

UNIÓS POLGÁRSÁG: A PIACORIENTÁLT SZEMLÉLETTŐL VALÓ ELSZAKADÁS GÖRÖNGYÖS ÚTJA

A ROTTMANN-, A ZAMBRANO-,
A MCCARTHY- ÉS A DERECI-ÜGYEK ANALÍZISE*

GYENEY LAURA
egyetemi adjunktus (PPKE JÁK)

„Hú! mennyi burok van itt, töméntelen!
Dehát a magját meg sohasem lelem?”
„Ez már fura! Hántogatom középig,
s csupán réteg – kisebbdedve végig.

Henrik IBSEN: *Peer Gynt* (1867)

Bevezetés

Talán nem túlzás azt állítani, hogy az *uniós polgárság intézménye* az Európai Unió sui generis jogrendjének egyik *legellentmondásosabb* koncepciója.¹ E paradox jelleghez nagyban hozzájárult az Európai Bíróság e jogterületen megmutakozó jogi *aktivizmusa*, így egyre több réteg rakódott a Maastrichtban még csak igen szikáran megfogalmazott eredeti elgondoláshoz. Kezdetben úgy tűnt, az uniós polgárság intézménye csupán szimbolikus jelentőséggel bír,² afféle gyógyírként szolgál az Unió demokrácia-deficitjéből fakadó sebek csillapítására.³ Idővel már a tagállami állampolgárok nemzeti hatóságok megkülönböztető aktusaival szembeni védelmét erősítő intézményként nyert

* A tanulmány a Pázmány Péter Katolikus Egyetem TÁMOP-4.2.1.B-11/2/KMR-2011-0002. sz. projektje (A tudományos kutatások kibontakoztatása a PPKE-n) keretében jelent meg.

¹ Altiero Spinelli, az Európai Unió egyik alapítóatyja sürgetésére foglalták bele a kifejezést 1984-ben az EU alapító szerződésének parlamenti tervezetébe.

² Siofra O'LEARY: Putting Flesh on Bones of European Citizenship. *European Law Review*, 1999/24. 68., H. van ELKEN – S.A. de VRIES: A new Route into the Promised Land? Being a European Citizen after Ruiz Zambrano. *European Law Review*, 2011/36. 704.

³ Anja WIESBROCK: Disentangling the „Union Citizenship Puzzle”? The McCarthy case. *European Law Review*, 2011/36. 861.

elismerést. Mára, az ötödik, még hozzá a legdinamikusabban fejlődő alapvető szabadságként említik azt.⁴ A Bíróság ítéleteinek indoklásában továbbá nem győzi eleget hangsúlyozni annak „alapvető státusz” jellegét, elszakítva ezzel a pusztá „piaci polgár” fogalmától, egyben egy felsőbb, a „föderalizmus irányába ható” dimenzióba emelve azt.⁵ Röviden, a „polgár”, mint olyan elkezdte formálni az európai teret.⁶ Ezt látszik igazolni a luxemburgi bíróság uniós polgári státuszra és az abból fakadó jogok hatékony gyakorlására fókuszáló *újkeletű gyakorlata* is, így mindenekelőtt annak közelmúltban napvilágot látott és sokak szerint történelmi jelentőséggel bíró Rottmann-,⁷ ill. Zambrano-döntései.⁸

A fenti ítéletek európai jogfejlődésben betöltött kulcsfontosságú szerepe elvitathatatlan. A Bíróság a Rottmann-ügy kapcsán vizsgálta elsőként közvetlen módon a tagállami *állampolgárság visszavonása és az uniós polgárság közti viszonyt*. Ennek során megállapítást nyert, miszerint a tagállamokat e tekintetben megillető hatáskörök nem jelentenek teljes döntési szabadságot (legalábbis az állampolgárságnak az uniós polgársággal párhuzamos elvesztése esetén). Az sem kétséges, hogy a luxemburgi fórumnak a fenti határozataival, ha nem is maradéktalanul, de sikerült elrugaszkodnia az általa korábban oly következetes szigorral alkalmazott *tagállamköziség követelményétől*.⁹ A Bíróság Zambrano-ítéletében elsőként értelmezte úgy az EUMSZ uniós polgárság intézményére vonatkozó 20. cikkét,¹⁰ amely a kérdéses státuszról fakadó jogosítványok *önálló, autonóm forrásúul* szolgál, akár tagállamközi tényállási elem hiányában is. Említett döntésével a fenti rendelkezés alapján lényegében tartózkodási és munkavállalási jogot biztosított egy olyan kolumbiai házaspárnak Belgium területén, akinek belga – és ezzel együtt uniós – polgárságot nyert gyermekei korábban sosem hagyták el a kérdéses ország területét. A luxemburgi fórum tehát eljutott az EUMSZ 20. cikkéből levezetett uniós polgári jogok „központi magvának” olyan védelméhez, amely már teljes egészében nélkülözi a határon átnyúló vonatkozásokat, kétségtelenül látványos példáját nyújtva ezzel a bírói jogfejlesztésnek.¹¹

A jogirodalom képviselői körében jobbra kedvező fogadtatásra találtak a fenti döntések. Sokan úgy vélik, a Bíróság Rottmann- és Zambrano-döntéseivel az uniós jogfejlődés

⁴ Editorial Comments, „Two-speed European Citizenship? Can the Lisbon Treaty help close the gap.” *Common Market Law Review*, 2008/ 45. 1.

⁵ A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése tovább erősítette ezt a folyamatot, amennyiben az EU már kitüntetett helyen (az Alapjogi Karta preambuluma 2. bekezdésében) „az embert állítja cselekvésének középpontjába” az uniós polgárság megalapozásával.

⁶ Armin VON BOGDANDY – Matthias KOTTMANN – Carlino ANTPÖHLER – Johanna DICKSCHEN – Simon HENTREI – Maja SMRKOLI: „Fordított Solange”. *Fundamentum*, 2011/4. 9.

⁷ A Bíróság C-135/08 sz. Janko Rottman kontra Freistaat Bayern-ügyben 2010. március 2-án hozott ítélete (az EBHT-ban még nem tették közzé).

⁸ A Bíróság C-34/09 sz. Ruiz Zambrano-ügyben 2011. március 8-án hozott ítélete (az EBHT-ban még nem tették közzé).

⁹ Még ha ez a követelmény sok esetben csak formálisan került is alkalmazásra.

¹⁰ Az EUMSZ 20. cikke az uniós polgár jogállását biztosítja mindenki számára, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárságra vonatkozó intézkedéseket az *EU Szerződés II. címének 9. cikke és az EUM Szerződés II. részének 20–25. cikkei tartalmazzák*. A 9. cikk deklarálja, hogy az uniós polgárság nem helyettesíti, hanem kiegészíti a nemzeti állampolgárságot.

¹¹ VON BOGDANDY et al. i. m. 9.

(sőt egyesek még az alább tárgyalandó McCarthy-ügyet is ide sorolják) egy komoly *fordulópont*hoz érkezett.¹²

Eijken és Vries kissé patetikusan úgy ír erről, mint ha az EuB fenti ítéleteivel egyenesen utat nyitott volna az „ígéret földjére”, kiszélesítve az uniós polgárságra vonatkozó joganyag hatályát, ill. megerősítve annak alkotmányos jellegét.¹³

Még merészebben fogalmaz a fenti esetek kapcsán Kochenov, aki szerint az uniós polgárság intézménye a jövőben – a tagállami állampolgárság koncepciójától függetlenül, autonóm módon fejlődve –¹⁴ mindenekelőtt azon polgárok jogainak védelmére fókuszál majd, akik tényleges „európaiságot” képviselnek mind értékrendjükben, mind pedig az Unió területén való fizikai jelenlétükkel.¹⁵ A Szerző egészen odáig merészkedik optimizmussal átitatott írásaiban, miszerint a fenti döntésekkel az európai föderalizmus egy új korszakába léptünk. Úgy véli, messze nem véletlen, hogy a Bíróság a Zambrano-ügyben hozott döntésével épp kolumbiai, azaz harmadik országbeli polgárok számára biztosított tartózkodási és munkavállalási jogot egy uniós tagállam területén.¹⁶ Azoulai nagyon hasonlóan úgy vélekedik erről, miszerint az Unió fenti döntésével lényegében demonstrálni kívánta az irányú hajlandóságát, hogy a jövőben saját maga határozza meg a tagság feltételeiről.¹⁷

Léteznek eltérő álláspontok is, amelyek némi mérsékletre intenek.¹⁸ E bíráló hangvételű írások legfőképp a Zambrano-ügyben alkalmazott új irányú megközelítés kellő indoklással való alátámasztását kérik számon a Bíróságon.¹⁹

Végül, akadnak, akik nem pusztán a Bíróság metodikáját, hanem kifejezetten annak az írott jog irányában mutatott tiszteletlenségét kifogásolják.²⁰

A fenti, pozitív hangú írásokkal sok tekintetben egyetértve, de további vitának helyet adva kijelenthetjük, a Bíróság uniós polgárságra vonatkozó másfél évtizedes gyakorla-

¹² Guild szerint figyelemreméltó, hogy épp a nemzetközi nőnapon született egy a gyermekek szempontjából meghatározó döntés Luxemburgban. Ld. Elspeth GUILD: *The Court of Justice of the European Union and Citizens of the Union: A Revolution Underway? The Zambrano judgment of 8 March 2011*. <http://eudo-citizenship.eu/citizenship-news/453-the-court-of-justice-of-the-european-union-and-citizens-of-the-union-a-revolution-underway-the-zambrano-judgment-of-8-march-2011>

¹³ EIJKEN–DE VRIES i. m. 721.

¹⁴ Uo. 720.

¹⁵ Dimitry KOCHENOV: A real European citizenship, a new jurisdiction test, a novel chapter in the development of the Union of Europe. *Columbia Journal of European Law*, Vol. 18. 2011/1. 58–63.

¹⁶ Ld. KOCHENOV i. m. 99.

¹⁷ Loïc AZOULAI: A comment on the Ruiz Zambrano judgement: a genuine European integration. <http://eudo-citizenship.eu/citizenship-news/457-a-comment-on-the-ruiz-zambrano-judgment-a-genuine-european-integration>

¹⁸ Paul CRAIG: The ECJ and ultra vires action: a conceptual analysis. *Common Market Law Review*, 2011/48. 415.

¹⁹ VON BOGDANDY i. m. 9., Niam Nic SHUIBHNE: Seven Questions for Seven Paragraphs. *European Law Review*, 2011/36. 161.

²⁰ Hailbronner és Thym egyenesen úgy fogalmaz, nehéz annál nyilvánvalóbban kifejezni az írott joggal szembeni tiszteletlenséget, ahogy azt a Bíróság a Zambrano döntésében tette. Kay HAILBRONNER – Daniel THYM: Case Law, C-34/09 Gerardo Ruiz Zambrano v. Office National de l’emploi (Onem). *Common Market Law Review*, 2011/48. 1260. „Az említett irányelvet nem kell alkalmazni az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló helyzetben.” A másodlagos jog valóban nem szankcionálja nyíltan egy illegális státusz ily módon történő legalizálását. E ponton azonban nem feledkezhetünk meg az Unió azon törekvéséről, hogy felvegye a harcot az illegális munkával szemben.

tában – különösen, ami a harmadik országbeli családtagok tartózkodási jogosítványait illeti (Zu és Chen-ügy, Eind-ügy, Metock-ügy, Zambrano-ügy) – összességében egy *pozitív trend* szemtanúi lehettünk.

