

**LEGÁLIS BEVÁNDORLÁS AZ EURÓPAI UNIÓBA, KÜLÖNÖS
TEKINTETTEL A CSALÁDI ÉLET TISZTELETBEN TARTÁSÁNAK
JOGÁRA**

-Doktori értekezés-

Tézisek

GYENEY LAURA

TÉMAVEZETŐ: DR. SZABÓ MARCEL

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog –és Államtudományi Doktori Iskola

Budapest, 2011

I. A kutatás célja, tárgyköre

A 21. századot jellemző tömeges vándorlás globalizált világunk egyik legnagyobb kihívása. A migránsokat fogadó országok törekednek megtalálni a kényes egyensúlyt *saját érdekeik* érvényesítése és a bevándorlók *be és elfogadása* között. Bevándorlási politikájuk meghatározásakor, így egyfelől figyelemmel kell lenniük saját munkaerő piacuk, ill. általában az ország gazdasági érdekeinek védelmére, másrészt a migránsok mielőbbi és minél szélesebb körű *társadalmi integrációjára*, egyben garantálva utóbbiak alapvető *emberi jogainak* érvényesülését. A legális bevándorlás kérdésének megfelelő módon történő „kezelése” ugyanis jelentősen visszaszoríthatja az idővel egyre kontrollálhatatlanabbá váló illegális bevándorlás jelenségét, ill. annak fogadó társadalmakra vetülő negatív hatásait.

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

A látszólag egyszerű képlet ellenére, a migráció területén az uniós jog és a tagállami jogok kapcsolata igen összetett. A *klasszikus* felosztás értelmében, az uniós jog biztosítja az uniós polgárok szabad mozgását, amíg a tagállami bevándorlási jogok határozzák meg a harmadik országbeliek tagállami területre lépésének, munkaerőpiachoz való hozzáféréseinek, ill. családtagjaik csatlakozásának feltételeit. Az elmúlt években bekövetkezett *jogfejlődésnek* köszönhetően, azonban az uniós jog egyre intenzívebben hatol be a tradicionálisan nemzeti hatáskörbe tartozó területekre, amely eredményeként a harmadik országbeliek Unióban élvezett *jogállása megerősödni* látszik. Ezzel összefüggésben, egyre inkább megkérdőjelezhető az az évtizedekig uralkodó nézet is, miszerint a tagállami/uniós polgárok és a harmadik országbeliek Unióban élvezett jogállása közt szinte *áthidalhatatlan szakadék* tátong.

A fenti „*tradicionalista*” szemlélet elsősorban azon a tényen alapul, miszerint az uniós polgárokat megillető *tagállamközi szabad mozgás joga közvetlen szerződéses* alapokon áll, a határokat átlépő uniós polgárok a fogadó államban lényegében *teljes körű, egyenlő bánásmódot*, a kiutasító intézkedésekkel szemben pedig *fokozott védelmet* élveznek. A harmadik országbeliek esetében a fentiekkel ellentétben az individuális jogokkal szemben mindenekelőtt a tagállami *biztonsági megfontolások* érvényesülnek.

A harmadik országbeliek *jogállásának* uniós polgárokéhoz történő *közelítése* ugyan elviekben már több mint egy évtizede, közvetlenül a közös bevándorlás és menekültpolitika alapjainak lefektetését követően, az amszterdami módosításokkal, és az ugyanazon év októberében

rendezett 1999-es Tamperei csúcson elkezdődött, ám sokak szerint, a tamperei folyamat csak annyiban minősült sikeresnek, amennyiben az felhívta a figyelmet a fenti kérdés jelentőségére.

A nemrég elfogadott, „A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa” című, a „Szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség” továbbfejlesztését célzó 2010-es *Stockholmi program* és az azt végrehajtó cselekvési terv, amely a „*Polgárok Európájának*” megeremtését állítja fókuszába, úgy tűnik, „fenntartja” azt a kezdetektől jelenlevő feszültséget, ami a tagállami és a harmadik országbeliek eltérő jogállásából fakad.

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

A Bíróság ítélezési gyakorlatában valóban megfigyelhető egyfajta tendencia, a harmadik országbelieket megillető jogoknak, az uniós polgárok *szabad mozgásával kapcsolatos jogosítványok, koncepciók, ill. az általános jogelvek* (így elsősorban ez egyenlő bánásmód követelménye, azaz az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalma és az arányosság elve) fényében történő értelmezésére.

Hasonlóképpen pozitív változást jeleznek az Európai Unió Tanácsa által a harmadik országbeliek egyes csoportjainak tagállamok területére való belépését, ill. ott tartózkodását szabályozó, a közelmúltban elfogadott irányelvek, és különösen azok *tagállamközi mobilitását*, ill. a fogadó ország polgáraival *kvázi egyenlő bánásmódot* biztosító rendelkezései.

Így elmondható, hogy a harmadik országbeli polgárok egy bizonyos köre a fenti eszközöknek köszönhetően ma már a korábban kizárólag az uniós polgárok által élvezett jogosítványok, szabadságok hatálya alá vonhatók, s ezzel párhuzamosan, a tagállami állampolgárság vélhetően egyre kisebb szerepet kap majd az ún. „európai polgárság” jövőbeli határainak megrajzolásában.

Ha az előbbi nézettel nem is tudunk teljes mértékben azonosulni, látnunk kell, hogy a Bíróságnak a dolgozat során bemutatandó, a harmadik országbeliek irányában igen pozitív irányú, kiterjesztő hatályú ítélezési gyakorlata, mintha bizonyos pontokon valóban *elhalványítaná* a korábban az uniós polgárok és a harmadik országbeliek Unióban élvezett jogállása között felfestett határvonalat.

A fentieket üdvözlendő szükséges rámutatni ugyanakkor azokra a korlátokra is, amelyek az eredetileg kizárólag az uniós polgárság intézményéhez köthető jogosítványok harmadik országbeliek általi gyakorlásának gátját szabhatják. Politikai szempontból igen érzékeny területről lévén szó, a féltve őrzött „tagállami szuverenitás szelleme” továbbra is ott lebeg a harmadik országbeli polgárokra vonatkozó uniós jogalkotás és jogalkalmazás horizontja felett, jelentősen *csorbítva* a nem uniós polgárok jogainak előmozdítása terén elért, egyébként „látványos” eredményeket. Az ambiciózus bizottsági javaslatok továbbra is sok helyen

megtörni látszanak a tagállami akarat fényében, a már megszületett aktusok pedig jelentősen veszítenek erejükből az uniós jog tagállamok általi végrehajtása során.

A dolgozat a fentiekre tekintettel így lényegében arra a kérdésre kíván választ adni, hogy a tamperei folyamat, azaz a harmadik országbeli polgárok jogállásának uniós polgárokéhoz történő közelítése, még ha a „politikai színtéren” meg is akadt, az uniós bírói fórumok jogfejlesztő tevékenységének, ill. a közös bevándorláspolitikai területén, az elmúlt években megalkotott tagállamközi mobilitást biztosító másodlagos jogalkotási aktusoknak köszönhetően kiteljesedhet-e a jövőben. Egyáltalán, a tamperei célkitűzésekkel összhangban ténylegesen elindult-e a fent jelzett paradigmaváltás a nem tagállami polgárok jogállásának uniós polgárokéhoz történő közelítése tekintetében, és ha igen, akkor hol tart ez a folyamat?

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

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

Az emberi jogi vonatkozások, a „humán faktor” a tradicionálisan „közösségi” érdekekre épülő bevándorláspolitikát az egyéni érdekek figyelembevételének irányába fordítja.

A harmadik országbeli polgársággal bíró és az Európai Unióban tartózkodni/letelepedni kívánó személyek szempontjából, így messze nem indifferens kérdés, hogy az uniós jog akár a belső piaci jog, akár a bevándorlási jog területén kiket von a családtag fogalmának hatálya alá, ill. milyen védelmet biztosít a család, mint intézmény számára. Továbbra is az integráció kezdete óta jelenlevő kizárólagosan gazdasági, ill. az egyre markánsabban jelenlevő biztonsági megfontolások dominálnak-e a harmadik országbeliek jogállásának meghatározása során, avagy más individuális megfontolások is teret nyerhetnek e tekintetben?

