velük együtt elhagyják az EU területét, figyelembe kell venni az Alapjogi Charta 7. cikk szerinti családi élet tiszteletben tartásához való jogát, illetve a 24. cikk szerinti „a gyermek mindenképp felett álló érdekét”. Van Eijken szerint a fentiekből akár arra is következtethetünk, hogy az EUMSZ 20. cikke immár magában foglalja a családi élethez és a gyermek mindenképp felett álló érdekéhez való jogot.¹⁴⁰

Elismerve az alapjogi szempontok térnyerését a Bíróság *Zambrano* típusú esetjogában, fontosnak tartjuk ugyanakkor megjegyezni, hogy a Bíróság a kérdéses kijelentésével csupán azt kívánja hangsúlyozni, hogy a nemzeti hatóságoknak a függőségi viszony értékelésénél tiszteletben kell tartaniuk a szóban forgó alapvető jogokat. Abból nem következik direkt módon tehát, hogy az Alapjogi Charta valamely rendelkezésének a megsértése egyben az EUMSZ 20. cikkének megsértését eredményezi. A Bíróság a fenti kijelentésével vélhetően inkább csak annyit kíván mondani, hogy a függőségi viszony értékelése nem vezethet olyan eredményre, amely sérti a családi élethez való jogot.

¹³⁹ C-256/11. sz. ügy, *Dereci és társai*, 2011. november 15-i ítélet, ECLI:EU:C:2011:734.

¹⁴⁰ VAN EIJKEN i. m. 53.

4.6.4. Az EUMSZ 20. cikke szerinti tartózkodási jog korlátozhatósága

Az EUMSZ 20. cikke szerinti jogok korlátozhatóságát illetően a Bíróság a *Rendón Marin*,¹⁴¹ illetve *CS*¹⁴² ügyben hozott értelmező döntésében úgy foglalt állást, hogy az EUMSZ 20. cikke szerinti tartózkodási jogok nem abszolút jogok, azok – az EUMSZ 21. cikke és a szabad mozgás irányelv által biztosított jogokhoz hasonlóan – közrendi, közbiztonsági alapon¹⁴³ korlátozhatók.¹⁴⁴ Van den Brink többek között épp a Bíróság fenti kijelentése miatt kérdőjelezi meg a *Zambrano* doktrína létjogosultságát, mint amely reziduális tartózkodási jogok forrásául szolgálhat az uniós polgárok harmadik országbeli családtagjai számára, és azt hangsúlyozza, hogy mivel a nemzeti hatóságok lényegében ugyanazon okokra hivatkozva megtagadhatják a harmadik országok állampolgáraitól a származékos tartózkodási jogot, így lényegében nincs érdemi különbség az EUMSZ 20. és 21. cikkében foglaltak felhívhatósága között. Álláspontunk szerint ez a kijelentés annyiban vitatható, hogy a Bíróság a fenti analóg értelmezést *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real* ítéletével már kifejezetten kizárja a megfelelő anyagi források megkövetelhetősége tekintetében. Az ügyben a Bíróság *expressis verbis* kimondta, hogy az elégséges anyagi források megkövetelése nem lehet feltétele az EUMSZ 20. cikke alkalmazásának. A Bíróság szerint az EUMSZ 20. cikkével ugyanis ellentétes, hogy a tagállam a 20. cikk szerinti származékos tartózkodási jog alól kivételt írjon elő kizárólag azzal az indokkal, hogy az említett uniós polgár nem rendelkezik elegendő forrásokkal.¹⁴⁵ A Bíróság kifejezetten az uniós polgárság hatékonyságára és az arányosság elvének érvényesülésére hivatkozott, amikor megállapította, hogy a pusztán tagállami költségvetési megfontolásokon alapuló elutasító döntés (így a szükséges források hiányára hivatkozás) annak aránytalan jellege miatt nem igazolhatja az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok lényegének súlyos sérelmét.