Ennek a trendnek egyik *csúcspontját* jelzi a Zambrano-döntés, amely – a Rottmann-döntés nyomvonalán haladva – egy tisztán tagállami szituációban biztosít családdegyesítési jogosítványokat a kolumbiai származású uniós polgár harmadik országbeli szülei számára. Ugyanakkor látnunk kell, a Bíróság Zambrano-ítéletét követő McCarthy-, ill. Dereci-ügyekben hozott döntéseiben – először bújtatva, majd jóval nyíltabban, de – korlátok közé kívánja szorítani korábbi kiterjesztő hatályú döntéseit, ezzel újfent a személyek szabad áramlásának *gazdasági szemüvegén* keresztül vizsgálva az uniós polgári jogállást és az ahhoz kapcsolódó jogosítványokat.

Jelen tanulmány – a Bíróság fenti döntéseinek bemutatása során – arra a kérdésre igyekszik választ találni, vajon a Bíróságnak sikerül-e fellelnie az *uniós polgárság magvat, lényegét* az új alapjogi dimenziókkal bővülő európai jogi térben? Továbbá képes lesz-e az Unió kilépni a saját maga által állította csapdából, végérvényesen elszakítva ezzel az uniós polgárság intézményét azon gazdasági alapoktól, amely annak lényegétől oly távol áll.²¹ Az előbbiekkal szoros összhangban körvonalazódik a kérdés, vajon a luxemburgi fórum releváns ítélkezési gyakorlatában mennyiben támaszkodik az uniós polgárság intézményének legitimitását elősegítő alapjogi megfontolásokra, így az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban EJE) 8. cikkében és az Alapjogi Charta 7. cikkében szereplő családi élet tiszteletben tartásának alapjogi követelményére. Végül, messze nem elhanyagolható szempont, hogy a Bíróság új típusú gyakorlata, azaz a „tagállamköziség követelményének bizonyos esetekben való félretétele” milyen következményeket von, ill. vonhat maga után. Megoldja-e az a fordított diszkrimináció problémáját, milyen hatással van a harmadik országbeli polgárokra, nem utolsósorban mennyiben segíti elő vagy épp akadályozza a jogbiztonság követelményének érvényesülését. Az EuB *kazuisztikus* joggyakorlata komoly veszélyeket hordoz magában. A tagállami fórumok, ill. maguk az uniós polgárok a jogosítványok tényleges alkalmazhatóságát illetően sok esetben kénytelenek kívárni a bíróság előzetes véleményét. Manapság tehát már nem az az elsődleges kérdés, vajon az uniós polgárság pusztán szimbólikus értékkel bír-e, sokkal inkább az, hol húzódnak a Bíróság „esetlegesen” kiterjesztő hatályú gyakorlatának határai.

1. A „tisztán belső helyzet koncepciójának” újragondolása a Bíróság gyakorlatában

A téma komplexitása okán, mindenekelőtt célszerű röviden tisztázni, miben is áll a Rottman- és a Zambrano-döntések jelentősége. A Bíróság az alább bemutatandó döntéseivel – még ha csak bizonyos körülmények fennállása esetén is, de – *félretette a tagállamköziség követelményét*, magára az uniós polgári státuszra és az abból fakadó jogok hatékony gyakorlására koncentrálván.

A tagállamköziség klasszikus követelménye szerint „Az EK 17. cikk szerinti uniós polgárságnak nem célja, hogy a Szerződés tárgyi hatályát kiterjessze olyan belső hely-

²¹ KOCHENOV i. m. 109.

zetekre, amelyek semmilyen módon nem kapcsolódnak a közösségi joghoz.”²² A Bíróság joggyakorlatában mindvégig következetesen hangsúlyozta a mozgási elem szükségességét a szerződés uniós polgársággal kapcsolatos rendelkezéseinek felhívásához,²³ függetlenül attól, hogy ez korábbi, avagy potenciális, jövőbeli²⁴ mozgást foglal-e magában. Így a Grunkin Paul-ügyben²⁵ a Bíróság az eltérő névhasználatból eredő kellemetlenségekre hivatkozott a kérdéses uniós polgár jövőbeni mozgása során. Ezt a megközelítést ugyanakkor a jogirodalom képviselői mindig is kritikus szemmel figyelték.²⁶

1.1. A Rottmann-ügy

A Bíróság elsőként a Rottmann-ügyben látszott elfordulni korábbi gyakorlatától,²⁷ ahol is egy *német lakóhellyel rendelkező német állampolgár* ügyében kellett állást foglalnia előzetes döntéshozatali eljárása során. A tényállás szerint az eredetileg osztrák állampolgárságú Rottmann úr, élve a szabad mozgás kínálta jogosítványával Németországban telepedett le. Itt honosítás iránti kérelmet nyújtott be, azonban az eljárás során elhallgatta, hogy ellene Ausztriában büntetőeljárás van folyamatban. A német hatóságok az elfogatóparancsról való tudomásszerzést követően – tekintettel, hogy azt a család módon szerezte – visszavonták a honosítást. A problémát az képezte, hogy Rottmann úr a németországi honosítással egyidejűleg elvesztette osztrák állampolgárságát is, amely visszaszerzésére az osztrák jog szabályai szerint nem volt lehetőség. A fentiekkel egyidejűleg értelemszerűen elvesztette uniós polgári státuszát is, azt a jogállást, amely lehetővé tette számára, hogy Ausztriából könnyűszerrel Németországba utazzon, s ott letelepedjen. Rottmann a bajor határozatot támadva épp az előbbiekkal érvelt, miszerint hontalanná válásával uniós polgárságát is elveszíti, ami pedig sérti az uniós jogot. Az ügy kapcsán lefolytatott előzetes döntéshozatali eljárás lényegében azon kérdés megválaszolására irányult, hogy a megtévesztéssel szerzett állampolgárság visszavonása összeegyeztethető-e az uniós joggal, ha annak eredményeként a kérdéses személy uniós polgári jogállása elvész.

A Bíróság ahelyett, hogy a könnyebb ellenállás irányába haladt volna, ítéletében *nem kívánt* a Rottmann úr által korábban gyakorolt *szabad mozgással összefüggő jogosítvá-*

²² A Bíróság C-148/02 sz. Garcia Avello v. Belgium-ügyben 2003. október 2-án hozott ítélete (EBHT 2003., I-11613.o.) 26. pont

²³ KIRÁLY Miklós: *Az Európai Unió gazdasági joga I.* Budapest, ELTE Eötvös, 2010. 88.

²⁴ A Bíróság C-291/05. sz. Eind-ügyben 2007. december 11-én hozott ítélete (EBHT 2007., I-719. o.), A Bíróság C-192/05. sz. Tas Hagen és Tas-ügyben 2006. október 26-án hozott ítélete (EBHT 2006., I10451. o.), A Bíróság C-499/06 sz. 2008. május 22-én a Halina Nerkowska-ügyben hozott ítélete (az EBHT-ban még nem tették közzé) A Bíróság C-208/09 sz. Sayn Wittgenstein-ügyben 2010. december 22-én hozott ítélete (az EBHT-ban még nem tették közzé).

²⁵ A Bíróság C-353/06 számú 2006. április 27-én a Stefan Grunkin és Dorothee Regina Paul-ügyben hozott ítélete, EBHT (2008) I-07639.

²⁶ Miguel MADURO: The scope of european remedies: the case of purely internal situations and reverse discrimination. In: C. KILPATRICK – T. NOVITZ – P. SKIDMORE (szerk.): *The Future of Remedies in Europe*. Hart Publishing, 2000. 117.

²⁷ Ld. EUJEN-DE VRIES i. m. 711–712.; WIESBROCK i. m. 866.; MOHAY Ágoston: A Rottmann-ügy. Újabb adalékok az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság összefüggéseire. *Jogesetek Magyarzata*, 2011/2. 57.

nyokra hivatkozni, amely végeredményben lehetővé tette számára a német állampolgárság megszerzését. Ehelyett hangsúlyozta, hogy a nemzeti hatóság tagállami állampolgárságot visszavonó határozata kihathat Rottmann úr uniós polgári státuszára²⁸ és az abból fakadó jogokra, amely így „természeténél és következményeinél fogva” az uniós jog alkalmazási körébe esik.²⁹ A Rottmann-döntés alapján tehát minden olyan tagállami intézkedés felülvizsgálható, amely az EUSz 9. cikke szerinti uniós polgári státusz elvesztését eredményezhetné, tekintettel arra, hogy minden ilyen tényállás „a természeténél és következményeinél fogva” az uniós jog hatálya alá tartozik.³⁰ Az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetekben a vonatkozó nemzeti szabályoknak tiszteletben kell tartaniuk az EU jogát még akkor is, ha a tagállami állampolgárság elvesztésére vonatkozó szabályozás egyébként a tagállamok hatáskörébe tartozik.³¹ A Bíróság a konkrét esetben úgy találta, a csalárd módon megszerzett honosítás visszavonása összhangban van az uniós joggal, tekintettel, hogy nem az állampolgárságtól való önkényes megfosztás esete forog fenn. Ugyanakkor kimondta, az eljáró nemzeti bíróságnak a honosítás visszavonására vonatkozó határozathozatalakor meg kell vizsgálnia az érintett személy uniós jogbeli helyzetére gyakorolt következményeket az *arányosság* elvének fényében.

1.2. A Ruiz Zambrano-ügy

1.2.1. A ZAMBRANO-ÜGY TÉNYÁLLÁSA

A Bíróság a Rottmann-ügy nyomvonalán haladva, az azt követő és alább tárgyalandó Ruiz Zambrano-ügyben, már nem igyekezett minden áron egy tagállamközi tényállási elemet „kreálni”.

A kérdéses ügyben az előzetes döntéshozatal tárgyát egy kolumbiai házaspár, bizonyos Ruiz Zambrano ill. felesége belgiumi tartózkodása engedélyezésének, ill. részükre munkanélküli ellátás folyósításának belga hatóságok általi elutasító döntése szolgáltatta.

A tényállás szerint, Zambrano úr és felesége, három éves fiukkal együtt még 1999-ben érkezett Belgiumba, ahol menekült státuszért folyamodtak. A belga hatóság kérelmüket el-

²⁸ Az uniós polgárságra, mint alapvető jogállásra nem először hivatkozik a Bíróság ítélezési gyakorlatában. A Bíróság a Grzelczyk-ítéletében egy megélhetési ösztöndíj támogatás elnyerésének ügyében mondta ki először: „Az uniós polgári jogállásnak a rendeltetése, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen. Ld. A Bíróság C-184/99 sz. Grzelczyk-ügyben 2001. szeptember 20-án hozott ítélete (EBHT 2001., I6193. o.)

²⁹ Ld. Rottmann-ítélet 42., ill. 43. pontok.

³⁰ Amennyiben a Bíróság az ügy kapcsán úgy döntött volna, miszerint a tényállás nem tartozik az uniós jog hatálya alá, azzal lényegében szabad kezet adott volna a tagállamoknak nemzeti szabályaik oly módon való alkalmazására, amely figyelmen kívül hagyja az uniós polgárságra vonatkozó közösségi joganyagot.

³¹ A Bíróság Rottman-ügyben szolgáló érvelése lényegében a már bevett bírósági gyakorlaton, a Micheletti-féle megközelítésen alapult. A Bíróság ez esetben még csak azt mondta ki, hogy egy tagállam nem korlátozhatja egy másik tagállam állampolgársága megadásának hatásait, úgy, hogy valamely alapvető szabadság gyakorlásához további feltételt ír elő ezen állampolgárság elismerésére vonatkozóan. Ld. MOHAY i. m. 52. E megközelítés alapján a nemzetközi jognak tehát fel kell ismernie: az állam és állampolgára közötti valódi kapcsolat fogalma az EU-ban már túlhaladott. Nem más ez, mint *desuetudo*, az uniós jog által a regionális nemzetközi szokásjogban eredményezett változás. Ld. Marcel SZABÓ: *The EU under Public International Law: Challenging Prospects*. In: Catherine BARNARD: *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. Vol. 10. 2007–2008.

utasítva, a terület elhagyását elrendelő végzést hozott, amely – a kolumbiai polgárháborús helyzetre tekintettel – a visszaküldés tilalmára (non-refoulement) vonatkozó záradékot tartalmazott. A házaspár így anélkül, hogy a kérdéses államban tartózkodási vagy munkavállalási engedéllyel rendelkezett volna továbbra is Belgium területén maradt, sőt Zambrano úr teljes munkaidőre szóló határozatlan idejű munkaszerződést kötött egy társasággal.

