

KEMÉNY ÉS PUHA JOG AZ UNIÓ BEILLESZKEDÉSI POLITIKÁJÁBAN

GYENEY Laura
egyetemi docens (PPKE JÁK)

1. Az uniós beilleszkedési politika alapjai

Az Amszterdami Szerződés 1999-es hatálybalépésével az Unió felhatalmazást kapott arra, hogy a közös bevándorlás és menekültpolitika területén szabályokat fogadjon el. Amíg előbbi területen a hatásköri kérdések magában a Szerződésben részletesen lefektetésre kerültek, addig a beilleszkedési politika területén erre nem került sor.

Az integrációs politika első évtizedében (1999–2009) így lényegében mindvégig megválaszolatlanul maradt a kérdés, vajon az Unió milyen mértékben avatkozhat be a tagállami beilleszkedési politikákba, figyelemmel arra, hogy a tagállamok továbbra is saját maguk járhattak el megannyi, a migránsok társadalmi integrációjával összefüggő területen (munkaerőpiac, lakhatás, egészségügy, oktatás, kultúra stb.)

Mindeközben számos uniós szintű, integrációs tárgyú szabály került elfogadásra, ill. intézmény kelt életre a klasszikus másodlagos jog formájában, vagy épp az ún. *soft law* eszközrendszerén keresztül. Előbbire példa a tagállamokban jogszerűen tartózkodók családegyesítéséről (a továbbiakban családegyesítési irányelv),¹ ill. a tagállamokban huzamosan és jogszerűen tartózkodók státuszáról szóló irányelv (a továbbiakban huzamos tartózkodási irányelv),² amely jogszabályok ugyanakkor csak heves tanácsi viták eredményeként születhettek meg.³ Ami pedig magát az integrációs *soft law* joganyagot illeti, erős tagállami szembenállás keretében ugyan, de 2004-ben elfogadásra került az Európai Unió integrációs politikájának alapdokumentuma,

¹ A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról, HL L 251., 2003. 10. 03., 12–18. o.

² A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról, HL L 16., 2004. 01. 23., 44–53. o.

³ Épp ezért az eredeti bizottsági javaslatához képest erősen felvizezésre kerültek.

a *Közös Alapelvek*,⁴ amely már tartalmazta, mind az integrációs folyamat definícióját, mind pedig az integrációs politika által elérni kívánt célokat. 2002-től kezdetét vette a *nemzeti integrációs kapcsolattartó pontok hálózatának kiépítése* (ennek továbbfejlesztett változata a jelenlegi Európai Integrációs Hálózat), majd 2007-ben felállításra került az *Európai Integrációs Alap*, a migránsok beilleszkedésének támogatására (2014-től felváltotta azt a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap). 2009-ben életre kelt az uniós intézmények, az érdekelt felek, valamint a civil szervezetek integrációra irányuló eszmecseréjének keretétől szolgáló *Integrációs Fórum* (2015-től az Európai Migrációs Fórum működik helyette), végül az interaktív *Európai Integrációs Honlap*, amely internetes eszköztárat biztosít a migránsokkal foglalkozók számára.

Az uniós szintű beilleszkedési politika területén folytatott tagállami küzdelem eredményeként tehát egy *kettős uniós normarendszer született*, egyrészt maga az integrációs vonatkozásokkal bíró *uniós bevándorlási joganyag*, másfelől a *soft law* alapokon álló *Beilleszkedésre vonatkozó Európai Keretrendszer* (a továbbiakban: Európai Keretrendszer). Amíg előbbi tipikus példájául szolgál az uniós másodlagos jognak, addig utóbbi egyfajta *kvázi nyitott koordinációs mechanizmusként* fogható fel, kiaknázva a *soft law* joganyagban rejlő lehetőségeket, különböző szakértői hálózatok felállításán, a kölcsönös információcsere és a helyes gyakorlatok uniós szintű azonosításának elősegítésén, ill. uniós értékelési mechanizmusok működtetésén keresztül.

Az Európai Keretrendszer végtermékei tehát nem minősülnek klasszikus uniós jognak, nincs kötőerejük és nem is kényszeríthetők ki a tagállamok irányába.