4.7. Következtetések

Az integráció születésekor az alapító szerződések nem szóltak a közösségi munkavállalók családtagjairól, így az uniós jogalkotóra várt a feladat, hogy lefedtesse tartózkodásuk jogi alapjait. Ez akkoriban nem jelentett komoly kihívást, hiszen a családegyesítés kérdéskörét nem övezték a maihoz hasonló heves politikai és jogi viták.¹⁴⁶ Így a munkaerő szabad mozgásának tényleges megvalósulását biztosító 1612/68/EGK rendelet nagyvonalú szabályrendszere a családtagoknak lényegében¹⁴⁷ kvázi automatikus jogot biztosított arra, hogy azok elkísérjék a munkavállalót a munkavállalás helye szerinti tagállamba és ott szabadon tartózkodjanak.

A családegyesítés kérdése az integráció első évtizedeiben tehát nem a bevándorlási jog és még csak nem is az emberi jogok perspektívájából került megközelítésre. A korai jogalkotás során kizárólag a gazdasági megfontolások domináltak, amelyek elsődleges célja a közös piac létrehozása és működtetése volt. A családegyesítés, mint cél önmagában nem élvezhetett védelmet, hanem csak egy szükséges eszköz volt, amely hozzájárul a fontosabb szerződéses célok megvalósításához. A Bíróság joggyakorlatában mindez úgy jelent meg (például az elrettentő hatás doktrínáján keresztül), hogy a családtag számára biztosítandó tartózkodási jog megtagadása visszatarthatja az említett polgárt a szabad mozgáshoz való jogának gyakorlásától, akadályát

¹⁴¹ C-165/14. sz. ügy, *Rendón Marin*, 2016. szeptember 13-i ítélet, ECLI:EU:C:2016:675.

¹⁴² C-304/14. sz. ügy, *CS*, 2016. szeptember 13-i ítélet, ECLI:EU:C:2016:674, 36. pont.

¹⁴³ Amennyiben a harmadik országbeli polgár tényleges és valós veszélyt jelent a társadalom valamely alapvető érdekére.

¹⁴⁴ A *Rendón Marin* ítéletében a Bíróság az EUMSZ 20. cikkét az EUMSZ 21. cikkével és a szabad mozgás irányelv 27. cikkével analóg módon értelmezte.

¹⁴⁵ Uo. 49. pont.

¹⁴⁶ Ez részben annak köszönhető, hogy amíg az integráció első évtizedeiben a családegyesítés kérdése a piaci integrációról szólt, mára az szélesebb körű társadalmi és kulturális kérdések köré rendeződik.

¹⁴⁷ E ponton érdemes megemlíteni a rendelet 10. cikk (3) bekezdésében lefektetett lakhatással kapcsolatos követelményt, amely a II. világháborút követő időszakban ugyanakkor teljes mértékben indokoltnak tűnt.

képezve ezzel az EK Szerződésben biztosított szabadság tényleges gyakorlásának.¹⁴⁸ Ez az érv egyébként mind a mai napig következetesen jelen van a Bíróság családtagokkal kapcsolatos joggyakorlatában.