A házaspár számos alkalommal tett kísérletet belgiumi tartózkodásuk rendezésére. E kísérletek a hosszadalmas közigazgatási eljárásban azonban sorra elbuktak. Időközben született még két gyermekük, akik a belga jog hontalanság elkerülésére irányuló szabályainak köszönhetően belga állampolgárságot és ezzel uniós polgárságot szereztek. Zambrano úr – a nagyvonalú belga szabályokra tekintettel – ugyanis „elmulasztotta” regisztráltatni gyermekeit saját államának konzuli hatóságánál, miközben „hibátlanul követte az eljárást, ami alapján a gyermekei belga állampolgárságot nyerhettek.”³²

Mindeközben Zambrano úr munkanélküli lett. A munkanélküli ellátás folyósítás iránti kérelme azonban – engedély hiányában – elutasításra került. Zambrano úr a hatóság fenti elutasító döntéseit vitatta arra hivatkozással, miszerint ő két kiskorú belga, azaz uniós polgár egyenes ági felmenője. A brüsszeli munkaügyi bíróság előzetes döntéshozatal céljából azt a kérdést utalta a Bíróság elé, vajon a fenti tényállás az uniós jog hatálya alá tartozik-e abban az esetben is, ha a kérdéses uniós polgárságú gyermek korábban soha nem élt a szabad mozgás jogával.

1.2.2. A BÍRÓSÁG ZAMBRANO-ÜGYBEN HOZOTT DÖNTÉSE

A Bíróság Zambrano-döntésének indoklásában mindenekelőtt leszögezte a 2004/38/EK irányelv adott tényállásra való *alkalmazhatatlanságát*. Annak 3(1) bekezdése ugyanis csak azon uniós polgárokra vonatkozik, akik olyan tagállamba költöznek, vagy olyan tagállamban tartózkodnak, amelynek nem állampolgárai. Az EUB tehát még csak kísérletet sem tett legalább egy gyenge tagállamközi kapcsolat felfedezésére az ügy kapcsán. Hailbronner, Thym, és Wiesbrock ilyen távoli, de lehetséges kapcsolódási pontnak véli az érvet, miszerint a család Kolumbiába való visszatérése esetleges jövőbeli akadályát képezné a gyermek tagállamközi szabad mozgásának.³³ Ez a megoldás azonban – a Bíróság korábbi joggyakorlata fényében – valóban nem tűnik üdvöztetőnek, tekintettel annak hipotetikus voltára.³⁴

³² Ld. HAILBRONNER–THYM i. m. 1254.

³³ WIESBROCK i. m. 866.; Anja LANSBERGEN – Nina MILLER: Court of Justice of the European Union Court of Justice of the European Union, European Citizenship Rights and Internal Situations: an Ambiguous Revolution? Decision of 8 March 2011, Case C-34/09 Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi (ONEM). *European Constitutional Law Review*, 2011/7. 287–307.

³⁴ Ld. Moser-ügy. A Bíróság C-180/83 sz. Moser-ügyben 1984. június 28-án hozott ítélete (EBHT 1984., 2539. o.) Itt a jövőbeni esetleges külföldi munkavállalás lehetőségére alapozott kapcsolólvet utasította el a Bíróság. Ld. ASZTALOS Zsófia írását: *Miskolci jogi Szemle*, 2. évf. 2007/2. 58.

Nem a Zambrano-ügy lenne persze az első eset, amikor a Bíróság a másodlagos jogban foglaltakon túl lépve biztosít tartózkodási jogot egy harmadik országbeli polgár számára. Ez esetben azonban nem kezd nehezen védhető magyarázkodásba az alapvető szabadság értelmezését illetően. Kikerülve e csapdát, közvetlenül az uniós polgárság koncepciójára alapítja a családtagot megillető feltétel nélküli tartózkodás és munkaerőpiaci hozzáférés jogát, feladva ezzel a leckét a tagállami bíróságok számára. Ld. Chen-ügy 45–47. pontok.

Határon átnyúló elem hiányában a Bíróság – az uniós polgári jogállás alapvető jellegét hangsúlyozva – a nemzeti jog alkalmazásának az uniós polgári jogok hatékony gyakorlása vonatkozásában annak fennálló következményeire fókuszált. Az EUB logikája szerint, Zambrano úrnak az ország területéről való kiutasítása, ill. részére a munkavállalási engedély kiadásának megtagadása megfosztaná annak belga polgárságú gyermekeit az uniós jog kínálta előnyöktől.

„Úgy kell ugyanis tekinteni, hogy a tartózkodás ehhez hasonló megtagadása azzal a következménnyel járna, hogy az uniós polgársággal rendelkező, említett gyermekek kötelesek lennének elhagyni az Unió területét azért, hogy szüleikkel tartsanak. Ugyanígy, ha nem adják meg az ehhez hasonló személy számára a munkavállalási engedélyt, akkor fennáll annak a kockázata, hogy nem fog rendelkezni a saját maga és családja eltartásához szükséges forrásokkal, ami szintén azzal a következménnyel járna, hogy uniós polgársággal rendelkező gyermekei kötelesek lennének elhagyni annak területét. Ilyen körülmények között az említett uniós polgárok számára lehetetlen volna az uniós polgárként meglévő jogállásuk révén biztosított jogok lényegének gyakorlása.”³⁵

Az ítélet indoklása értelmében, tehát az uniós polgári jogállásról szóló EUMSZ 20. cikkel ellentétesek mindazok a nemzeti intézkedések, amelyek hatásukban megfosztják az uniós polgárokat e *jogállás révén biztosított jogaik lényegének tényleges élvezetétől*.³⁶ Ez a jog –tagállamközi elem hiányában – tehát *közvetlenül és kizárólag* az EUMSZ 20. cikkből került a Bíróság által levezetésre.³⁷

A fenti, „az uniós polgári jogok lényegének tényleges gyakorolhatóságát” kimondó doktrína (Zambrano-teszt) komoly fogyatékosága ugyanakkor, hogy a joghatások tekintetében a Bíróság nem emel korlátokat, nem szabja meg annak határait. Az EUB sajnálatos módon sem a dogmatikai indokolásig, sem a központi mag közelebbi definíciójáig nem tud eljutni.³⁸ A Bíróság csakis a konkrét ügyre vetítve rögzíti a jogkövetkezményeket, így a kiskorú, uniós polgárságú gyermek szüleinek tartózkodási és munkavállalási jogát. Az ítélet egészében véve is rendkívül rövid, amely egy ilyen horderejű döntés esetében nem segíti elő a tisztánlátást.

A Zambrano-ítélet megszületésekor, így az alább bemutatandó, akkor még tárgyalás alatt álló és hasonló tényállású McCarthy- és Dereci-ügyek kimenetele teljességgel bizonytalan volt. A eset különös pikantériája, hogy a McCarthy-ügyet tárgyaló harmadik tanácsban a Zambrano-ügyben eljáró két bíró is részt vett, amíg a Dereci-ügy nagytanácsában nyolc bíró személye is egyezett a korábbi tanácsi összetétellel (még ha a rapportőrök személye el is tért).

³⁵ Ld. Zambrano-ítélet 44. pont

³⁶ Ld. Zambrano-ítélet 42. pont

³⁷ A taláros testület – határon átnyúló elem hiányában – értelemszerűen nem hivatkozott a 2004/38/EK irányelvre és az abban rögzített a harmadik országbeli hozzátartozókat megillető jogokra.

³⁸ Dimitry KOCHENOV: On the Limits of Judicial Intervention: EU Citizenship and Family Reunification Rights. *European Journal of Migration and Law*, 2011/13. 451.; ld. VON BOGDANDY i. m. 9.

1.3. A McCarthy-ügy³⁹

1.3.1. A MCCARTHY-ÜGY TÉNYÁLLÁSA

Shirley McCarthy brit állampolgár az Egyesült Királyságban született és mindvégig ott is élt. Ír állampolgársággal is rendelkezett, tekintve, hogy édesanyja Írországban született. Hazájában szociális ellátásra szorult. McCarthy egy jamaicai állampolgárságú személlyel való házasságkötését követően – aki a brit bevándorlási szabályok alapján nem nyerhetett tartózkodást az ország területén – kérelmezte ír útlevele kiadását, annak reményében, hogy e tagállamközi tényállási elemre utalva hivatkozhat majd a számára kedvezőbb uniós jogi szabályokra. McCarthy és férje ezt követően, mint migráns uniós polgár, ill. annak házastársa immár az uniós jog családgyejesítési szabályai alapján kérelmezték a brit területeken való tartózkodást.⁴⁰

A brit hatóság kérelmüket elutasította, méghozzá azzal az indokolással, miszerint a kérelmező hölgy „nem felel meg a jogszabályi feltételeknek”, azaz nem minősül sem gazdaságilag aktív migránsnak, sem önmagát eltartó személynek. Tekintettel továbbá, hogy szociális segélyben részesül, ill. korábban soha nem élt a szabad mozgás jogával, nem részesülhet sem ő maga, sem – származékos alapon – a férje az uniós jog kínálta előnyökből.

Az utaló fórum előzetes döntéshozatali eljárás során lényegében arra keresett választ, hogy, az uniós jog szerint – pusztán a kettős állampolgárság tényénél fogva – kedvezményezettnek tekinthető-e az a személy aki egyébként egész életében az Egyesült Királyságban tartózkodott.

1.3.2. A BÍRÓSÁG MCCARTHY-ÜGYBEN HOZOTT DÖNTÉSE

A bíróság ez esetben is deklarálta a 2004/38/EK irányelv adott ügyben való alkalmazhatatlanságát,⁴¹ azaz, ha a kérdéses uniós polgár ugyan kettős állampolgársággal rendelkezik, de korábban nem élt a szabad mozgás jogával.

Ami pedig az uniós polgárok szabad mozgáshoz és tartózkodási jogát rögzítő EUMSZ 21. cikkének adott esetre való alkalmazását illeti, a Bíróság emlékeztetett állandó ítélkezési gyakorlatára, amely értelmében az uniós jogi aktusok nem alkalmazhatók azokra a tevékenységekre, amelyeknek valamennyi lényeges eleme *egyellen országra korlátozódik*.⁴²

³⁹ A Bíróság C-434/09. sz. McCarthy-ügyben 2010. május 5-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé).

⁴⁰ Az eset abszurditását Töttös Ágnes magyar relációra vetítve igyekezett közvetíteni: „Az eset abszurditásának megragadása érdekében képzeljük csak el azt a helyzetet, ha például egy Magyarországon született magyar állampolgár a magyar idegenrendészeti hatóságokhoz fordulna tartózkodási jogosultságért csak azért, hogy rajta keresztül a házastársa is kérelmezhesen tartózkodási engedélyt.” Ld. TÖTTÖS Ágnes: Az Európai Bíróság legújabb ítélkezési gyakorlatának hatása az idegenrendészeti jogalkalmazásra. <http://pecshor.hu/periodika/XII/tottos.pdf>, 315.