A fentiekre tekintettel, a dolgozat kiemelt figyelmet szentel az EJEE családi és magánélet élet tiszteletben tartását rögzítő 8. cikkével kapcsolatos bírói gyakorlatra. A harmadik országbeliek jogállásának vizsgálata során jelzésértékkel szolgálhat, hogy az EuB mennyiben és hogyan hivatkozza az EJEB 8. cikkel kapcsolatos gyakorlatát az uniós jog egyes, a harmadik országbeliek jogállását érintő területein, ill. mennyiben kívánja sui generis uniós jogi alapokon biztosítani a család élet védelmét.

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

Fontos kiemelni, hogy az Egyezmény önmagában nem biztosítja az egyéneknek egy másik részes állam területén való tartózkodási és letelepedési jogát. Nem biztosítja továbbá a családi élet *olyan szintű* védelmét, amely alapján a családtagok szabadon megválaszthatnák, melyik

részes állam területén kívánnak élni. Ezt a koncepciót erősíti meg az EJEB évtizedekig fennálló gyakorlata is, amely szerint, nem ütközik az Egyezmény 8. cikkébe az a megfontolás, miszerint, amennyiben az ésszerűen elvárható, a család - egységének megőrzése érdekében *máshol telepedjen le*.

Az utóbbi évek strasbourgi, migrációs tárgyú döntéseit vizsgálva azonban úgy tűnik, a hangsúly bizonyos esetekben az ügy egyedi körülményeinek fokozott figyelembe vétele irányába tolódik, ill. az EJEB joggyakorlatában egyre komolyabb figyelmet szentel a kérdéses migráns fogadó állam területén való tartózkodása hosszának és az ez idő alatt kiépült sokirányú kapcsolatrendszerének döntéshozatala során. Felmerül a kérdés, hogy a strasbourgi joggyakorlatban a fenti téren bekövetkezett változás, vajon hatással lehet-e az EuB harmadik országbeliek jogállásával kapcsolatos jövőbeni ítélkezési gyakorlatára.

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

II. A dolgozat szerkezete és a feldolgozás módszerei

A dolgozat alapvetően három olyan területre koncentrál, amely nézetem szerint, kellőképpen tükrözheti a harmadik országbeliek uniós jogállásában, ill. általában a velük szemben tanúsított bánásmód tekintetében az uniós jogalkotás és jogalkalmazás területén az elmúlt években bekövetkező változásokat.

Így elsőként a tagállami határokat átlépő *uniós polgárok harmadik országbeli családtagjainak* jogosítványait kívánom részletesen bemutatni a másodlagos jog, azaz a 1612/68/EGK rendelet és az azt módosító 2004/38/EK irányelv alkalmazására vonatkozó legújabb bírói gyakorlat fényében.

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

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

A vizsgálat az első két területen, így a „privilegizált harmadik országbeliek” jogállásának elemzése körében a luxemburgi fórum ítélkezési gyakorlatára, amíg a harmadik területen a Tanács által elfogadott irányelvekre fókuszál. E vizsgálati megközelítést nem is annyira az első két területen született ítéletek jelentős száma, hanem sokkal inkább az a feltevés indokolja, miszerint a privilegizált jogállással bíró harmadik országbeliek vonatkozásában a Bíróság igyekezett minél kiterjesztőbben értelmezni a kérdéses közösségi rendelkezéseket, oly annyira, hogy bizonyos esetekben az jelentősen el is rugaszkodott a releváns joganyag

betű szerinti olvasatától. A bevándorláspolitikai területén született irányelvek esetében ezzel szemben, - tekintettel a fellelhető ítéletek csekély számára - és arra a feltevésre, miszerint a tagállamok igyekeznek minél szűkebb mozgásteret biztosítani az ambiciózus bizottsági tervezetek alapján születő, ámde kevésbé erőteljes aktusok érvényesülésének, a vizsgálat elsősorban magára a jogalkotási folyamatra, a jogszabályra, ill. annak tagállami jogokba való átültetésére terjed ki.

Az alapjogi dimenzió felmerülésével az elemzés során értelemszerűen ki kell térnünk magára az EJEE családi élet tiszteletben tartásának jogát biztosító releváns 8. cikkére és az azt alkalmazó strasbourgi joggyakorlatra, tekintettel, hogy előbbieket, mintegy általános iránymutatóul szolgálják az EuB számára annak alapjogi gyakorlata során, továbbá mivel a Lisszaboni Szerződés értelmében, az Unió Egyezményhez való csatlakozása várható a közeljövőben. A harmadik országbeliek jogállásának vizsgálata során, így központi szerepet szánok a strasbourgi és a luxemburgi fórum migrációs tárgyú ítélkezési gyakorlata összevetésének a családi élet tiszteletben tartására vonatkozó követelmény érvényesülése szempontjából.

III. A tudományos eredmények összefoglalása

1. Alapfogalmak, alapvető koncepciók

1.1. A migráció jelenségének nemzetközi jogi és politikai szempontú megközelítése

A migráció, mint társadalmi jelenség - akár a politikai, akár a jogi dimenziót tekintjük - két irányból közelíthető meg. A reaktív politikai irányzat egymástól *elszigetelt, határok által széttagolt*, „befelé egységes” politikai közösségekben gondolkozik, amíg a proaktív politikai irányzat számára kiindulási pontként a *globális emberi közösség* szolgál. Hasonlóképpen, az államterület, népesség és főhatalom egységét előtérbe állító „egységesség” nemzetközi jogi alapú koncepciója lényegében az állam szuverenitásának hangsúlyozására vezethető vissza, amíg a „fokozatos integráció” elmélete az *egyetemes emberi jogok tiszteletének és védelmének követelményét domborítja ki*, így azt, hogy az egyént *tartózkodási helyétől függetlenül* megilletik bizonyos jogok, a saját honossága szerinti államban és annak határain kívül egyaránt.

A vizsgálat során arra a következtetésre jutottam, miszerint a két eltérő megközelítés az uniós bevándorlás politikai területén egyszerre van jelen, így az „egységesség” szemlélete a például a huzamos tartózkodási jogállás elnyerésének „statikus koncepciója” vagy az egyre szigorodó integrációs feltételek formájában manifesztálódik, amíg a fokozatos beilleszkedés elve a bevándorlás politikai irányelvek transznacionális mobilitást megengedő rendelkezésein keresztül jelenik meg.

1.2. A családi élet „európajogi” koncepciója

A családi élet jelentőségének közösségi/uniós szintű elismerése kezdetben kizárólag gazdasági megfontolásokon alapult, amely fókuszában egy *tradicionális családfogalom* állt. Bár a családi élet jelentőségének elismerése az amszterdami módosításoknak köszönhetően

mára túllépte a szigorú értelemben vett belső piaci megfontolásokat, egy koherens családjogi politika uniós szintű kiépítése még várat magára. Az Alapjogi Charta családi életre vonatkozó rendelkezései *sporadikus* jellegűknél fogva, - az arra vonatkozó hatásköri felhatalmazások hiányában- nem képesek betölteni az uniós szintű családpolitika hiányából fakadó űrt.

Az amszterdami módosításokat követően elfogadott rendelkezések- így különösen az EKSz. diszkriminációmentesség tilalmáról szóló 13. cikke (jelenleg EUMSZ. 19. cikke) ugyanakkor utat nyitottak egy a korábbinál *liberálisabb családmodell* másodlagos jogba való beszivárgásának.