Utóbb, amikor már a szabad mozgás és tartózkodás jogára vonatkozó másodlagos joganyag részletesen kodifikálásra került, e joganyag sok esetben fájóan megfedkezett (vagy csak rendkívül felületesen foglalkozott) a nem uniós polgár családtagok jogi helyzetével. Miközben az Európai Bíróság általában véve kiterjesztő jogértelmezést követ az uniós polgársággal kapcsolatos jogosítványok biztosítása tekintetében, rendre átlépve a nyelvtani jogértelmezés által biztosított határokat, addig a harmadik országbeli családtagokat érintő ügyekben kifejezetten a szabad mozgás irányelv megszorító értelmezése érhető tetten. Ennek indoka talán az uniós polgárság „értékére” és a joggal való visszaélés elkerülésére vezethető vissza, azonban amíg az uniós polgárok esetében a Bíróság eredendően a rendeltetésszerű joggyakorlást feltételezi, addig a harmadik országbeli polgárok ügyeinek megítélése során már sokkal erősebbnek tűnik a joggal való visszaéléstől való félelem. Ez a megszorító értelmezés éppen ezért számos esetben rendkívül igazságtalan döntés eredményezne, ahogyan azt talán legjobban a családon belüli erőszak áldozatává váló NA ügye példázza. Ilyen esetekben a Bíróság a döntést jellemzően az ügyben felbukkanó uniós polgári szál (például a kiskorú gyermekek) révén igyekszik korrigálni. Amíg azonban az ítélezési gyakorlat más területein a Bíróság az adott másodlagos uniós jogi norma (jelen esetben a szabad mozgás irányelv) keretei között maradva törekszik a felmerülő jogi probléma megoldására, addig a harmadik országbeli családtagok jogállásának rendezése során a Bíróság az EUMSZ 20. és 21. cikkét hívja segítségül. Miközben ezen döntések jelentős részének „végeredménye” helyeselhető, addig a Bíróság által választott módszer már kritizálható: az ugyanis már sokkal közelebb áll a bírói jogalkotáshoz, mint a kiterjesztő jogértelmezéshez. Mindez különösen azért problémás, mert a Bíróság egyébként a kiterjesztő jogértelmezéssel meg tudná teremteni annak a lehetőségét, hogy a nem uniós polgár családtagok jogi helyzete is a vonatkozó másodlagos uniós jog keretein belülre kerüljön.

Ezen sajátos megközelítés egyik lehetséges megoldása a szabad mozgás és a tartózkodás jogának egymástól való elválasztása lehetne. Különösen igaz ez a *Zambrano* üggyhöz hasonló esetekben, ahol a mozgási elem már csak oly mértékben hipotetikus van jelen, ahogyan azt a Bíróság az uniós jog más területein már az érdemi elbírálás akadályának tekintené.¹⁴⁹ A szabad mozgás és a tartózkodás jogának egymástól való elválasztása ugyanakkor nem csupán nagy lehetőségeket teremtene a jelenlegi, meglehetősen töredezett joggyakorlat teljes átgondolására, hanem akár arra is alkalmas lehetne, hogy az EU területén való tartózkodás (ideértve a saját tagállamban való tartózkodás) uniós jogi szabályozásával megteremtse az uniós polgárság egy új dimenzióját.

¹⁴⁸ C-413/99. sz. ügy, *Baumbast*, 52. pont.

¹⁴⁹ Az előzetes döntéshozatali eljárások során a jogvita hipotetikus jellege általában a kérdés megválaszolásának akadályát képezi.

Dr. Gyeney Laura habilitációs tézisekhez kapcsolódó publikációs jegyzéke

a, A PhD fokozat megszerzése előtt megjelent publikáció

1. GYENEY Laura: Aki a bölcsőt ringatja: avagy az uniós polgárságú gyermeket nevelő, harmadik állambeli személy státusza a közösségi jogfejlődés fényében. *Iustum Aequum Salutare*, Vol. 2, Issue 1–2, 2006, 113–129.

b, A PhD fokozat megszerzését követően megjelent publikáció

1. GYENEY Laura: Uniós polgárság: a piacorientált szemlélettől való elszakadás göröngyös útja: a Rottmann-, a Zambrano-, a McCarthy- és a Dereci-ügyek analízise. *Iustum Aequum Salutare*, Vol. 8, Issue 2, 2012, 141–164.

2. GYENEY Laura: The limits of Member State solidarity: the legal analysis of the Dano and Alimanovic cases. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, Vol. 4, 2016, 431–447.

3. GYENEY Laura: A harmadik országbeli állampolgárok és az uniós polgárok családgyejesítése, a szabad mozgás joga. *Ügyészek lapja*, Vol. 23, Issue 6, 2016, 25–40.