⁴¹ Ld. McCarthy-ítélet 43. pont

⁴² Ld. uo. 45. pont. Egyes Szerzők úgy vélik, a teszt kettőssége jól tükrözi az uniós polgárságra vonatkozó joganyag struktúráját. Amíg az EUMSZ 21. cikke, így az uniós polgárok szabad mozgására és tartózkodására vonatkozó szerződéses rendelkezés csak is egy tagállamközi tényállás esetén nyerhet alkalmazást, addig nem feltétlenül igaz ez az uniós polgári jogosítványok nem kimerítő listáját rögzítő EUMSZ 20. cikk alkalmazhatósága vonatkozásában. Zambrano úr tartózkodási jogának megadása nem annyira a gyermek Unión belüli szabad mozgás és tartózkodási jogához, hanem sokkal inkább az uniós polgárságból fakadó jogok általános gyakorlásához kapcsolható.

E tekintetben rögzíti ugyanakkor, hogy pusztán az a tény, miszerint McCarthy asszony korábban soha nem élt a mozgási szabadságával nem jelenti, az ő helyzete a tisztán tagállami tényállások közé sorolandó.⁴³ A Bíróság az ítélet e pontján hivatkozik a Zambrano-tesztre, így az uniós polgárság alapvető jellegére, illetve az uniós polgári jogok „központi magvának” védelmét biztosító doktrínára.⁴⁴

A Bíróság azonban a helyzet egyetlen eleme alapján sem találta úgy, mint „amely nemzeti intézkedés azzal a hatással járna, hogy megfosztja McCarthy-t az uniós polgárság jogállásából következő jogok lényegének tényleges élvezésétől, vagy akadályozná az EUMSZ 21. cikk értelmében őt megillető, a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jognak a gyakorlását.”⁴⁵

Döntését azzal indokolta miszerint a tény, hogy „az Egyesült Királyság hatóságai az Egyesült Királyságbeli tartózkodáshoz való jog elismerése tekintetében nem vették figyelembe S. McCarthy ír állampolgárságát, őt semmilyen módon nem befolyásolja abban, hogy a tagállamok területén szabadon mozogjon és tartózkodjon, és egyébként az uniós polgárság jogállásából származó más jog tekintetében sem.”⁴⁶

A Bíróság ugyanakkor igyekszik elhatárolni a Zambrano- és a McCarthy-döntést egymástól, amikor is rögzíti: „A Ruiz Zambrano-ügyben hozott ítélet alapjául szolgáló tényállás jellemzőivel ellentétben a jelen alapügyben kérdéses nemzeti intézkedés nem jár azzal a hatással, hogy S. McCarthy köteles lesz elhagyni az Unió területét.”⁴⁷

Végül, az ítélet indoklásában hivatkozás történik még a fent citált Garcia Avello- és a Grunkin Paul-ügyekre, ahol a kettős állampolgárságból fakadó eltérő névviseelési szabályok – azaz *nem maga a kettős állampolgárság* – komoly hátrányokat okoznak az érintetteknek, gátolva azokat a szabad mozgás jogának gyakorlásában. McCarthy ezzel szemben⁴⁸ továbbra is szabadon tartózkodhat az Egyesült Királyság területén, illetőleg elköltözhet a másik 26 tagállam valamelyikébe – legalábbis a Bíróság szerint. Az EuB a McCarthy-ügyben hozott ítéletében tehát teljesen figyelmen kívül hagyta a hölgy kettős állampolgárságát.⁴⁹

A döntés – még ha a kérelmezők számára nem is volt pozitív kimenetelű – a jogirodalom képviselői körében kedvező fogadtatásra talált annyiban, amennyiben az *megerősíteni* látszott az új megközelítés Rottmann- és Zambrano-ügyekben lerakott alapjait. Amint azt láthattuk, McCarthy-ügyben is alkalmazott Zambrano-teszt magára az uniós polgári státuszra és *nem a tagállamköziség követelményén nyugvó belső piaci megfontolásokra* fókuszál.

⁴³ Ld. uo. 46. pont

⁴⁴ Ld. uo. 47. pont.

⁴⁵ McCarthy-ítélet 49. pont.

⁴⁶ Ld. uo.

⁴⁷ Ld. uo. 50. pont.

⁴⁸ Ld. uo. 51. pont.

⁴⁹ Mindezt annak ellenére Kokott főtanácsnok véleményében elismerte, hogy „az ítélkezési gyakorlat alapján ezért a kettős állampolgárság fennállása az uniós polgárok származási tagállamaikkal szembeni jogállásának megítélése szempontjából főszabály szerint mindenképpen jelentőséggel bír” Ld. Kokott főtanácsnoki vélemény 33. pont

Rövid összegzését kínálva a fentieknek, egyes Szerzők úgy vélik, a tárgyalat döntések végre alternatívát kínálnak a tradicionális tagállamköziség követelményén túl. Mi több, olyan alternatívát, amely már nem gazdasági alapokon,⁵⁰ hanem a határok nélküli Európa „polgárának” koncepcióján nyugszik. A McCarthy-ítélet tehát a Rottmann- és a Zambrano-döntésekhez hasonlóan megerősíteni látszik az európai térben formálódó, alapvetően és meghatározóan az uniós polgári státuszra, mint egységes jogállásra épülő új koncepciót.

Valóban erről van-e szó? A Bíróság az új doktrína lefektetésével kétség kívül utat nyitott az uniós jog alkalmazásának, akár tagállamközi elem hiányában is. A kérdés persze az, milyen szélesre tárta a kapukat. Amint láttuk, a Bíróság mindkét esetben ugyanazt a tesztet alkalmazta, mégis eltérő eredményre jutott. Ennyiben, egyelőre csak azt rögzíthetjük: mindaddig, amíg a Bíróság nem értelmezi *indokolatlanul megszorítóan* e koncepciót, az kétség kívül alkalmas az uniós jog hatályának kiterjesztésére.⁵¹ A következőkben így a Zambrano-ítélet *pontos hatályát* vizsgáljuk.

2. Az uniós polgárság hatálya

2.1. A „Zambrano-teszt”

Mindenekelőtt az a kérdés merül fel, hogyan is értelmezendő a Bíróság által lefektetett követelmény, miszerint „sérülne az uniós polgárságból fakadó jogok lényegének tényleges élvezete”.

A Zambrano- és a Rottmann-döntés óta tudjuk, a jogok lényegének tényleges gyakorlása sérül, ha az uniós polgár Unión belüli tartózkodása (Zambrano), vagy épp maga az uniós polgári státusz (Rottmann) forog kockán. Utóbbi értelemszerűen maga után vonja a státusszal járó jogok gyakorlásának elvesztését, mintegy másodlagos kérdéssé redukálva azt.⁵²

Ami a kérdéses uniós polgári jogosítványokat illeti, a Bíróság fenti döntéseiben – még ha hallgatólagosan is – egyfajta normahierarchiát állított fel, mely csúcán az *Unión belüli szabad mozgás és tartózkodás joga* helyezkedik el.⁵³ Kezdetben úgy tűnt, a Bíróság a Zambrano-ítéletével *mintegy szétválasztja a szabad mozgási és tartózkodási* jogosítványokat. A kérdéses ügyet követő döntéseiben azonban jelentősen leszűkítette a Zambrano-ügyben felállított precedenst azon gyakorlatával, amely szerint *egy konkrét tagállam kényszerű elhagyása*, anélkül, hogy az az Unió területének elhagyásával

⁵⁰ N. Nic SHUIBHNE: The resilience of EU market citizenship. *Common Market Law Review*, 2010. 47(6).

⁵¹ WIESBROCK i. m. 867.

⁵² N. Nic SHUIBHNE: (Some Of) The Kids Are All Right: Comment on McCarthy and Dereci. *Common Market Law Review*, Vol. 49. 2012/1. 364. Ha az uniós polgári jogosítványok – Bíróság által ily módon felfogott – lényege sérül, valóban nincs szükség további tagállamköziséget biztosító elem felmutatására.

⁵³ A Zambrano-esetben Sharpston főtanácsnok megjegyezte ugyanakkor, a Zambrano gyerekek továbbra is élvezhetik a valamely tagállam által nyújtott diplomáciai és a konzuli védelemhez való jogot bármely országban, ahol letelepednek, nem kevésbé az EUMSZ 20(2)(d) és 24. cikkében rögzített jogosítványokat.

járna, nem fosztja meg az uniós polgárt lényegi jogainak élvezetétől.⁵⁴ Márpedig az elsőleges jog úgy fogalmaz, a tartózkodás joga a tagállamok területén biztosított, ez alól nem képezhet kivételt, maga a származási ország sem. A fenti szemlélet még ha csak hallgatólagosan is, de már jelen volt a McCarthy-ügyben, egyértelmű kifejeződést azonban csak az alább bemutatandó Dereci-ügyben nyert.

2.2. A Dereci-ügy⁵⁵

2.2.1. A DERECI-ÜGY TÉNYÁLLÁSA

A Dereci-ügy olyan uniós polgárok harmadik országbeli családtagjainak ausztriai tartózkodási jogára vonatkozott, akik korábban soha nem éltek a szabad mozgás jogával.⁵⁶

A tényállások röviden összefoglalva a következők:

- Dereci török állampolgár, jogellenesen lépett be Ausztria területére. Ott házasságot kötött egy osztrák állampolgárral, három gyermekük született, akik mindannyian kiskorú osztrák állampolgárok.
- Maduike, nigériai állampolgár, szintén jogellenesen lépett Ausztria területére. Házasságot kötött egy osztrák állampolgárral, akivel jelenleg együtt is lakik a kérdéses ország területén.
- Heiml, Sri Lankai állampolgár az előbbiekkal ellentétben azt megelőzően kötött házasságot egy osztrák állampolgárral, mielőtt Ausztria területére lépett, ahol férjével jelenleg is lakik, bár tartózkodási engedélye már lejárt.
- Kokollari, kétéves korában, az akkor jugoszláv állampolgárságú szüleivel jogszerűen lépett be Ausztriába, huszonkilenc éves, de állítása szerint a már osztrák állampolgárságú édesanyja biztosítja létfenntartását.
- Stevic szerb állampolgár, ötvenkét évesen családegyesítésért folyamodott édesapjával, aki hosszú évek óta Ausztriában lakik, 2007-ben pedig megkapta az osztrák állampolgárságot.

Amint látjuk, a felperesek helyzete jelentősen különbözik a tekintetben, hogy legálisan avagy illegálisan léptek először Ausztria területére, a uniós polgárhoz fűződő családi kötelék jellege, végül pedig a függőség tényének fennállása, ill. mértéke alapján.

Az osztrák belügyminisztérium mégis valamennyi alapeljárás tekintetében megtadta a 2004/38/EK irányelv által előírthoz hasonló, az uniós polgárok családtagjaira vonatkozó szabályozásnak az alapeljárások felpereseire való alkalmazását, tekintettel,

⁵⁴ „A Szerződésben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.” EUMSZ 21(1) bek.

⁵⁵ A Bíróság C-256/11. sz. 2011. november 15-én Dereci-ügyben hozott ítélete (az EBHT-ban még nem tették közzé).

⁵⁶ A hatályos osztrák bevándorlási szabályozás értelmében a harmadik országbeliek tartózkodási kérelmüket külföldön, Ausztria területére történő belépésüket megelőzően kell benyújtásuk a helyi illetékes diplomáciai hatóságokhoz. Kérelmük elbírálásáig kötelesek külföldön maradni. A Dereci-ügy öt különböző osztrák ügyre vonatkozott, amelyből négy esetben kiutasító határozatot fogadtak el a harmadik országbeli családtagokkal szemben.

hogyan érintett uniós polgárok nem gyakorolták a szabad mozgás jogát. Az előterjesztő bíróság szerint, azonban felmerül a kérdés, hogy a Bíróság által a Zambrano-ügyben alkalmazott teszt relevanciával bír-e a szóban forgó ügyekben.

A Dereci-ügy kapcsán született főtanácsnoki véleményben foglaltak, nézetem szerint komoly kihatással lesznek a bíróság jövőbeni vonatkozó joggyakorlatára, ezért azt mindenképpen szükséges röviden áttekinteni.