Noha a közelmúltban született irányelvek még messze nem tükrözik a „családtag definíciójának” e minőségben történő újragondolását, a Bíróság úgy tűnik az ezredfordulót követően kezd eltávolodni a korábbi klasszikus modelltől és megfogadja Geelhoed Főtanácsnok Baumbast ügyben tett állásfoglalását, amely szerint a családi kapcsolatok és az együttélés alapjai egyre ingatagabb és változatosabb formákat öltenek majd”. Erre utal legalábbis a Bíróság Eyüp ügyben hozott döntése, amelyben a Bíróság bizonyos körülmények fennállása esetén a de facto családi kapcsolatokat is elismeri, vagy a közelmúltban született Maruko ügyben hozott ítélete, amely ugyan továbbra sem kívánja megdőnteni a heteroszexuális kapcsolaton nyugvó házasság uniós jogban élvezett primátusát, mégis bizonyos fokú teret ad az egyéb párkapcsolati formáknak elismerésének is.

A luxemburgi bíróság „családkonceptiójával” kapcsolatos joggyakorlatának irányváltását vélhetően nagyban befolyásolta a strasbourgi bíróság homoszexuális párkapcsolatokra vonatkozó új keletű esetjoga, amelyet egyre erősebben áthatni látszik a liberális szemlélet. A Bíróság 2008-as E.B. v. France ügyben hozott döntése már tisztán kivehetően utat nyit a homoszexuális családkonceptió elfogadása felé. Hasonlóképpen új állomást jelez a Bíróság Schalk and Kopf ügyben tett kijelentése, amely szerint a „12. cikkben megfogalmazott házasságkötéshez való jognak nem minden körülmények között a férfiak és nők közötti házasságra kell korlátozódnia”.

Ugyanakkor egy ezzel ellentétes folyamatnak is szemtanúi lehetünk. Az EJEB korábbi gyakorlatában a család fogalmának igen tág értelmezését adta, kiterjesztve azt a házasságon született gyermekekre, szülőkre, testvérekre egyaránt. Ez a megközelítés az EJEB Slivenko v. Latvia esetben hozott döntésével azonban változni látszik. A Bíróság fenti ítéletét már egy „nukleáris családmodellre” építve hozta meg, amely egyes Kommentátorok szerint, sokkal jobban megfeleltethető annak a mai európai családképnek, amit az integrációs jogalkotás és jogalkalmazás maga is képvisel. A luxemburgi és a strasbourgi bíróság családkonceptiója az utóbbi években a fenti tekintetben tehát, úgy tűnik közeledést mutat.

2. A harmadik országbeli polgárok jogállása az Európai Unióban: az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalmának kérdésköre

Az Európai Unió mindig is „tekintettel” volt a területén jelenlévő harmadik országbeliekre, számos jogot biztosítva előbbiek számára. Az Unió területére belépő, ill. a tagállamok területén tartózkodó harmadik országbeliek jogállása azonban jelentős eltérést mutathat a szerint, hogy az uniós szabályozás mely szelete irányadó azokra.

A harmadik országbeliek Unióban élvezett jogállásának meghatározásakor különös relevanciával bír annak a kérdésnek megválaszolása, vajon az állampolgárságon alapuló

hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondó rendelkezés (jelenleg EUMSZ. 18. cikk, korábban EK SZ. 12. cikke), amelynek a Bíróság az uniós polgárok vonatkozásában a szabad mozgás célkitűzését megvalósítandó egy igen *kiterjesztő értelmezését adta*, kiterjed-e a harmadik országbeli polgárokra egyaránt. E kérdés kiemelt jelentőséget nyert az uniós jog amszterdami felülvizsgálata során, tekintettel, hogy a IV. cím közösségiesítése új perspektívába helyezte az EK SZ. 12. cikkely alkalmazásának kérdéskörét.

Bár számos érv sorakoztatható fel azon nézet mellett, miszerint a kérdéses cikkely hatálya alá vonhatók a harmadik országbeliek is, nézetem szerint, még több érv szól egy ezzel ellentétes álláspont mellett. Így erre utal mindenekelőtt a kérdéses rendelkezés szerződéses rendszerben elfoglalt helye, az EuB releváns gyakorlata, így különösen annak a 2009-es Vatsouras ügyben hozott döntése, ill. a harmadik országokkal kötött társulási és együttműködési megállapodásokban szereplő diszkriminációtilalmi rendelkezés is. Utóbbinak már pusztán léte is azt feltételezi, hogy a fenti szabályok elfogadása nélkül a harmadik országbeliek nemzetiségi alapon történő megkülönböztetés elleni védelme nem valósulhatna meg.

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

Szükséges továbbá megemlíteni a Hublet által képviselt álláspontot is, amely a kiterjesztő értelmezés mellett érvel, és amely nézet szerint, az EK SZ. 12. cikkének korábbi megszorító értelmezése elsősorban abból fakadt, hogy azt a „szabad mozgás” elvével paralel módon közelítették meg, azaz úgy, mint amely csak a tagállami polgárokra vonatkozik. Az uniós jogfejlődésnek köszönhetően azonban mára számos harmadik országbeli polgár is részesül a tagállamközi mozgás szabadságából, így felmerül egy a korábbinál kiterjesztőbb értelmezés lehetősége.

A fenti érvelés nézetem szerint, ugyanakkor nem igazán helytálló, tekintettel, hogy a dolgozatban épp arra kívánok rámutatni, miszerint az említett tagállamközi mobilitást biztosító rendelkezések messze nem említhetők egy nevezőn az uniós polgárokat megillető szabad mozgás jogával és az ehhez kapcsolódó egyenlő bánásmód követelményével.

3. Az Európai Unió Bíróságának a tagállami határokat átlépő uniós polgárok harmadik országbeli családtagjainak szabad mozgására és tartózkodására vonatkozó ítélkezési gyakorlata

Az elmúlt években bekövetkezett *jogfejlődésnek* köszönhetően, az uniós jog egyre intenzívebben hatol be a tradicionálisan a nemzeti jogok hatáskörébe tartozó területekre, amely eredményeként a harmadik országbeliek Unióban élvezett *jogállása megerősödni* látszik. Ez a megállapítás különösen helytálló az uniós polgárok harmadik országbeli családtagjainak tagállamokba való belépési és tartózkodási jogait illetően, tekintettel, hogy az Európai Unió Bírósága a közelmúltban igyekezett minél kiterjesztöbben értelmezését adni annak.

Az EuB, így egyre inkább elszakadni látszik a korábban konzekvensen követett mérsékelt irányvonalától, amely a tagállami polgárok családgyejesítési jogosítványainak gyakorlását elsősorban a gazdasági szempontok, így a belső piaci szempontok érvényesülése alapján határozta meg.

A Bíróság által a közelmúltban elfogadott Eind, illetve Metock ítéletek (továbbá a Sahin ügyben hozott végzés) azonban már tagadhatatlanul a liberális szemléletet követik, amely úgy tűnik a következő évtizedben meghatározó irányvonala lesz a Bíróság uniós polgárok és családtagjaik beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos joggyakorlatának.

A liberális szemlélet, amely az uniós polgárság intézményének megerősítésén keresztül, mindenekelőtt az Unió politikai legitimitásának növelését célozza meg, már nem követel meg szoros kapcsolatot az uniós polgárok családgyejesítési jogosítványainak gyakorlása és a belső piaci célok megvalósítása között.

A mérsékelt szemlélettől, így a szigorú *gazdasági szempontoktól való elszakadás* azonban, mint láthattuk *nem zökkenőmentes*. Ezt tükrözi az Akrich ítélet is, amely döntésében a Bíróság még a szabad munkavállalás gazdasági szabadságának gyakorlása céljából lefektetett 1612/68/EGK rendelet nyomvonalán haladt, sőt annak egy kifejezetten megszorító értelmezésével hozta meg határozatát.

A Metock ügy kapcsán láthatjuk továbbá, hogy a Bíróság következetesen ragaszkodik a gazdasági szabadságok gyakorlása céljából még a 90-es évek elején a Singh ügy kapcsán kidolgozott „*visszatartó hatás doktrínájának*” *formális alkalmazásához*, még abban az esetben is, amikor az uniós polgárok szabad mozgását biztosító 2004/38/EK irányelv szöveg szerinti értelmezése ezt nem kívánná meg.