Már itt a bevezetőben szükséges továbbá annak tisztázása, hogy az integrációs politika tág és szűk értelemben is meghatározható. Szűk értelemben olyan tagállami integrációs intézkedéseket jelent, amelyeket a jelenleg az uniós integrációs politika alapjául szolgáló és alább bemutatandó EUMSZ 79. cikk (4) bekezdése⁵ kifejezetten *tagállami hatáskörbe* sorol, és amelyek esetében épp ezért csak ösztönző intézkedések elfogadására van lehetőség az Unió részéről. E szigorú tagállami hatáskörben tartás a tagállamok merőben eltérő társadalmi berendezkedésétől, kultúrájából, történelmi, nyelvi örökségéből fakad, így e tekintetben a tagállami szabályok harmonizációja kizárt.

Ezzel szemben, az integráció tág értelemben magában foglalja a legális migrációs vagy menekültügyi harmonizáció eredményeként született egyes rendelkezéseket, így különösen a státusz megszerzésének, vagy bizonyos jogok gyakorlásának feltételeként szabható *integrációs követelményeket*, illetve a már státuszt szerzett személyek számára biztosítandó jogok érvényesülése érdekében rögzített ún. *egyenlő bánásmód klauzulákat*. E tekintetben tehát az elmúlt másfél évtizedben már igen előrehaladott harmonizáció valósult meg.

⁴ Council of the EU, Justice and Home Affairs Council Meeting 2618th, Common Basic principles on immigrants integration, 14615/04, 19. November 2004, Brussels

⁵ Érdemes megemlíteni, hogy az integrációs jogalap a szerződéses struktúrában az EUMSZ. 79. cikkében került lefektetésre, amely cikk a közös bevándorlási politikáról rendelkezik, különös tekintettel a legális és az illegális migrációra. Az uniós szakpolitikai struktúra szerint azonban a menekültügy ettől elkülönül, annak jogalapját ugyanis az EUMSZ 78. cikke szabályozza. Így tehát viszonylag szerencsétlen módon a nemzetközi védelemben részesülteket szigorúan nem lefedve sikerült csak az EUMSZ-ben elhelyezni a szűk értelemben vett integrációs jogalapot.

2. Hatásköri kérdések

A *Lisszaboni Szerződés* 2009-es elfogadásával, látszólag kitisztult a kép az Uniónak a migránsok társadalmi beilleszkedésében való szerepvállalását és mozgásterét illetően. Az EUMSZ. 79. cikk (4) bekezdése immár egyértelműen rögzíti, hogy az Unió elősegítheti a nemzeti integrációs politikák koordinációját.

Az EUMSZ. 79. cikk (4) bekezdése úgy fogalmaz, hogy:

„Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapíthat meg – kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját – azoknak a tagállami intézkedéseknek az ösztönzésére és támogatására, amelyek a területükön jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedésének elősegítésére irányulnak.”⁶

A fenti rendelkezés, mint látjuk, világosan kimondja, hogy ez a *koordinatív hatáskör* semmiképp *nem irányulhat jogharmonizációra*. Másképp fogalmazva, az Unió ezen a területen nem fogadhat el kötelező erejű irányelveket, amelyek a tagállami jogok és politikák harmonizációját eredményezhetik. Az EUMSZ. 79. cikkének (4) bekezdése így továbbra is erősen behatárolja az Unió mozgásterét a társadalmi beilleszkedés területén azzal, hogy egyértelművé teszi, a beilleszkedési politika alapvetően *tagállami hatáskörben* marad.⁷ A *Lisszaboni Szerződés* tehát elviekben szigorú kereteket szab a hatásköri kérdéseknek, amely vonatkozásában továbbra is a tagállami dominancia érvényesül.

Való igaz, hogy az integrációs politika területén a szerződés elismeri a tagállami kompetencia túlsúlyát az uniós kompetenciával szemben. Ez a megállapítás azonban kissé leegyszerűsítő. A jogharmonizáció explicit módon való kizárása ugyanis messze nem olyan egyértelmű a gyakorlatban. Kiváltképp, ha a harmadik országbeliek integrációjára vonatkozó szakpolitikák közeledésének elmúlt másfél évtizedre vetített dinamikáját tekintjük.⁸ Az integrációs politika ti. jó néhány olyan területet foglal magában – példaképp a munkaerőpiachoz vagy az oktatáshoz, lakhatáshoz való hozzáférés jogát –, amelyet ma már számos, harmadik országbeliekkel foglalkozó irányelv is szabályozási tárgykörébe von. Az integrációs politika területén így lényegében elmosódnak a klasszikus uniós jog, a puha jog és a politika határai. Mindez különösen igaz a fent említett bevándorláspolitikai irányelvek vonatkozásában, amelyek kifejezett célként állítják a harmadik országbeliek társadalmi beilleszkedésének előmozdítását, továbbá a tartózkodási engedély, ill. az irányelv által biztosított státusszal járó jogok elnyerésének feltételeként maguk is előírhatnak a harmadik országbeliek vonatkozásában alkal-