2.2.2. A DERECI-ÜGY KAPCSÁN SZÜLETETT FŐTANÁCSNOKI VÉLEMÉNY

Mengozi főtanácsnok a Dereci-ügyben kifejtett véleményében, a már tárgyalt ügyekhez hasonlóan hangsúlyozza a 2004/38/EK irányelv adott esetre való alkalmazhatatlanságát. Ami a Zambrano-teszt érvényesíthetőségét illeti, úgy véli, az adott öt ügy egyikében sem áll fenn annak kockázata, hogy az érintett uniós polgárok ne gyakorolhatnák lényegi uniós jogait. Kijelenti továbbá, miszerint „az uniós polgári jogállással összefüggő jogok lényege” nem foglalja magában a családi élet tiszteletben tartásához való jogot, amelyet az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. cikke, valamint az EJEE 8. cikkének (1) bekezdése biztosít.

A főtanácsnok hangsúlyozza ugyanakkor az *egyedi helyzetek* jelentőségét, amelyekkel a Bíróságnak a jövőben foglalkoznia kell az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elbírálása során. Nézete szerint, ezek az egyedi helyzetek határozzák majd meg egzakt módon a Zambrano-ügyben hozott ítélet hatályát. Erre gyakorlati példával is szolgál, amikor véleményében azzal a hipotetikus felvetéssel él, miszerint:

„Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre ugyanez volna a válasz, ha bizonyos ténybeli körülmények eltérőek lennének. Ha például M. Dereci házastársa, akármilyen okból munkaképtelen lenne, és így képtelen volna gyermekei szükségleteiről gondoskodni, véleményem szerint komolyan fennállna annak a veszélye, hogy a tartózkodási engedély férjével szembeni megtagadása, és M. Derecinek ezt szükségszerűen követő, Törökországba történő kiutasítása megfosztaná a házaspár gyermekeit attól, hogy az uniós polgárság jogállásával összefüggő jogait lényegét ténylegesen élvezzék, és valószínűleg arra kényszerítené őket, hogy elhagyják az Unió területét. Három kiskorú gyermek anyjaként, és saját gazdasági források nélkül ugyanis annak ellenére, hogy állampolgársága alapján tartózkodási joggal rendelkezik Ausztriában, munkaképtelen állapotban, és következképpen arra is képtelenül, hogy családtagjaival tartósan másik tagállam területén telepedjen le, tudná-e biztosítani M. Dereci felesége a gyermekei eltartását?”⁵⁷

Mengozi főtanácsnok véleményében tehát igen komoly jelentőséget tulajdonít az egyedi körülmények Bíróság általi értékelésének az adott esetek kapcsán. Állásfoglalásában továbbá a *függőség fogalmának* egy igen kiterjesztő értelmezését adja, amely magában foglalja mind a gazdasági, mind pedig a jogi, közigazgatási és emocionális

⁵⁷ Mengozzi vélemény 47. pont.

értelemben vett gondoskodást. Mindemellett hangsúlyozza, a Bíróság jelen ítélezési gyakorlata a jogbiztonság szempontjából egyáltalán nem megnyugtató.⁵⁸

2.2.3. A BÍRÓSÁG DÖNTÉSE

A Bíróság a főtanácsnoki véleményhez hasonlóan, a McCarthy-ügy nyomvonalán haladva mindenekelőtt deklarálja a 2004/38 /EK irányelv adott ügyben való alkalmazhatatlanságát. Másodsorban megerősíti a McCarthy-ügyben kimondottakat, miszerint az alapeljárások felpereseinek családtagjaihoz hasonló uniós polgár helyzetét, aki nem gyakorolta a szabad mozgáshoz való jogát, pusztán emiatt nem lehet teljesen belső helyzetnek tekinteni.⁵⁹ Ezzel párhuzamosan rögzíti a Zambrano-teszt-alkalmazásának elvi lehetőségét, amikor is kimondta:

„Az EUMSZ 20. cikkel ellentétesek azok a nemzeti intézkedések, amelyek azal a hatással járnak, hogy megfosztják az uniós polgárokat az e jogállás révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezetétől.”⁶⁰

Ami pedig annak tényleges alkalmazását illeti, a Bíróság a Dereci-ítéletben már nem rejti véka alá, amit a McCarthy-ítéletben még igyekezett palástolni. Ahhoz, hogy a teszt alkalmazást nyerhessen, olyan helyzetnek szükséges fennállnia, amely eredményeként „az uniós polgár valójában kénytelen elhagyni nemcsak azon tagállam területét, amelynek állampolgára, hanem egyáltalán az Unió egészének területét is.”⁶¹

A Bíróság úgy folytatja: „Következésképpen pusztán az a tény, hogy gazdasági okokból vagy a családi egységnek az Unió területén történő fenntartása érdekében valamely tagállami állampolgár számára kívánatosnak tűnhet, ha családtagjai, akik nem rendelkeznek egyetlen tagállam állampolgárságával sem, vele együtt az Unió területén tartózkodhatnak, önmagában nem elegendő annak megállapításához, hogy az uniós polgár kénytelen volna elhagyni az Unió területét e tartózkodási jog megadásának megtagadása esetén.”⁶²

A Bíróság immár a családi élethez való jog kérdésében is állást foglal, még ha annak kicsengése nem is túl pozitív. A Bíróság Mengozzi főtanácsnok véleményéhez hasonlóan a Charta 51(2) bekezdésében foglalt hatáskör-kiterjesztés tilalmára hivatkozva azt tanácsolja az utaló fórumnak: mielőtt az a családi élet tiszteletben tartásának követelménye érvényesülését értékelné, vizsgálja meg, hogy az alapeljárás felpereseinek helyzete az uniós jog hatálya alá tartozik-e. Egyben figyelmezteti a tagállamokat, amennyiben mégsem tartozna a tényállás az uniós jog hatálya alá, azok az EJEE részes feleiként tiszteletben kell tartsák az Egyezmény 8. cikkében biztosított magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot.⁶³

Összegezve, a Bíróság a Dereci-ügyben *éles elhatárolást* tett az Unió területe és a saját származási ország területének kényszerű elhagyása között (amely ha kifejezetten

⁵⁸ Mengozzi vélemény 49. pont.

⁵⁹ Dereci-ítélet 61. pont.

⁶⁰ Uo. 64. pont.

⁶¹ Ld. Dereci-ítélet 66. pont.

⁶² Uo. 68. pont.

⁶³ Uo. 73. pont.

nem is, de hallgatólagosan már a McCarthy-ügyben is jelen volt), ezzel lényegében behatárolva joggyakorlatának tartózkodási jogi konzekvenciáit.⁶⁴

A Dereci-ítéletben foglaltak fényében érdemes ugyanakkor megvizsgálni az EuB fent bemutatott döntéseit, így elsősorban annak McCarthy-ügyben hozott határozatát, különösen ami a Mengozzi főtanácsnok véleményében foglalt szempontok alkalmazhatóságát illeti. A következőkben tehát arra fókuszálunk, az adott eset körülményeinek teljeskörű értékelése, ill. a függőség fogalmának fenti értelmezése milyen kihatással lehetett volna a kérdéses ügyben született döntésre.

2.3. *A Bíróság Zambrano- és Mccarthy-döntéseinek értékelése a Dereci-ügyben foglaltak alapján*

Amint azt láttuk, a Dereci-ítéletben foglaltak szerint, az uniós polgárság központi magvát a családtagok kiutasítása csak akkor érinti, ha az uniós polgár *de facto elhagyni kényszerül* az Unió területét. A Bíróság szerint ez a veszély azonban nem fenyegette sem a McCarthy-ügy, sem a Dereci-ügy felpereseit, hiszen azok szabadon élhettek a szabad mozgás kínálta előnnyel.

A fentiek alapján felmerül a kérdés, vajon a Zambrano családnak lehetősége lett volna-e egy másik tagállamba költözni?⁶⁵ Sajnos ezt a kérdést senki nem tette fel az eljárás során, így erre utólag nehéz lenne választ kapni.

Ami bizonyos, a Zambrano-esetben az egész család szabad tartózkodást nyerhetett Belgium, azaz a származási ország területén, amíg McCarthy asszony számára mindössze három alternatíva kínálkozott. Elsőként, az Egyesült Királyságban marad férje nélkül (ami a családi élet szempontjából vet fel komoly aggályokat, erre az alábbiakban még részletesen kitérünk), másodsorban egy másik tagállamba költözik, végső soron pedig dönthet úgy, hogy elhagyja az Unió területét és párjával Jamaicában telepedik le.

Ami a McCarthy-döntést illeti, érthetetlen, hogy a Bíróság miért jutott a Zambrano-döntésétől jelentősen eltérő eredményre. Felmerül, hogy az EuB gyermekek irányába való elfogultsága (lásd Zambrano-ügy, Garcia Avello-ügy) vezetett más előjelű döntésre a McCarthy-ügy kapcsán, hiszen ez utóbbi esetben „pusztán” egy házastárs és nem a közös gyermekek számára vindikáltak jogokat.⁶⁶ Ha így is van, szükséges leszögezni, nem a „McCarthy-ügy” a megfelelő eszköz egy ilyen „*értékalapú*” döntés megszületésére.

⁶⁴ VAN BOGDANDY i. m. 10.

⁶⁵ A 2004/38/EK irányelv 6. cikke (1) bekezdése értelmében az uniós polgárokat érvényes személyazonosító igazolvány vagy útlevél birtokában külön feltételek és más formai követelmények nélkül három hónapig megilleti a tartózkodás joga egy másik tagállam területén. A 6. cikk 2. bekezdése e jogot kiterjeszti azon családtagokra is, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai, és az uniós polgárt kísérik, vagy hozzá csatlakoznak, azaz potenciálisan e körbe tartoznak a Zambrano szülők, McCarthy úr és Dereci-ügy felperesei. A Bíróság Metock-ügyben hozott döntése óta tudjuk, hogy az Unió területén való előzetes jogszerű tartózkodás követelménye már a múlté. Ez az összes család számára lehetőséget biztosítana, hogy vállalkozást kezdjenek vagy munkát vállaljanak, ami hosszabb távon tartózkodást biztosítana számukra a fogadó ország területén.

⁶⁶ A McCarthy- eset a Zambrano-esethez hasonlóan harmadik országbeli polgárok származékos úton szerzett tartózkodási jogaira vonatkozott. Amíg azonban utóbbiban a szülők vindikáltak jogot a tartózkodásra a fenti jogcímen, addig a McCarthy-esetben egy az állampolgársága szerinti állam területét soha el nem hagyó uniós polgár követelt tartózkodási jogot házastársa számára.

A ténszerűség kedvéért továbbá jó, ha tudjuk, noha a főtanácsnoki vélemény, és maga az ítélet is csak McCarthy asszonyt és férjét említi, a bírósági iratokból kitűnik,⁶⁷ az asszony három gyermeket nevel, akik közül egy fogyatékos és ápolásra szorul. Ezzel szemben mind a véleményben, mind pedig az ítéletben említésre kerül, hogy McCarthy asszony szociális segílyt vesz igénybe. Egyik irat *sem tér ki azonban a segíly jellegére*, ill. konkrétan arra a kérdésre, vajon a segílyt McCarthy asszony ápolási támogatásaként kapja-e. Az iratokból sajnálatos módon arra sem derül fény, vajon ez utóbbi körülmény gátolja-e meg McCarthy asszonyt a kereső tevékenység folytatásában, hogy ily módon gazdaságilag aktív polgárként kedvezőbb elbánásban részesülhessen az uniós jog rendelkezései alapján. Ezzel összefüggésben arról a fontos kérdéstről sem esik szó továbbá, hogy McCarthy asszony inaktív státusza mennyiben akadályozza meg a másik tagállamba való „szabad költözést”.