Bízató ugyanakkor, hogy az Eind ügy kapcsán hozott határozatának indoklásában a Bíróság a Singh doktrínába már „becsempészte” az *uniós polgárság alapvető jogállásának* tételét (Grelczyk formulát), ezzel is jelezve, hogy el kíván szakadni a másodlagos jog betű szerinti olvasatától.

Az uniós polgári jogállás Singh doktrínába való „becsempészése” különösen azért örvendetes, mivel a személyek szabad áramlásával és tartózkodásával kapcsolatos kérdések vonatkozásában az uniós polgárság kulcsfontosságú elemként való hangsúlyozása jelentősen növeli a jogbiztonságot, tekintettel, hogy nem az adott tevékenység, hanem maga a „*személy*” kerül az uniós jogértelmezés látószögébe. Ez pedig, sokkal „*egyértelműbb*” *kapcsolódási felületet* biztosít számos más, kifejezetten a személyhez tapadó, így az EJEE 8. cikkében foglalt, a magánélet és családi élet védelmét biztosító joggal.

A Bíróság uniós polgárság intézményének megerősítésére irányuló koncepciója egyben magyarázatot adhat számos korábban megválaszolatlan kérdésre is. Így többek között, a luxemburgi fórum Carpenter (legliberálisabb döntés) és Akrich (legmérsékeltőbb döntés) ügyben hozott döntései látszólagos eltérésére.

A Spaventa által az Akrich ügy értelmezése kapcsán részben már kidolgozott koncepció, miszerint a Bíróság döntését az uniós polgárságra, mint a tagállami polgárok alapvető jogállását meghatározó intézményre, és nem a másodlagos jog szigorú értelemben vett szabályaira alapítja, azóta már számos ügy kapcsán megerősítést nyert.

Ha elfogadjuk a fenti koncepciót - vagyis, hogy egy *uniós polgár szabad mozgáshoz való joga* igenis sérülhet, ha nem viheti magával a házastársát, még az esetben is, ha illegális tartózkodása miatt egyébként nem vonható a másodlagos jog hatálya alá-, láthatjuk, hogy az Akrich (mérsékelt szemlélet) és a Metock (liberális szemlélet) ítéletek sem térnek el drámai módon egymástól. Azt követően ugyanis, hogy a Bíróság az Akrich ügyre vonatkozó határozatában rögzítette az előzetes jogszerű tartózkodás feltételét, deklarálta a *családi élet tagállamok általi tiszteletben* tartásának 8. cikk szerinti követelményét, ahogy ezt a Metock ügy kapcsán is megtette. Amennyiben tehát a fentieket elfogadjuk, a két ügy között a különbség mindössze annyi, hogy az Akrich esetben, főszabály szerint, előzetes illegális tartózkodás esetén a tartózkodás joga nem áll fenn, ez azonban *alapjogi megfontolásokra hivatkozva megcáfolható*, amíg a Metock ügyben a vélelem a tartózkodás jogos volta mellett szól, ami viszont a joggal való visszaélésről rendelkező 35. cikkben foglaltak alapján utasítható vissza. A két eset eltérő megítélése a továbbiakban az eset speciális körülményeiből fakad. Ugyanakkor mindkét eset központi magvát, az *uniós polgárság koncepciója* és az őket megillető szabad mozgás joga adja. Ennek fényében hivatkozhatók a családi élet védelmének EJEE 8. cikkében foglalt jogosítványai.

A Bíróság által alkalmazott liberális megközelítés számos előnyt rejt magában, különösen, ami az uniós polgárok harmadik országbeli családtagjai Unió területére való belépését, ill. ott tartózkodását illeti.

Látnunk kell azonban a liberális koncepció hátulütőit is. A tagállamok vélhetően szigorúbb ellenőrzés alá helyezik majd a harmadik országbeli polgárok területükre való belépését, még azok családtaggá válását megelőzően.

Továbbá, az uniós jog felhívhatóságának egyre szélesebb körben történő biztosítása, ugyan valóban *csökkenti a fordított diszkrimináció áldozatainak* számát, azonban elmélyíti a problémát. A gazdasági szabadságok közös piaci célok fényében történő gyakorlása még egy objektív *mércét és kapaszkodót* jelentett a Bíróság számára a *közösségi és ezáltal, az emberi jogi védelem kiterjesztése* szempontjából. Ez az objektív mérce azonban a liberális szemlélettel elveszni látszik, anélkül, hogy új, „szerződéses alapokon álló és ésszerű mérce” lépne annak helyébe.

4. A családi élet védelmének követelménye az EuB migrációs tárgyú gyakorlatában

4.1. Az Alapjogi Charta EuB általi jövőbeni alkalmazása a migrációs tárgyú döntésekben

Az Európai Unióban az alapvető jogok egyik fő forrása maga az Alapjogi Charta, amely *különös védelmet kíván biztosítani a család intézményének*. Az alapjogi dokumentum 33(1) cikkében kifejezetten kimondja, hogy „a család jogi, gazdasági és szociális védelmet élvez.” *Ezzel az Unió elismeri, hogy a család, mint intézmény önmagában is védelmet élvez, nem pusztán a gazdasági integráció megvalósításának eszközeként.*

A Charta 51(1) cikke úgy rendelkezik, hogy „E Charta rendelkezései az Unió intézményeire és testületeire vonatkoznak – kellő tekintettel a szubszidiaritás elvére –, valamint a tagállamokra, azon esetekben, amikor az *Unió jogát alkalmazzák*. Tekintettel, hogy a Bíróság esetjoga nem tisztázza, mit jelent az „*uniós jog alkalmazása*” ezért nem teljesen egyértelmű, hogy a Lisszaboni szerződéssel kötelező erejűvé vált Charta a jövőben megerősíti-e a Bíróság

jelenleg fennálló joggyakorlatát, avagy annak megszorító alkalmazása leszűkíti-e azt az esetkört, amelyben a tagállamok igenis kötelesek biztosítani a fenti emberi jogi garanciákat.

A megszorító alkalmazás problematikus lehet például a Carpenter ügyhöz hasonló esetekben, ahol is nem teljesül a 2004/38/EK irányelv 3. cikk (1) bekezdése által előírt másik tagállamba költözés feltétele. Mivel jelenleg nem létezik olyan másodlagos uniós jogi eszköz, mely azon uniós polgárokra vonatkozik, akik a családegyesítési jogaikat a Carpenter ügyben foglaltak szerint, a saját államukkal szemben kívánják érvényesíteni, a Charta a megszorító értelmezés alapján nem nyerhetne alkalmazást. Ez pedig, egy nehezen indokolható megkülönböztetéshez vezetne azon uniós polgárok között, akik valamely másodlagos jogi aktus hatálya alá esnek, ill. azok között, akik nem esnek az alá.

4.2. Az EuB uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgásával kapcsolatos, ill. a strasbourgi bíróság migrációs tárgyú ítélezési gyakorlatának összevetése a családi élet védelme tárgyában

A luxemburgi ítélezési gyakorlatnak, mind a mai napig hatalmas ösztönzője és egyben forrása az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának évtizedek során kiépült joggyakorlata.

Az EJEB az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgása tárgykörében hozott családegyesítéssel kapcsolatos döntései ugyanakkor azt sugallják, hogy az Európai Unió Bírósága, bizonyos pontokon el kíván térni annak alapjogi gyakorlatától.

Az eltérés elsősorban azzal indokolható, hogy a strasbourgi, illetve a luxemburgi bíróságok gyakorlatát meghatározó irányvonalak, - mint azt már említettem- más elvi alapokon állnak. Az EJEB gyakorlatának automatikus beültetése az uniós jogba így meglehetősen problematikus, ezért az EuB sok esetben- nem meglepő módon- sui generis uniós megoldások alkalmazását részesíti előnyben az uniós polgárok családi kapcsolatait érintő szabad mozgással kapcsolatos joggyakorlata során.