4. GYENEY Laura: Az Európai Bíróság ítélete az NA ügyben. *Jogesetek Magyarázata*, 2017/4, 49–60.

5. GYENEY Laura: Sensitive issues before the European Court of Justice. (Legal analysis of the NA and Coman cases). *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, Vol. 5, 2018, 211–256.

6. GYENEY Laura: Same sex couples' right to free movement in light of Member States' national identities. *Iustum Aequum Salutare*, Vol. 14, Issue 2, 2018, 149–171.

7. GYENEY Laura: The right of residence of third country spouses who became victims of domestic violence in the scope of application of the free movement directive. *Pécs Journal of International Law and European Law*, 2018/1, 82–100.

8. GYENEY Laura: Az Európai Unió Bíróságának Tarola ügyben hozott döntése. *Jogesetek Magyarázata*, 2019/2–3, 59–68.

9. GYENEY Laura: Azonos neműek házassága és a szabad mozgás joga az Európai Bíróság esetjogában. *Létünk (Újvidék)*, 2019/3, 35–58.

10. GYENEY Laura: Legal challenges of the retention of worker status as reflected in recent case law of the CJEU. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, Vol. 7, 2019, 303–325.

11. GYENEY Laura: The free movement of economically inactive EU citizens: the right to reside test. *Bratislava Law Review*, 2019/1, 43–57.

12. GYENEY Laura: Az Európai Unió Bíróságának a munkavállalói jogállás megtartására vonatkozó újabb gyakorlata. *Külgazdaság*, Vol. 64, Issue 7–8, 2020, 61–83.

13. GYENEY Laura: Challenges arising from the multi-level character of EU citizenship. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, Vol. 8, 2020, 276–298.
14. GYENEY Laura: Európai uniós polgárság. *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (IJOTEN)*, 2020.
15. GYENEY Laura: Uniós polgárság a nemzeti jogrendek kontextusában. *Iustum Aequum Salutare*, Vol. 16, Issue 3, 2020, 5–27.
16. GYENEY Laura: Expulsion of EU citizens from another EU Member State in the recent case law of the CJEU. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, Vol. 10, 2022, 164–183.

c, A tézisek benyújtásakor (2022 december) megjelenés alatt álló publikáció

1. GYENEY Laura: Biztosít(hat)-e az uniós polgárság intézménye alapjogi védelmet? In: SZABÓ Marcel – GYENEY Laura (szerk.): *Az uniós polgárság jelene és jövője: úton az egységes európai állampolgárság felé?* Orac, 2023.
2. GYENEY Laura: Dolgozni muszáj? A gazdaságilag inaktív polgárok jogállása az EU jogában. In: SZABÓ – GYENEY (szerk.) 2023.
3. GYENEY Laura: A család(ban) marad? Az uniós polgárok harmadik országbeli családtagjainak tartózkodási jogai. In: SZABÓ – GYENEY (szerk.) 2023.
4. GYENEY Laura: Uniós polgár, mégis megbotlik? Az uniós polgárság büntetőjogi aspektusai. In: SZABÓ – GYENEY (szerk.) 2023.)
5. GYENEY Laura: Uniós polgárok kiutasítása más EU-tagállamból az Európai Bíróság legújabb gyakorlatában I.: A Bíróság megszorító megközelítésének főbb elemei. *Belügyi Szemle*, 2023.
6. GYENEY Laura: Uniós polgárok kiutasítása más EU-tagállamból az Európai Bíróság legújabb gyakorlatában II.: Jövőbeli kihívások a kiutasítási politika területén. *Belügyi Szemle*, 2023.
7. GYENEY Laura: A gazdasági aktivitás peremén mozgó uniós polgárok jogai. Az álláskereső különleges jogállása az Európai Unió Bíróságának legújabb gyakorlatában. In: GANCZER Mónika – KNAPP László (szerk.): *Az uniós polgárság elmélete és gyakorlata*. Gondolat, Budapest, 2022.