McCarthy számára elviekben ugyan adott a másik tagállamba való költözés lehetősége, de ez a gyakorlatban – a bíróság által feltételezettnél – jóval *problematikusabb*. Annak kimondása tehát – amint azt a nemzeti bíróság leírta –, miszerint a tényállás egy eleme alapján sem tűnik úgy, hogy McCarthy asszony akadályozva lenne a szabad mozgásban, nem tűnik helytállóknak. Mengozzi főtanácsnoknak a függőség különböző formáira való fenti hivatkozása a jövőben lehetőséget ad az összes releváns körülmény mérlegelésére, még ha adott esetben a Bíróság úgy is ítélte meg, az nem vizkőzelebb az uniós polgári jogállás lényegi magvához.⁶⁸

A Bíróság munkametódusát illetően aggályos továbbá, hogy az mind a Zambrano-, mind pedig a McCarthy-ítélet indoklásában kategórikus *ténybeli kijelentésekkel él*. Előbbi ügyben a felperes javára, utóbbiban annak hátrányára. Le kell azonban szőgezni, hogy egyik esetben sem helyénvaló ez a megközelítés. A Bíróságnak – az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatali eljárásban – a nemzeti fórumra kellene bíznia a tényanyag „szolgáltatását”. Ha mégis vállalja a kockázatot és a „tények veszélyes tengerére” evez, a vizsgálódásnak – mint az fent már említésre került – *minden, a döntés szempontjából releváns körülményre ki kell terjednie*.

A Bíróság fenti megközelítése ráadásul az előzetes döntéshozatali kérelmek lavi-náját indíthatja el, olyan „tényben gazdag és fordulatos ügyekkel”, amelyek könnyen rést üthetnek a jelenlegi gyakorlat amúgy sem túl erős pajzsán.

Mi több, e metódus olyan szerepkört biztosít a bíróság számára, amely soha nem állt és nem is állhatott az uniós jogalkotó szándékában. Így az egyszerre működne „alsó bíróságként”, amely maga „szolgáltatja” ill. széleskörűen értékeli a tényanyagot, anélkül azonban, hogy az összes, az ügyben releváns tény birtokában lenne.⁶⁹ Másfelől, egyfajta alkotmánybíróság szerepében tetszelegne, amely minden a fentihez hasonló ténybeli kérdést az elsődleges jog már amúgy is túlcizellált mátrixába ágyaz be.⁷⁰

⁶⁷ 8. pont, Court of Appeal Shirley McCarthy v. Secretary of State for the Home Department (2008) EWCA Civ 641.

⁶⁸ Ld. fent 53. A Dereci-ügyben hozott főtanácsnoki vélemény 47. pontja.

⁶⁹ Ld. a McCarthy-ügy kapcsán kifejtettek, ahol is a Bíróság „elfelejtkezett” a gyermekek jelenlétéről és a függőség kérdése kapcsán sem tért ki minden releváns kérdésre.

⁷⁰ SHUIBHNE i. m. 371.

Összegezve, a Zambrano-teszt-alkalmazásának a McCarthy- és a Dereci-ügyekben szabott *szűk mezsgyén haladva* marad a már jól bevált tagállamköziség útja – legalább is annak számára, aki tud élni ezzel a lehetőséggel. Ha el is fogadjuk, hogy a McCarthy- vagy a Dereci-ügy kérelmezői számára tényleges alternatívaként kínálkozik egy másik tagállamba való költözés lehetősége – ezzel életre hívva az uniós jog szabad mozgásra vonatkozó rendelkezéseit (lásd Akrich-ügy) –, felmerül a kérdés, érdemes-e arra sarkallni az uniós polgárokat, hogy ezen a *mesterkélt úton érvényesítsék* jogaikat. Érdemes-e továbbra is azzal áltatni magunkat, hogy az uniós jogok alkalmazhatósága szempontjából meghatározó különbség van a között, ha valaki rövid időre, pusztán az uniós jog előnyeinek kiaknázása céljából egy másik tagállamba költözik, ill. ha valaki korábban soha nem élt a szabad mozgás jogával.

Ez számos további kérdést vet fel, így mindenekelőtt azt, hogy az uniós polgárnak mennyi ideig szükséges távol maradnia az otthonától az uniós jog felhívhatósága céljából. Elegendő-e az irányelv által biztosított három hónap, avagy az ennél hosszabb idejű ott tartózkodást követel. A McCarthy- és a Dereci-döntésekből kiindulva, előbb vagy utóbb, de a Bíróságnak választ kell adnia e kérdésekre.

3. A családi élet egységének biztosítása az uniós polgári jogállás fényében

Nyilvánvaló, hogy a Zambrano-, a McCarthy- és a Dereci-ügyek háttérében a *családi egység megőrzése*, mint alapvető megfontolás húzódik meg. A családi élet tiszteletben tartása alapjogi követelményét mind az Alapjogi Charta 7. cikke, mind pedig az EJEE 8. cikke rögzíti.

Ez alapján meglepőnek tűnhet, hogy sem a Zambrano-, sem a McCarthy-ítéletben nem történik utalás az alapvető jogok védelmére, vagy magára a Chartára,⁷¹ annak ellenére, hogy véleményükben a főtanácsnokok mind részletesen kitértek arra, sőt a Zambrano-ügyben maga az utaló fórum kérdései között is szerepelt az.⁷²

A családdegyesítéshez való uniós szintű jog biztosítása vonatkozásában a tárgyalt ügyek, így a Zambrano- és a McCarthy-ügy kapcsán kiadott főtanácsnoki vélemények összecsengenek, tekintve, hogy mindkét állásfoglalás összességében negatív előjellel bír. Ez Kokott főtanácsnok McCarthy-ügy kapcsán megfogalmazott véleményéből értelemszerűen következik, hiszen a képlet egyszerű: az uniós jog alkalmazhatósága hiányában az alapjogi megfontolások érvényesítésére maguk a nemzeti bíróságok és adott esetben az Emberi Jogok Európai Bírósága rendelkezik hatáskörrel.⁷³ Sharpston főtanácsnok a Zambrano-ügy kapcsán kiadott véleményében ugyanakkor hosszasan taglalja az uniós alapvető jogi védelem és a hatásköri kérdések összefüggéseit.⁷⁴ Indítványa

⁷¹ WIESBROCK i. m. 869. Az alapjogokra való hivatkozás hiánya ez esetben elfogadható, hiszen az ügy felmerülésekor a charta még nem bírt kötelező erővel.

⁷² Az utaló fórum a Charta 21, 24, és 34. cikkeinek potenciális alkalmazhatóságára kérdezett rá. Ld. a Zambrano-ítélet 35. pontja.

⁷³ Ld. Kokott főtanácsnok véleménye 60. pont.

⁷⁴ A főtanácsnoki vélemény központi szerepet szán a Chartában szereplő alapvető jogok Bíróság általi hivatkozásának. Ezt jól jelzi, hogy összesen 101 alkalommal szerepel az alapvető jog terminus az indítványban. A Bíróság ezzel szemben mindössze négy alkalommal említi azt, amikor is megismétli a belga bíróság által előterjesztett előzetes döntéshozatali kérelmet. Ld. HAILBRONNER–THYM i. m. 1255.

szerint, amennyiben az EU valamely meghatározott jogterületen – akár kizárólagos, akár közös – hatáskörrel rendelkezik, az uniós alapjogi védelmet még abban az esetben is biztosítani kell az uniós polgárok számára, ha az említett hatáskört korábban nem gyakorolták.⁷⁵ Érvelését mégis azzal a rövid, ám de velős konklúzióval zárja, miszerint az alap-eljárásban releváns tények felmerülésekor a családi élethez való uniós szintű jog önálló jogként nem volt hivatkozható.⁷⁶

Sharpston főtanácsnok véleménye jól megvilágítja a kérdés érzékeny és összetett jellegét, elsősorban, ami a hatásköri vonatkozásokat illeti. Gondolok itt elsősorban a Charta alkalmazási körét rendező 51. cikkére.

A családi élet alapjogi védelmének migrációs vonatkozásokkal „terhelt” kérdésköre az uniós jogban messze nem ellentmondásoktól mentes. A Bíróság elsőként a Carpenter-ügyben az uniós jog általános elveinek részeként ismerte el a családi élethez való alapvető jogot. Ennek kapcsán az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatára támaszkodott.⁷⁷ A Carpenter-ügyet követő ítéleteiben, így a MRAX-, a Baumbast- és a Metock-döntésekben a Bíróság a családi élet védelmének kifejezett alapjogi hivatkozása helyett azonban már igyekezett sui generis uniós megoldásokat alkalmazni az uniós polgárok családdegyesítési jogait biztosítandó.

A sui generis uniós megoldások bíróság általi előszeretettel való alkalmazása vélhetően gyakorlati megfontolásokon alapul.⁷⁸ Amennyiben 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 joggyakorlatával, különösképp a családdegyesítési irányelv megsemmisítésének tárgyában hozott döntéssel.⁷⁹ Ezt a megközelítést jól illusztrálja a Zambrano-ügy, amelyben, mint arra utaltam is, a Bíróság még csak említést sem tett a családi élet tiszteletben tartásának alapjogi követelményéről. E helyett az „uniós polgári jogok hatékony gyakorlásának” védőernyője alatt biztosította a családi egység megőrzését a származási ország területén.

Ez a megközelítés különösen elgondolkodtató a strasbourgi bíróság legújabb gyakorlata fényében, nem beszélve az Unió Egyezményhez való jövőbeni csatlakozásáról. Amíg ugyanis az Egyezményt és így a Bíróság gyakorlatát korábban messze nem lehetett „gyermekbarát dokumentumként” jellemezni, látnunk kell, hogy a strasbourgi gyakorlat egyre inkább figyelemmel van a gyermekek érdekeire. Ezt tükrözi a nemrég

⁷⁵ Sharpston főtanácsnoki vélemény 163. pont.

⁷⁶ Sharpston azonban maga is elismeri indítványában, hogy javaslata a föderális egyensúlyra nézve messze ható következményekkel járna, és azt a szóban forgó esetben az EUB-nak (még) nem kellene magáévá tennie. Ehhez az ítélkezési gyakorlat fejlődésére és az Uniót alkotó hatalmaknak (a tagállamok) az alapvető jogok Unióban játszott szerepének új irányba mutató egyértelmű politikai nyilatkozatára van szükség. Ld. Sharpston vélemény 173. pont. Ld. továbbá VON BOGDANDY i. m. 8.

⁷⁷ Mi több, az EUB a felperes családi életét a szolgáltatások szabadságának eszközével olyan helyzetben védte, amely alapján véve „tiszta belföldi” volt.

⁷⁸ Ld. COSTELLO i. m. 612.

⁷⁹ Ld. a Bíróság a C-540/03. sz. Parlament kontra Tanács ügyben 2006. június 27-én hozott ítélete (EBHT 2006., I-5769. o.).

született Nunez v. Norvégia döntés⁸⁰ is, amelyben a Bíróság a korábbi döntéseivel⁸¹ el-
lentétben komoly figyelmet szentel a gyermek érdekeinek a közösségi és az egyéni ér-
dekek mérlegelése során.

Az ügy tényállása szerint egy dominikai állampolgár turistaként érkezett Norvé-
giába még 1996 folyamán. Lopás büntette miatt azonban kiutasították a kérdéses orszá-
gól, azzal, hogy két évig nem léphet annak területére. A döntéstől számított négy hó-
napon belül hamis útlevéllel mégis visszatért, majd házasságot kötött egy norvég
állampolgárral. A házasság rövid időn belül felbontásra került. A hölgy végül egy Nor-
végiában letelepedett dominikai származású úrral lépett élettársi közösségre, amely kap-
csolatból két gyermek is született.