A fentieket megerősítendő, a közelmúltban született Eind ügyben a Bíróság a szabad mozgás elvének érvényesülése mellett a családi élet védelmére vonatkozó alapjogi hivatkozásnak csupán másodlagos szerepet szán. Utóbbi járulékos jellegét jól tükrözi a Bíróság kérdéses ügyben hozott határozatának indoklása, amely a döntés központi rendelkezése kapcsán, a mozgás szabadság elvét deklaráló, ugyanakkor az emberi jogi vonatkozásokat teljes mértékben nélkülöző Diatta ügyet citálja.

Azokban az esetekben pedig, ahol a döntésben mégis kulcs szerepet kap az Egyezmény 8. cikke és az ahhoz kapcsolódó strasbourgi esetjog alkalmazása, úgy tűnik, a Bíróság, még ha bátortalan lépésekkel is, de letér az EJEB által már kitaposott ösvényről. A Carpenter ügy kapcsán született döntés elsőként, ha nem is nyíltan, az EJEB gyakorlatától való eltérés szándékát tükrözi.

Mi több, a Metock ügyben, a luxemburgi fórum, még ha indirekt módon is, de tisztán kivehetően bírálja a strasbourgi gyakorlatot. A szabad mozgás elvének kiterjesztő értelmezése kapcsán külön kiemeli, hogy az uniós polgárt nem csak egy másik tagállamban való tartózkodástól riaszthatja el az irányelv esetlegesen eltérő értelmezése, hanem kifejezetten arra ösztönözheti, hogy az családjával egy harmadik országba költözzön.

Az EuB az uniós polgárok és családtagjaik vonatkozásában tehát, igyekszik sui generis uniós megoldásokat alkalmazni, ezzel is biztosítva előbbieik szabad mozgásának, ill. családegyesítési jogainak kiterjedt védelmét.

A Bíróság által a 2004/38/EK irányelv szövegére történő „határozott” hivatkozás a Metock ügyben született döntés indoklásában vélhetően egyéb gyakorlati megfontolásokat is figyelembe vesz. Amennyiben ugyanis a Bíróság az emberi jogokat hívná segítségül az uniós polgárok harmadik országbeli családtagjainak beutazásai és tartózkodási jogainak érvényesítése céljából, ugyanezen elvek és logika alapján hasonló jogok illetnék meg az Unió területén élő és tartózkodó *harmadik országbeli polgárok családtagjait* is. Ez pedig bármennyire is tiszta és könnyen levezethető érvelés lenne, ellentétes a Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlatával, elsősorban annak a családegyesítési irányelv megsemmisítése tárgyában hozott C-540/03 ügyben hozott döntésével.

4.3. Az EJEB gyakorlatára hivatkozás az EuB bevándorláspolitikai területén született C-540/03 döntésében

Az EJE 8. cikkének és vonatkozó strasbourgi gyakorlatnak az uniós bevándorláspolitikai területén betöltött domináns szerepét jól illusztrálja, hogy az EuB a fenti területen született – a családegyesítési irányelv megsemmisítésére irányuló kereset tárgyában hozott- első döntése során meglehetősen széles körben utal a strasbourgi fórum migrációs tárgyú gyakorlatára. A Bíróság a kérdéses döntésében ugyan rögzíti, „a családi élet tiszteletben tartásához való jog azon alapvető jogok közé tartozik, amelyek – a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében - a közösségi jogrend védelme alatt állnak”, mégis a harmadik országbeliek családegyesítésére vonatkozó joggyakorlatában elmulasztja az un. „jog-szemponút” megközelítést. Ítéletének indoklásában, tehát elsősorban a már jól bevált, ugyanakkor *'kevésbé gyermekbarát'* Emberi Jogok Európai Egyezményére, ill. a strasbourgi fórum ítélkezési gyakorlatára támaszkodik, szemben más a gyermekek védelmére különös hangsúlyt fektető nemzetközi egyezményrel, ill. a Bíróság uniós polgárok vonatkozásában kidolgozott, tárgyban releváns uniós joganyagával.

5. A társulási és együttműködési megállapodások alapján egyenlő bánásmódot élvező harmadik országbeli polgárok helyzete, különös tekintettel a török állampolgárságú migránsok családi életére vonatkozó EuB gyakorlatra.

Az uniós bíróságok előtti, a társulási és együttműködési megállapodásokkal kapcsolatos egyéni jogérvényesítés számottevően előmozdította a megállapodást kötő országok polgárainak Unióban élvezett jogállását, sőt bizonyos vonatkozásokban az uniós polgári jogosítványokhoz hasonló jogokkal ruházta fel azokat.

E megállapítás különösen helytálló az Ankara *acquis* hatálya alá tartozó török munkavállalókra, vállalkozókra és családtagjaikra, akik jogállása az EuB évtizedekre visszanyúló kiterjesztő hatályú ítélkezési gyakorlatának köszönhetően mára jelentősen megerősödött.

A Bíróság azon túl, hogy deklarálta az Ankara megállapodásban és az 1/80-as társulási tanácsi határozatban foglalt rendelkezések közvetlen hatályát, számos rendelkezést, ill. koncepciót az uniós polgárság és a „szabad mozgás” prizmáján keresztül értelmezett.

Így, az EuB a tagállami polgárokra irányadó ítélkezési gyakorlatot vette alapul a *munkavállaló fogalmának* meghatározásakor a foglalkoztatás és a bérezés területén való egyenlő bánásmód követelményének értelmezése körében, ill. a török munkavállalók kiutasításával kapcsolatos ítélkezési gyakorlata során.

Az EuB jogfejlesztő tevékenysége különösen előrevivő volt a török vállalkozók és szolgáltatásnyújtók Unióban élvezett jogállásának megerősítését illetően a Kiegészítő jegyzőkönyv 41(1) bekezdésben foglalt standstill kaluzula alapján. A Bíróság kifejezetten rögzítette e tekintetben, hogy egy a belső piaci szabadsággal a társulási megállapodás jogcímén élni kívánó török állampolgár vonatkozásában az olyan nemzeti szabályozás, amely e tevékenységet vízum kibocsátásától teszi függővé, korlátozhatja e szabadság tényleges gyakorlását, sőt, a vízumkérelem elutasítása kifejezetten gátolhatja az említett szabadság gyakorlását. Az EuB fenti kijelentése persze bármennyire is üdvözlendő, annak komoly vonzatai vannak a Törökországgal szemben alkalmazott vízumpolitikát illetően. A döntés ugyan előnyös a török üzleti szféra számára, azonban komoly fejtörést okoz annak gyakorlati életbe való átültetése.

A török munkavállalók családtagjait megillető jogosítványok bíróság általi tág értelmezése egyenesen oda vezetett, hogy a luxemburgi fórumnak a Derin ügyben kifejezetten arra a kérdésre kellett választ adnia, vajon a Kiegészítő Jegyzőkönyv 59. cikke értelmében, hogyan ítélandó meg, ha a török munkavállalók családtagjai az 1/80-as határozat rendelkezései értelmében esetlegesen kedvezőbb bánásmódban részesülnek, mint a közösségi munkavállalók családtagjai az EKSz. korábbi 39. cikke (jelenleg EUMSz. 45. cikke) ill. 1612/68/EGK rendelet alapján.

A Bíróság az Ankara acquis-n túl más, szintén a harmadik országbeli polgárok bizonyos körének uniós jogállását rendező nemzetközi megállapodásban foglalt rendelkezést is igyekezett minél kiterjesztőbben értelmezni. Így az a Maghreb megállapodásokban a hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondó rendelkezés alanyi és tárgyi hatályának határait is igen szélesen húzta meg, jelentősen megerősítve ezzel a kérdéses országból érkező munkavállalók társadalombiztosítás területén élvezett jogosítványait.

Persze, bármennyire is kiterjesztő értelmezést követ a Bíróság a harmadik országbeliekkel kapcsolatos fenti joggyakorlatában, nem tekinthetünk el annak figyelembevételétől, hogy az Unió és egyes harmadik országok között kötött megállapodások joganyaga továbbra is gazdasági alapokon áll, szigorú korlátokat szabva ezzel a megállapodások hatálya alá tartozó harmadik országbeliek uniós jogai kiterjesztésének.