A kérelmező – az Egyezmény 8. cikkére hivatkozással – azt sérelmezte, hogy az őt
Norvégiából kiutasító végzés, amely két éven belüli visszatérését kizárja, sérti a csalá-
di élethez való jogát, hiszen ez kiskorú gyermekeitől való elválását eredményezné.
Annak ellenére, hogy a hölgy kétségbevonhatatlanul megsértette a norvég bevándorlá-
si jogot, továbbá ésszerűen nem is számolhatott azzal, hogy az ország területén tartó-
zkodást nyer a jövőben, az EJEB mégis arra a következtetésre jutott, hogy az édesanya
kiutasítása az ország területéről nyilvánvalóan sérelmes lenne a gyermek érdekeire.⁸²

Ha a fenti ügyet rávetítjük a Zambrano-ügyre, nyilvánvaló, hogy a belga hatóság ki-
utasító döntése sérti az Egyezmény 8. cikkét és a családi élet tiszteletben tartásának alap-
vető jogát az általános jogelvek részeként. Ha ehhez hozzáadjuk a Charta 24(2) beke-
zésében foglaltakat, amely szerint „A hatóságok és a magánintézmények gyermekekkel
kapcsolatos tevékenységében a gyermek mindenek fölött álló érdekének kell az elsőd-
leges szempontnak lennie”, még inkább meglepőnek tűnhet, hogy a Bíróság fenti dön-
tésében nem foglalkozott alapjogi kérdésekkel.

Ez a Zambrano-ügy kapcsán – a végeredményt tekintve – nem tekinthető proble-
matikusnak, hiszen a család egységének fennmaradása biztosítást nyert az uniós pol-
gárokat megillető tartózkodási jogok alapján.

Annál nagyobb szükség mutatkozott arra a McCarthy- és az azt követő Dereci-
ügyekben. Ahogy azt már jeleztem, sajnálatos módon a McCarthy-ügyben sem történt
utalás a családi élet tiszteletben tartásával kapcsolatos jogokra. A Dereci-ügyben ez-
zel szemben az EuB – Mengozzi főtanácsnok véleményével összhangban – azt taná-
csolta a nemzeti fórum számára, az mindenekelőtt vizsgálja meg, vajon az adott tény-
állás az uniós jog hatálya alá esik-e.⁸³

A tagállami bíróságokra hagyva tehát annak eldöntését, hogy az adott eset az uniós
jog alkalmazási körébe esik-e, rögzíti, a Charta 7. cikkében foglaltak teljesülése csak
azon kivételes körülmények esetén vizsgálendő, amikor a Zambrano-teszt-alkalmazást
nyerhet, azaz tisztán belső tényállások esetén nem. A Charta 7. cikke tehát nem köti a

⁸⁰ 55597/09 Nunez kontra Norvégia, 2011. június 28.

⁸¹ Darren Omoregie and others v. Norway, 2008. július 31., App no. 265/07.

⁸² Tekintettel a gyermekek anyjukhoz való régóta tartó és erős kötődésére, a felügyeleti jogot az apára ruházó
döntésre, az általuk átélte feszültségre és arra a hosszú időre, amely alatt a hatóságok döntöttek a kérelmező
kiutasításáról és a vele szembeni beutazási tilalomról, a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy – az eset
adott és kivételes körülményei között – a kérelmezőnek az országból való kitiltása túlságosan hátrányosan
érintené a gyerekeket. Mirtha Ledy de Leon Nunez Norvégia elleni ügye (55597/09. sz. ügy) 81–84. pontok

⁸³ Ld. Dereci-ítélet 72. pont

tagállamokat épp azokban az esetekben, amikor az emberi jogokra való hivatkozás égetően szükséges lenne.⁸⁴ Amikor pedig a 7. cikk alkalmazása megállapítható, az lényegében szükségtelen, tekintettel, hogy az uniós polgári jogok lényegének megsértése már amúgy is megállapítást nyert.⁸⁵

Erre a jogdogmatikai szempontból kényes helyzetre kínálnak megoldást Van Bogdandy és szerzőtársai, akik az alapjogok lényegének érvényesülésére a Solange II. doktrína alkalmazását javasolják. E javaslat értelmében az Alapjogi Karta alkalmazási körén kívül egy uniós polgár alapvetően nem hivatkozhat uniós alapjogokra mindaddig, amíg az érintett tagállamban az alapjogok lényeges tartalmát általánosságban tiszteletben tartják, amit pedig vélelmezni kell. Amennyiben azonban a vélelem megdől, a Ruiz Zambrano- eset kialakította joggyakorlat értelmében az uniós polgárság központi magva bírósági úton érvényesíthető egyéni jogot biztosít. A Szerzőtársak érvelése szerint ugyanis az alapjogok lényeges tartalma az EUMSZ 2. cikke jóvoltából az európai jogi térben a közhatalom gyakorlásának alapvető feltételévé vált. E megközelítés alapja az EUMSZ 2. cikke, amely szerint az EU bizonyos értékeken alapszik, köztük „az emberi jogok tiszteletben tartásán”. Ez felállít egy mércét, amely minden közhatalom-gyakorlásra kiterjed az európai jogi térben, akár az EU, akár a tagállamok valósítják is meg.⁸⁶

Még ha a fenti megoldás a hatásköri szempontokat tekintve kissé idő előttinek is tűnik,⁸⁷ erősen elgondolkodtató, hogy egy olyan „érték alapú” európai térben, amely legitimitásának megerősítése céljából különös hangsúlyt fektet az alapjogok védelmére és az uniós polgárság intézményének tartalommal való megtöltésére, miért is ne tartozna az uniós polgárság lényegi magvához a család egységének a tartózkodás államában történő biztosítása.⁸⁸ Egy uniós polgár arra kényszerítése, hogy válasszon a családi élete és a tartózkodása szerinti országban megszokott élete között, igenis érintheti annak uniós polgárságából fakadó jogai lényegét.

A Bíróság ráadásul már többször is átlépte a *büvös határvonalat* a családi egység védelme érdekében. Így elsőként a már említett Carpenter-ügyben egy gazdaságilag aktív személy védelme céljából, majd a tárgyalt Zambrano-ügyben az uniós polgárok jogait védendő.

Jelenleg a bevándorlási jog egyes kérdéseinek harmonizálásán túl, lényegében a tagállamok döntenek el, hogy a harmadik országbeli családtagok belépési és tartózkodási jogot nyerhetnek-e területükön, már ami a nem dinamikus uniós polgárok családtagjait illeti. Egyes kommentátorok ugyanakkor úgy vélik, semmi sem gátolja meg az uniós jogalkotót

⁸⁴ Anja LANSBERGEN: Case Summary and Comment: Case C-256/11, Dereci and others v Bundesministerium für Inneres. <http://eudo-citizenship.eu/docs/Dereci%20Case%20Summary%20and%20Comment.pdf>

⁸⁵ A Bíróság döntésében ugyanakkor emlékeztet arra, hogy minden tagállam részese az EJEE-nek, amely a 8. cikkében biztosítja a magán és családi élet tiszteletben tartásához való jogot- Ld. Dereci-ítélet 73. pont

⁸⁶ Az EUMSZ 2. cikke ugyanis nem tartalmaz az Alapjogi Karta 51. cikk (1) bekezdéséhez hasonló semmi-féle korlátozást.

⁸⁷ Ezt maguk a Szerzők is érzik, ezért külön hangsúlyozzák, ez a megközelítés nem az alapjogok átfogó *acquis*-jára vonatkozik, amint az az EUSZ 6. cikkében és az Alapjogi Kartában kifejezésre jut, hanem kizárólag az alapjogok lényeges tartalmára, amint az az EUSZ 2. cikkében szerepel.

⁸⁸ Prof. Dr. Takis Tridimas részletesen taglalta a kérdést az ELTE ÁJK és a Max Planck Intézet által 2012. január 26–27-én közösen rendezett budapesti konferencián: Article 51(1) of the EU Charter of the Fundamental Rights c. előadásában. http://www.ajk.elte.hu/file/ELTE_Max_Planck_Conf_Prog_2012.pdf

abban, hogy az az összes – így a határokat átlépő ill. át nem lépő – uniós polgár vonatkozásában rögzítse a családdegyesítés szabályait. Annál is inkább, mivel az EUMSZ 79. cikke (2)(a) kifejezett felhatalmazást ad arra, hogy a belépés és tartózkodás feltételei szabályozást nyerjenek, beleértve a családdegyesítési célzatúakat is. Azt pedig, hogy sokkal inkább a politikai akarat hiánya, mintsem a hatásköri kérdések gátolják a fordított diszkrimináció problematikájának családdegyesítés területén való megoldását Kochenov szerint, kiválóan illusztrálja, hogy a családdegyesítési irányelv tervezete eredendően kiterjedt a statikus polgárokra is.⁸⁹ A Szerző úgy véli továbbá, a harmonizációt ellenzők táborának felfogása különösen azért téves, mert azok a tagállamok bevándorlási ügyekben való autonómiáját feltételezik az integráció egy olyan szakaszában, amely a belső piac és az uniós polgárság intenzív megerősödése, kiteljesedése által, mára már komoly keretek közé szorult.⁹⁰

Tagadhatatlan, hogy a Bíróság a szabad mozgás jogával élni kívánó uniós polgárok családdegyesítésére vonatkozó joggyakorlatában, *egyre intenzívebben hatol be a korábban nemzeti kompetenciába tartozó területekre* a szabad mozgás biztosításának jelszava alatt. Ezt példázza a Metock-ügy⁹¹ is, amely döntésében a Bíróság felülírta az előzetes jogszerű tartózkodás Akrich-ügyben lefektetett követelményét, igen tágan értelmezve a 2004/38/EK irányelvben rögzített szabad mozgás és tartózkodás jogát az uniós polgárok harmadik országbeli családtagjainak csatlakozását illetően.

Márpedig a Stockholmi program⁹² által meghirdetett „Polgárok Európájában” a saját polgárok családdegyesítési jogainak más, dinamikus uniós polgárokkal ill. a harmadik országbeliekkel szembeni *hátrányos megkülönböztetése* aligha nyerhet igazolást. Addig, amíg a tagállamok politikailag nem kötelezik el magukat a harmonizáció irányába, marad a fordított diszkrimináció problematikája és a Bíróság – bizonytalan kiírással – tesztjei.

4. A fordított diszkrimináció problematikája

Mint láthatjuk, amíg a dinamikus polgárok családtagjai automatikus tartózkodási jogot nyernek a 2004/38 irányelv értelmében, messze nem ez a helyzet a statikus polgárok esetén. Utóbbiak ugyanis csak abban az esetben nyerhetnek tartózkodást, ha kiutasításuk egyébként sértené valamely uniós polgár lényeges jogainak gyakorolhatóságát.

A fordított diszkrimináció kérdése mind Sharpston főtanácsnok Zambrano-, mind pedig Kokott főtanácsnok McCarthy-ügy kapcsán kiadott véleményében megvitatás-

⁸⁹ Kochenov szerint a kontroll illúziója uralkodik azon vágy felett, amely a családdegyesítési jogok tekintetében egyenlő elbánást biztosítana az összes uniós polgárnak függetlenül attól, hogy éltek-e a szabad mozgás jogával. KOCHENOV: Rounding up the circle: The mutation of Member States' nationalities under pressure from EU citizenship. *EUI RSCAS Paper* 2010/23. 20–22.

⁹⁰ Wiesbrock ugyanakkor erős kételynek ad hangot az uniós hatáskörök családdegyesítési tárgyú ügyekben való kiterjesztése tekintetében. WIESBROCK i. m. 870.

⁹¹ A Bíróság C-127/08 sz. Metock and Others v Minister for Justice, Equality and Law Reform ügyben 2008. július 25-én hozott ítélete (az EBHT-ban még nem tették közzé).