Így, a török polgárok és az uniós polgárok jogállása közötti eltérést jól illusztrálja az a kedvezőtlen jogi helyzet, amibe a török munkavállalók akkor kerülnek, ha valamilyen oknál fogva már nem tartoznak a fogadó állam munkaerőpiacához (szemben az uniós polgárokkal, akik továbbra is az uniós jog védelmét élvezik e tekintetben).

6. A bevándorlási politika területén született másodlagos jogforrások, különös tekintettel azok mobilitási rendelkezéseire

6.1. Az EKSz. IV. címe alatt született bevándorláspolitikai irányelvek

Az amszterdami felülvizsgálattal, az új IV. cím szerződésbe iktatásával lehetővé vált a harmadik országbeliek egyes csoportjainak a tagállamokba való beutazási és tartózkodási feltételeit rendező irányelvek elfogadása, páratlan esélyt kínálva ezzel az Unió számára tagállamok által a fenti területen élvezett széleskörű diszkréció korlátozására.

A tagállamok számára ugyanakkor, mint azt már fent jeleztem kifejezetten érzékeny kérdésként jelenik meg a harmadik országbeliek tagállamok területére való beutazásának és ott tartózkodásának kérdésköre, különös tekintettel nemzeti munkaerőpiacuk védelmére.

A bevándorlási politika területén, így csak is azok az irányelvek kerülhettek elfogadásra, amelyek megalkotása már feltétlenül szükségesnek bizonyult (így a családegyesítési irányelv) vagy, amelyek csak egy szűk réteget érintik a harmadik országbelieknek (így a harmadik országbeli kutatók jogállását rendező irányelv).

Fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy a fent elfogadott irányelveknek köszönhetően a harmadik országbeliek tagállamokba való belépésének, ill. ott tartózkodásának feltételei - még ha csak bizonyos csoportok vonatkozásában is-, de *jogilag szabályozott* alapokat nyert.

Így, a jövőben a tagállamok már csak egységes standardok alapján járhatnak el, aktusaikat teljes mértékben alárendelve az Európai Unió Bírósága jogszerűségi vizsgálatának. Az arányosság, a jogbiztonság elvei, az egyenlő bánásmód és az alapvető jogok tiszteletben tartásának követelménye lényegi és megkerülhetetlen mércéjéül szolgálnak majd a bevándorláspolitikai területén született uniós aktusoknak és az azokat implementáló tagállami szabályoknak.

Mi több, a harmadik országbeliek egyes csoportjai az irányelvekben szereplő mobilitási rendelkezéseknek köszönhetően a tagállamközi mozgás jogosítványából is részesülhetnek, számos területen kvázi egyenlő elbánást élvezve a fogadó ország polgáiraival.

A fenti irányelvek értékelésekor nem tekinthetünk el azonban annak megállapításától, miszerint a kérdéses irányelvek számos fogyatékoságban szenvednek, így mindenekelőtt pusztán minimumharmonizációt valósítanak meg, továbbá a fogalmi tisztaság követelményét teljes mértékben mellőzve, továbbra is jelentős tagállami mérlegelésnek engednek teret. A tagállami implementációs folyamatok nehézkesek, és ami ennél is fájóbb, az egyes irányelvek nem tartalmaznak olyan általános hatályú standstill klauzulát, ami meggátolná, hogy a tagállamok az irányelv végrehajtása időpontjában irányadó szabályozásnál korlátozóbb szabályokat vezessenek be.

6.2. A tamperei célok megvalósulása a bevándorláspolitikai irányelvek körében

A Tamperei Program deklarálja, hogy a jogszerűen tartózkodó *harmadik országbeli* polgárok jogállását *közelíteni* kell a tagállami állampolgárokéhoz, ill. számukra az uniós polgárokéhoz hasonló jogosítványokat kell nyújtani. Ez utóbbi szöveg egyébként a Stockholmi Programban

is felcsendül, tekintettel, hogy a hasonló jogállás biztosítása különösen lényeges a sikeres integrációs politika szempontjából.

A migránsok jogállásának tagállami polgárokéhoz történő közelítése úgy tűnik megvalósult, hiszen a kérdéses irányelvek (a 2003/86/EK családegyesítési és a diákok tartózkodásáról szóló 204/114/EK irányelv kivételével) a fogadó ország polgáraival való kvázi egyenlő bánásmódot biztosítanak a tagállamok területére beutazó és ott jogszerűen tartózkodó harmadik országbeliek számára. Az egyenlő bánásmód követelménye tekintetében azonban előbbiek számos területi és egyéb korlátozással élhetnek. Nem beszélve arról, hogy a tagállamok az egyenlő bánásmódot előíró rendelkezés átültetésekor lényegében alig módosították a már hatályos szabályaikat, tekintettel, hogy azok nagy része az implementációt megelőzően is részét képezte a nemzeti jogoknak. Így megállapíthatjuk, hogy a Tamperei program és az az alapján kidolgozott irányelvek elfogadása lényegében nem hozott jelentős változást a fenti személyi körök jogállásának közelítése tekintetében.

Ami pedig az uniós polgárokéhoz hasonló jogosítványok nyújtását illeti, elviekben komoly előrelépést jelentenek a fenti irányelvekben rögzített mobilitási jogok. Szükséges ugyanakkor megjegyezni, hogy a harmadik állambeliek számára biztosított tagállamközi mobilitási jogok nem említhetők egy nevezőn az uniós polgárok szabad mozgásának jogával. Előbbieknek ugyanis számos, szigorú feltételnek kell megfelelniük a fenti jog gyakorlása céljából. Külön említést érdemel a kék kártya irányelv, amely felhatalmazást ad a tagállamok számára, a területükre magas képzettséget igénylő munkavállalás céljából beutazók számának korlátozására. Így ez esetben mobilitási „jog”-ról lényegében nem is beszélhetünk.

Az irányelvekben szereplő tagállamközi mobilitási rendelkezések összességében tehát nem jelentenek komoly előnyt a harmadik állambeliek számára, tekintettel, hogy a bevándorláspolitikai irányelvek által biztosított jogállás nem a harmadik országbeliek belső piaci tevékenységhez, hanem sokkal inkább az *első belépés jogcíméhez* kapcsolódik. E jogállás mi több elég *merev*, a státuszváltás korlátozott lehetőségével. Amíg a migránsok által az első tagállamban gyakorolt tartózkodási jogosítványok *átmenetiek és funkcionálisan korlátozottak*, ez még inkább elmondható a második tagállambeli tartózkodásukat illetően. A harmadik országbeliek számára biztosított mobilitási rezsim esetében ráadásul egyfajta paradoxonként jelenik meg, hogy a mobilitási jogok gyakorlása az első tagállammal fennálló minél szorosabb kapcsolatot követel meg.

A két mobilitási szisztéma, azaz az uniós polgárok szabad mozgási jogosítványainak és a harmadik országbeliek mobilitási jogainak eltérése részben arra vezethető vissza, hogy utóbbiak számára biztosított jogok nem közvetlenül a szerződésen, hanem pusztán a másodlagos jogon alapulnak. A kérdéses mobilitási jogok, sui generis jellegüknél fogva tehát nem feleltethetőek meg az uniós polgárok által élvezett szabad mozgásra vonatkozó jogosítványoknak. Mindemellett, el kell ismerni azok jelentőségét, tekintve, hogy első lépcsőfokát jelenthetik egy ahhoz hasonló, tagállamközi mobilitási rendszer megszületésének.

E tekintetben további optimizmusra adhat okot a Lisszaboni Szerződés elfogadása, amely a harmadik országbeliek fenti jogainak deklarálását illetően, már az Alapjogi Charta által kikövezett utat követi.

Az EUMSZ. 79 2 (b) pontja az EK SZ. korábbi 63(4) bekezdésével ellentétben ugyanis már nem pusztán a jogszerűen tartózkodó harmadik országbeliek másik tagállamban való

tartózkodási jogára, hanem kifejezetten a szabad mozgás jogosítványára utal e körben.¹ A szabad mozgásra való kifejezett utalás direkt kapcsolatot teremthet a belső piaci mozgatóerővel, amely a jövőben már nem ismer el egy olyan mobilitási szisztémát, amely a *nemzeti munkaerőpiacok védelme, ill. a harmadik országbeliek bevándorlása feletti teljes kontroll fő elvein alapul.*

A Tamperei program továbbá rögzíti, hogy a tagállamok területén huzamosan tartózkodó harmadik országbeli polgároknak a tartózkodás államában az uniós polgárokéhoz a lehető legközelebb álló jogokat kell biztosítani. Első benyomásra, úgy tűnik, a huzamos tartózkodás jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv megszületésével megvalósult a fenti célkitűzés, tekintve, hogy a kérdéses jogszabály öt év folyamatos és jogszerű tartózkodást követően biztos státuszt, ill. kiterjedt jogosítványokat garantál a harmadik országbeliek számára. E jogok azonban számos tekintetben komoly eltérést mutatnak a tagállami határokat átlépő uniós polgárok részére a 2004/38/EK irányelvben rögzített hasonló jogoktól. Így a másik tagállamba utazó huzamos tartózkodási jogállást nyert személytől akár egy integrációs teszt teljesítése is megkövetelhető a fogadó ország részéről. Továbbá, amíg a 2004/38/EK irányelv általános jelleggel biztosítja az egyenlő bánásmódot az uniós polgárok számára, e jogok listája a huzamos jogállást nyert harmadik országbeliek tekintetében pusztán kimerítő jellegű. Láthatjuk tehát, hogy a „lehető legközelebb álló jogok huzamosan tartózkodó harmadik országbeliek számára történő biztosításának” célkitűzése továbbra is illúzió marad, különös tekintettel azon sajnálatos tényre, hogy arra a Stockholmi Program már utalást sem tesz.

Végül, ami a tartózkodás helye szerinti állampolgárság megszerzésének lehetőségét illeti, úgy tűnik, e jogállás elnyerése nem válik egyszerűbbé a huzamosan tartózkodó harmadik országbeliek számára. Sőt, az elmúlt években kifejezetten szigorodtak a tagállami szabályok, különösen, ami a nyelvi követelményeket, ill. az integrációs teszteket illeti. A tagállami állampolgárság elnyerésének és elvesztésének feltételeit továbbra is a nemzeti jogok határozzák meg, még ha azt korlátok közé is szorítja az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata, amely értelmében, a tagállamok a közösségi/unión jog figyelembevételével határozhatják csak meg az állampolgársággal kapcsolatos szabályaikat.

A Stockholmi Program mi több semmilyen figyelmet nem szentel a jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli polgárok állampolgársága/unión polgársága megszerzése kérdéskörének.

Összességében tehát megállapíthatjuk, hogy a bevándorlási politika területén elfogadott irányelvek és az azokat átültető tagállami szabályok nem segítik elő kellő mértékben a tamperei célkitűzések megvalósulását. Így az Európai Unió Bíróságára marad, hogy az az általános jogelvekkel összhangban biztosítsa az irányelvekben foglaltak hatékony érvényesülését, ill. jogfejlesztő gyakorlatával megerősítse a harmadik országbeliek Unióban élvezett jogállását.

7. Új tendenciák a strasbourgi joggyakorlatban a részes államok területén huzamosan tartózkodó polgárok vonatkozásában

Az EJEB a Slivenko et Latvia döntésének alapjain kezdte építeni új típusú gyakorlatát, amely immár nem csak a családgyejesítési célú bebocsátás, ill. a kiutasítás elleni védelem esetkörüre, hanem a fogadó tagállam területén való *hosszú távú tartózkodással, integrálódással*

¹ EUMSz. 79. cikk 2 bekezdés (b) pont „Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg [...] a tagállamok valamelyikében jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogainak meghatározása, ideértve a más tagállamokban való szabad mozgásra és tartózkodásra irányadó feltételeket is”

kapcsolatos jogok védelmére is kiterjesztést nyer. Ezekben az esetekben tehát, pusztán a tartózkodás időtartamának hossza megalapozza az emberi jogi védelmet, még azon panaszosok esetében is, akik adott esetben jogszerűtlenül tartózkodnak a kérdéses állam területén. A strasbourgi bíróság legújabb gyakorlata jelentősen kiterjeszti az Egyezmény 8. cikkének hatályát azáltal, hogy *önálló alapokon álló emberi jogi védelmet* garantál a részes államok területén *huzamosan tartózkodó személyek számára*, autonóm védelmet biztosítva azok fogadó államban kialakított társadalmi, gazdasági kapcsolatrendszerének, a családi kötelekektől függetlenül, kifejezetten a *magánélet védelmének* címszava alatt.

Ez összecseng az uniós joggal, amely egyre nagyobb jelentőséget tulajdonít a tagállam területén való tényleges *tartózkodás hosszának* az érintett uniós jogállásának elbírálásakor, mind az uniós, mind pedig, a harmadik országbeli polgárok vonatkozásában. A 8. cikk szerinti magánélet védelmének EJEB általi új típusú megközelítése egyben mércéjéül is szolgál majd az uniós jogalkotási eszközök és a tagállami implementációs szabályok európai standardoknak való megfelelésének. Ez különösen igaz a 2003/109/EK IE 12. cikkelyére, a huzamos tartózkodási jogállást nyert harmadik országbeli polgárok kiutasítását illetően.

7. Jövőbeli kilátások a legális migráció területén

A Lisszaboni szerződés által hozott változások, így a pillérrendszer „közösségiesítése”, a közösségi döntéshozatali metódus főszabállyá válása, az Unió hatáskörének növekedését eredményezik a „Szabadság, biztonság és jog érvényesülése térségében”. E módosítások egyúttal hozzájárulnak az egyéni jogvédelem erősödéséhez és a demokrácia deficit csökkenéséhez a fenti területen. Jelentős változást hozhat továbbá a Bíróság joghatóságának a szerződéses felülvizsgálattal való kiterjesztése, tekintve, hogy hatályukat veszítik a korábbi EKSz. 68. cikkében foglalt korlátozások.

A luxemburgi fórum joggyakorlatában elindult „fejlődést” jelzi annak a családjegyesítési irányelv értelmezése tárgyában a közelmúltban hozott Chakroun döntése, amely pozitív előjeleként szolgál bizonyos uniós polgársággal kapcsolatos koncepciók harmadik országbeliek vonatkozásában történő Bíróság általi jövőbeni alkalmazásának.

Ahogy azt fent már jeleztem a strasbourgi és a luxemburgi fórum családi élet védelmével, ill. migrációval kapcsolatos gyakorlatának jövőbeni közeledése várható továbbá, különös tekintettel az Unió Egyezményhez való csatlakozására. Az emberi jogi szempontok uniós bírászkodási gyakorlatban bekövetkező általános jellegű megerősödése, pedig minden bizonnyal még erőteljesebb átalakulást hoz majd a korábban főként a tagállami érdekek uralta uniós bevándorlási politika területén is.

Végül, a közelmúltban elfogadott politikai programot értékelve, a Stockholmi Programban foglaltak vegyes képet mutatnak. A Program, a gazdasági migráció kérdését tekintve köztes álláspontot képvisel, amikor is kimondja, hogy azon túl, hogy továbbra is a tagállamok jogosultak a területükre beutazók számának meghatározására, a gazdasági migránsok beáramlásának „finom hangolása” a munkaerő piaci szükségletek fényében elkerülhetetlen. A Program ráadásul, továbbra is komoly hangsúlyt fektet a biztonsági megfontolásokra, a terrorizmus elleni küzdelemre, ugyanakkor vajmi kevés figyelmet szentel a legális bevándorlás kérdésére. Egyes Kommentátorok szerint, a Program vélhetően abból a feltételezésből indul ki, miszerint ezen a területen már amúgy is komoly előrelépések történtek.