⁹² A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítása a polgárok szolgálatában. Council of the European Union, The Stockholm Programme: An open and secure Europe serving and protecting citizens, 5731/10, Brussels, 3 March 2010.

ra került. Kokott főtanácsnok leegyszerűsíti a kérdést, amikor is kijelenti „az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jog nem kínál fogódzót ehhez a problémához”.⁹³

Sharpston főtanácsnok ezzel szemben az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmát rögzítő EUMSZ 18. cikkének szubszidiárius alkalmazását javasolja a Bíróság számára azon esetekben, amikor a nemzeti jog nem kínál megfelelő védelmet. Ez a rendelkezés tehát azokat a szabad mozgás jogával ugyan nem élő, de a dinamikus polgárokkal minden más vonatkozásban hasonló helyzetű polgárokat védi, akik a fordított diszkrimináció miatt így hátrányt szenvednének. A főtanácsnok a hasonló helyzeten túl további feltételként rögzíti az uniós jog alapján védett valamely alapvető jog sérelmének bekövetkeztét, illetve – mint azt említettem – ezen alapvető jogok megfelelő szintű nemzeti védelmének hiányát.⁹⁴

A Bíróság sajnálatos módon azonban, egyik esetben sem utal a fordított diszkrimináció problémájára, avagy a Szerződés említett diszkriminációtilalmat rögzítő 18. cikkére.

Mi több, a „statikus” uniós polgárok nem csak a határokat átlépő társaikkal szemben vannak hátrányban, hanem a családegyesítésről szóló 2003/86/EK irányelv,⁹⁵ ill. bizonyos nemzetközi megállapodások rendelkezéseinek köszönhetően a *harmadik országbeli polgárokkal* is. A kérdéses családegyesítési irányelv vonatkozó rendelkezései értelmében az irányelvben szereplő feltételek teljesítése esetén ugyanis a családegyesítés joga garantált. Természetesen az irányelv számos korlátozó rendelkezést is tartalmaz, gondolok itt a sokat támadott integrációs eszközökre, vagy a várakozási idő követelményére. Azt is látnunk kell továbbá, hogy az irányelv alanyi hatálya lényegében csak a nukleáris családra terjed ki. A Bíróság újabb gyakorlata azonban egyes kérdésekben, így a megfelelő anyagi források rendelkezésre állásának követelménye tekintetében egyre liberálisabb. A Chakroun-döntésében⁹⁶ a Bíróság jelentősen leszűkítette a tagállami autonómiát a családegyesítési kérelmek elbírálását illetően, amikor is deklarálta, hogy nem állítható olyan szigorú küszöb a források megfelelősége tekintetében, amely alapján automatikusan, azaz a körülmények mérlegelése nélkül elutasításra kerülnek kérelmek.

A fordított diszkrimináció problémájának orvoslása márpedig különösen indokolt lehet egyes országok, így Hollandia, Németország, Litvánia és Ciprus tekintetében. Előbbi országok nemzeti szabályozása ugyanis igen szigorú, egyes esetekben szinte teljesíthetetlen családegyesítési követelményeket támaszt saját polgáraik számára.⁹⁷

Ez a politika márpedig könnyen elriasztja a külföldi családtagokkal rendelkező harmadik országbeli polgárokat a tagállami állampolgárság elnyerésétől. Ez egy nehezen feloldható paradoxon, különös tekintettel, hogy az integráció egyik legsikeresebb útja maga a honosítás.⁹⁸

⁹³ Ld. Kokott főtanácsnoki vélemény 40. pont.

⁹⁴ Ld. Sharpston főtanácsnoki vélemény 145–148. pontok.

⁹⁵ A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról, HL L 251., 2003.10.3., 12–18. o.

⁹⁶ A Bíróság C-578/08. sz. Chakroun-ügyben 2010. március 4-én hozott ítéletét (az EBHT-ban még nem tették közzé).

⁹⁷ Így példának okáért a külföldi integráció követelményét: egyes fejlődő országok elzárt településein élő harmadik országbeli polgárok nem könnyen találhatnak holland nyelvtanárt.

⁹⁸ Egyes nemzeti fórumok azirányú igyekezete pedig, hogy a honosítással uniós polgárságot szerzett, harmadik országbeli polgársággal is rendelkező családegyesítők uniós polgári státuszát figyelmen kívül hagyja a családegyesítési ügy elbírálása során, csak további problémákat generál.

A családegyesítési irányelv erre vonatkozóan nem tartalmaz szabályokat, a luxemburgi bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében pedig az uniós polgári státusz szolgál kiindulásként. Az irányelv szerinti családegyesítési jogok elvesztését így csak némiképp kompenzálja az uniós polgári státusz, feltéve, ha az adott személy teljesíti a tagállamkötöttség vagy az uniós polgárságból fakadó jogok lényegi magvának tesztjét. Márpedig, ahogy azt a McCarthy- és Dereci-ügyekben láthattuk, igen nehézkes annak bizonyítása, hogy az adott nemzeti rendelkezés folytán ténylegesen sérülnek a kérdéses személy uniós polgárságból fakadó lényegi jogai.

Így érthető, hogy sokan közülük kényszerűen, de egyszerűen a migrációs turizmus megoldását választják – Hollandiában a „Belga utat”, az Egyesült Királyságban pedig az „Ír utat”.

5. A jogbiztonság követelménye

Nem ez lenne az első eset a „bíróság történetében”, amikor egy döntés *megelőzi korát*, ahogy az a Zambrano-ügyben is történt. Egyes kommentátorok a Bíróság uniós polgárságra vonatkozó joggyakorlatát, épp a fenti okból kifolyólag egy inga működéséhez hasonlítják, amely hol egy liberális, hol pedig egy mérsékelt irányba leng ki.⁹⁹ Ez gyümölcsöző lehet egyes kérelmezők, így jelen esetben a Zambrano házaspár számára, látnunk kell azonban, hogy a bíróság túl liberális döntéseinek sok esetben mások fizetik meg az árát. Ezt példázzák a Förster-¹⁰⁰ a McCarthy- és Dereci-ügyek.

Shuibhne tanulmányában egy szigorú, mégis megszívlelendő figyelmeztetéssel fordul a Bíróság felé. Úgy véli, „ha egy joganyagot szinte teljességgel lehetetlen elmagyarázni vagy tanítani, azzal komoly gondok vannak. Márpedig az uniós polgárság jogterülete ebbe a kategóriába esik.”¹⁰¹

A Shuibhne által festett kép talán komorabb a valódi helyzetnél. Az azonban bizonyos, hogy a bíróság gyakorlata – legalábbis, ami az uniós polgársággal kapcsolatos döntéseit illeti – „tényspecifikus”, individualista irányba halad.¹⁰²

Az ügyek ily módon történő megközelítése teljességgel érthető és elfogadható a strasbourgi bíróság esetében, amely az emberi jogok érvényesülésének európai felvigyázójaként egyedi panaszok alapján jár el. Egy effajta kazuisztikus szemlélet elfogadhatatlannak tűnik ugyanakkor egy olyan bíróság esetében, amelynek fő feladata az uniós jog konzisztenciájának a biztosítása.

Konklúzió

Az uniós polgárságra vonatkozó joganyag két legfontosabb kérdését feszegetik a fenti ítéletek, így egyfelől az Unió és a tagállamok közti hatáskörmegosztás kérdését, másfelől az

⁹⁹ Alina TRYFONIDOU: Family Reunification Rights of (Migrant) Union Citizens: Towards a More Liberal Approach. 634.

¹⁰⁰ A megszorító értelmezésre a Förster-ügy kapcsán a közelmúltban már láthattunk példát. A Bíróság C-158/07 sz. Förster-ügyben 2008. november 18-án született ítélete (EBHT 2008., I-8507.o.)

¹⁰¹ SHUIBHNE i. m. 378.

¹⁰² WIESBROCK i. m. 873.

uniós jogalkotó és a jogalkalmazó közti feladatmegosztást. Az uniós polgárságra vonatkozó jogcsoporthatározások kiterjesztését a tagállamok mindig is kritikus szemmel figyelték. Ami a dinamikus, azaz a tagállami határokat átlépő uniós polgárok családregyesítési jogait illeti, a tagállamok mára lényegében elvesztették szabályozási jogcsoporthatározásaikat. Hasonlóképpen, a harmadik országbeliek belépését és tartózkodását illetően is egyre több terület tartozik uniós kompetenciába, igen szűk területre szorítva vissza ezzel a tagállamok migrációs kérdésekben élvezett döntési autonómiáját. Ez a szűk mezsgye pedig paradox módon nem más, mint a tagállami határokat át nem lépő saját állampolgárok családregyesítésének jogterülete. A tagállamok, utolsó bástyaként védik ezt a területet, ezért sincs könnyű dolga a luxemburgi bíróságnak.

Márpedig az uniós jog fenti ítéleteivel kétségtelenül egy új fejlődési szakasz kapujához érkezett. Minden lehetőség adott arra, hogy az integrációs projekt határozottan elmozduljon a piacorientált szemlélettől a „polgárok Uniója” irányába. Egy olyan irányba, ahol a családregyesítési jogok uniós polgárok általi gyakorlása már nem kizárólag a személyek szabad áramlásnak függvénye. A belső piac megvalósulásával és az uniós polgárság intézményének megerősítésével, mint fő célkitűzéssel immár ésszerűtlennek tűnhet az uniós jog alkalmazását a tagállamok, mint területi egységek megosztottságához kötni. Az Unió működésének ugyanis éppen e területi széttagoltság felszámolása a célja.

A Bíróság Zambrano-ügy kapcsán hozott határozata kétségtelenül a fenti irányba mutat, még ha az EuB-t némi kritika is illetheti amiért döntésének indoklásában nem szolgált kellően mély magyarázattal. A McCarthy- és a Dereci-ítéletekben azonban ismét nyilvánvalóvá vált, hogy a családregyesítési jogok továbbra is sokkal inkább a személyek szabad áramlásával kapcsolatos jogcsoporthatározások gyakorlásának, mintsem az uniós polgári jogállásnak a függvényei. Az említett esetekben az „uniós polgári jogok lényegének” bíróság általi védelme az Unió területének kényszerű elhagyására vonatkozó tilalommal, mint minimum „krízis” követelménnyel lényegében ki is merül. Sokat elárul az is, hogy az Unió területén való tartózkodás joga nem pozitív jogként kerül a Bíróság által megfogalmazásra.

Kétséges tehát, hogy a tagállami polgárok könnyűszerrel hivatkozhatnak majd saját államukkal szemben az uniós jogra, ha a családi életük sérül, vagy valamilyen vonatkozásában az EUMSz 18. cikke szerinti diszkriminációt szenvednek el. A Bíróság fenti megközelítése így továbbra is egy gazdasági alapokon álló Unió képét vetíti elénk.

A tárgyalt jogesetek legnagyobb hiányossága mégis azok fogalmi tisztázatlansága, a jogbiztonság követelményének szinte teljes mellőzésével. Márpedig olyan alapvető jogdogmatikai kérdések, hogy milyen esetben beszélhetünk egy tisztán belső tagállami helyzetről, nem intézhetők el néhány tómonddal. A luxemburgi fórum a jogbiztonság követelményének érvényesülésére tehát vajmi kevés hangsúlyt fektetve, továbbra is egyedi szempontok mérlegelésétől teszi függővé az egyes ügyek végkimenetelét. Ez a megközelítés jól idomul az egyedi panaszok alapján eljáró strasbourgi bíróság 8. cikke kapcsolatos gyakorlatához, ugyanakkor erősen megkérdőjelezhető egy olyan fórum tekintetében, amelynek elsődleges feladata az uniós jog egységességének és koherenciájának a biztosítása.