A dolgozat a fenti feltételezéssel szemben azonban rámutat, hogy a bevándorláspolitikai területén elért eredmények messze nem elégségesek, különösen, ami az általános jogelvének való megfelelés „általános érvényű” követelményét illeti. A harmadik országbeli polgárok bírói fórumokon történő egyedi jogérvényesítésének közelmúltban látható eredményei, ill. a bevándorláspolitikai területén elfogadott aktusok tagállamközi mobilitást biztosító rendelkezései, mint az uniós polgárokat megillető szabad mozgás jogának első lépcsőfokai ugyanakkor némi fénysugarat jelentenek az „európai polgár” fogalmának az Unió és tagállamai általi újragondolásában.

A dolgozatban vizsgált jogterület tehát igen komplex. Az Unió által a legális migráció területén folytatandó politikát részben gazdasági, részben biztonsági, részben pedig emberi jogi megfontolások határozzák meg. E tény figyelembevételétől nem tekinthetünk el a migrációs joganyag vizsgálatakor. A Dolgozat Szerzője mindezzel együtt a következő javaslatokat tartja megfontolásra érdemesnek:

1. A gazdasági migráció területén a Bizottságnak célszerűbb lenne visszatérnie eredeti koncepciójához, amely még egy átfogó szemléletet követett a gazdasági migránsok beutazására és tartózkodására vonatkozó feltételrendszer lefektetése tekintetében, elkerülve ezzel az egyes munkavállalói rétegekkel szembeni eltérő bánásmód bebetonozódását.
2. A szakképzett munkaerő Unióba való „becsalogatása” céljából az Uniónak, ill. tagállamainak nem pusztán a rövid távú előnyökkel kecsegtető finansiális juttatásokat, hanem a hosszú távú letelepedés ígérését, a biztos státusz perspektíváját szükséges felkínálnia a kék kártya irányelv hatálya alá tartozó magas szintű munkavállalás céljából beutazó harmadik országbeliek számára.
3. Tekintettel, hogy a Lisszaboni szerződés már kellően széles jogalkotási felhatalmazást kínál az uniós jogalkotó számára a harmadik országbeliek tagállamközi mobilitásának biztosítása céljából, a jövőben vissza kell szorítani a tagállamok által az e téren jelenleg is élvezett nagyfokú diszkréciót, a tagállami opcionális rendelkezések számának csökkentésével, a második tagállamba való beutazáshoz szükséges feltételek valamilyen szintű egységesítésével, végül pedig, egy másik tagállamba beutazó harmadik országbeliek által az ott élvezett jogállás általános körű szabályozásával. Biztosítani szükséges továbbá a bevándorláspolitikai irányelvekben szabályozott jogállások kumulálhatóságát.
4. Törekedni kell, hogy a bevándorlás politikai irányelvek esetében általános jelleggel érvényesülő „minimumharmonizációt” egy a tagállami diszkréciónak szűkebb teret engedő szabályozás váltson fel. Ez persze nem könnyű feladat, tekintve, hogy a kérdéses irányelvek csupán komoly kompromisszumok árán születhettek meg.
5. A fent említett minimális szintű jogharmonizációs eredmények megsemmisülésének elkerülése érdekében, az irányelveket átültető nemzeti szabályokat szigorúbb kontroll alá kell helyezni. A Bíróságnak továbbra is kiemelt szerepe kell, hogy legyen az általános jogelvek, így az egyenlő bánásmód, ill. az arányosság elve és az alapvető emberi jogok tiszteletben tartása követelményének biztosítása céljából.
6. Az uniós jogalkotónak általánosságban törekednie kell a harmadik országbeli polgárok Unióban élvezett jogállását szabályozó eszközök koherenciájának biztosítására.
7. A tagállamok a harmadik országbeliek jogállását érintő kérdésekben, mint láthattuk nem túl nagyvonalúak, amit a Bíróság vélhetően igyekszik is majd joggyakorlatában - az általános jogelvekre támaszkodva- valamelyest ellensúlyozni. Érdemes ugyanakkor elgondolkodni azon, hogy a Bíróság jogfejlesztő tevékenysége hosszú távon vajon

sikeres lehet-e a harmadik országbeliek Unióban élvezett státuszának „rendezésére” irányuló egységes politikai akarat fennállása nélkül a tagállamok részéről.

Az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgása vonatkozásában érvényesülő ítélkezési gyakorlat tekintetében, célszerű lenne végül a Bíróságnak átgondolnia, hogy az ún. liberális szemlélet milyen esetleges buktatókat rejt magában (így a fordított diszkrimináció elmélyülésének problematikáját).

IV. A munka tárgykörében megjelent publikációk

GYENEY Laura: A special case of migration: Eastern Enlargement. In: Emlékkönyv Flachbart Ernő tiszteletére, Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2003. 63-81.

GYENEY Laura: Alapvető emberi jogok az EU mérlegén- az emberi jogok EU-s védelmének legújabb fejleményei. In: Ünnepi tanulmányok Bánrévy Gábor 75. Születésnapjára, Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem 2004. 95-102.

GYENEY Laura: Aki a bölcsőt ringatja, avagy az uniós polgárságú gyermeket nevelő harmadik állambeli személy státusza a közösségi jogfejlődés fényében. Iustum, Aequum, Salutare 2006/1-2. szám.

GYENEY Laura: Újabb kihívások az uniós emberi jogi bíraskodás területén. Iustum, Aequum, Salutare 2006/3-4. szám.

GYENEY Laura: A családi élet tiszteletben tartásának követelménye az Európai Bíróság migrációs tárgyú döntéseiben a strasbourgi joggyakorlat fényében. Iustum, Aequum, Salutare 2007/3. szám. Budapest. 2007.

GYENEY Laura: Családegyesítés kettős mércével? A harmadik országbeli polgárok családegyesítéséről szóló irányelv vizsgálata. Iustum, Aequum, Salutare 2007/4. szám, Budapest, 2007.

GYENEY Laura: European Family Law. Conference paper THE TREATY OF ROME (A GOLDEN ANNIVERSARY- 50 YEARS ON?) British Centre for English Legal Studies, Warsaw University, 2007.

GYENEY Laura: The implementation of the 2003/86/EC Directive on family reunification in Austria, Hungary, Romania and Slovenia. In Central and Eastern European countries after and before the accession. Vol.1., Faculty of Law, ELTE. Budapest 2011.

GYENEY Laura: Az Európai Unió bevándorláspolitikája. In Szabó Marcel-Láncos Petra (szerk.): EU szakpolitikák. 2010.

GYENEY Laura: A harmadik országbeli polgárok nemzetközi szerződés alapján élvezett privilegizált jogállása az Európai Unióban. In Szabó Marcel (szerk) Apáthy István Emlékkönyv. 2010.

GYENEY Laura: JÓ LÉPÉS, JÓ IRÁNYBA? A Tanács 2009/50/EK irányelve a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről. Iustum, Aequum, Salutare 2011/1. szám, Budapest, 2011.

GYENEY Laura: Az Európai Unió válasza a demográfiai kihívásokra: SZTE ÁJTK Európa-tanulmányok Központja, a EUROPE DIRECT Szeged és a Budapesti Francia Intézet által szervezett „Demográfia: kockázatok és perspektívák Európa szívében” című konferencia kiadványa. 2011. http://www2.u-szeged.hu/etk/ed/letolt/2011/Gyenyey_Laura_Az_EU_demografiai_kihivasokra_adott_valasza.pdf

GYENEY Laura: Az uniós polgárok tagállamok területén való szabad mozgására és tartózkodására vonatkozó másodlagos uniós szabályozás, in: SZABÓ Marcel (szerk.): Belső piac c. egyetemi jegyzet. 2011.

GYENEY Laura: A harmadik országbeli polgárok tagállamközi szabad mozgásának szabályozása az Európai Unióban. Miskolci jogi szemle. VI. évfolyam. 2011. 1. szám.