⁶ EUMSZ 79.cikk (4) bekezdés

⁷ Az EUSZ 5. cikk (2) bekezdésében foglalt hatáskör átruházás elvével összhangban az Unió kompetenciája e területen kizárólag támogató jellegű lehet.

⁸ Az összes ágazati politikára való kitekintés meghaladná a tanulmány kereteit, így a következőkben a bevándorlás politikára koncentrálnunk. Ugyanakkor példaképp az integráció egyre hangsúlyosabb szerepet játszik az ifjúságpolitikában. Ld. https://ec.europa.eu/youth/policy/implementation/migration_en

mazandó integrációs tesztek, ill. egyéb integrációs követelményeket. Ugyanakkor, amint látni fogjuk, az uniós jog egyben korlátozza is a tagállamok fenti téren élvezett diszkrécióját.

Hasonlóképpen említést érdemel e körben a Közös Európai Menekültügy részeként elfogadásra került Kvalifikációs Irányelv,⁹ amely szintén tartalmaz a migránsok beilleszkedését segítő egyenlő bánásmód klauzulákat,¹⁰ és amely reformja jelenleg is zajlik.

A következőkben azt vizsgáljuk, hogy elsősorban a bevándorláspolitikai *közösségiesítése* – a korábbi egyhangú tanácsi döntéshozatal követelményének fényében – hogyan alakította a társadalmi integráció fogalmát, illetve hogy bizonyos tagállami koncepciók az uniós bevándorlási irányelveken keresztül hogyan hatottak általában az uniós politikára és ezen keresztül magukra az egyes tagállami integrációs politikákra. Hasonló figyelmet érdemel, hogy az integrációs célú szakértői hálózatok felállítása és maga a Bizottság hogyan erősítette ezt a trendet a puha jog eszközein keresztül. Ennek kapcsán kitérünk arra, hogy a *soft law* joganyag ill. a pusztán minimumharmonizációt végrehajtó irányelvek által biztosított széles körű tagállami mozgástérnek vannak-e az uniós jogrend által szabott korlátai és ha igen, hol húzódnak ezek a határvonalak. E célból többek között a Bíróság releváns joggyakorlatát tanulmányozzuk. Végül arra igyekszünk választ kapni, hogy a Lisszaboni Szerződés, amely általában és az integrációs politika területén különösen átalakítja a döntéshozatal rendszerét azáltal, hogy kifejezett felhatalmazást ad az Uniónak, hogy az rendes jogalkotási eljárás keretében a fenti területen intézkedéseket fogadjon el, hoz-e a jövőben bármiféle változást.

3. Az integráció fogalma

Mindenekelőtt szükséges tisztáznunk, mit is takar valójában az integráció fogalma. Integráció alatt a bevándorlóknak a fogadó társadalom intézmény- és kapcsolatrendszerébe való befogadása folyamatát értjük. Ennek megvalósítása, így az integrációs politika konkrét céljai és eszközei, már jóval vitatottabb kérdésként jelennek meg mind az uniós, mind pedig a nemzeti politikák színterén. Alapvetően kétféle megközelítés létezik az integrációnak, ill. az azt elősegítő politikának. Az egyik megközelítés, amelyre leginkább a *jogközpontú* jelző illik, magukra a migránsok által elnyerhető jogokra, mint végcélra koncentrálnak.¹¹ E megközelítés értelmében a tartózkodási jogállás

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egyseges menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról, HL L 337., 2011.12.20., 9–26. o.

¹⁰ Így például az irányelv 28. cikkében biztosított szociális védelemre vonatkozó rendelkezés, amely *expressis verbis* rögzíti, hogy a menekült, illetve a kiegészítő védelemben részesített személyek az adott jogállást elismerő tagállamban a saját állampolgárok számára meghatározott feltételek mellett részesüljenek a szükséges szociális ellátásokban. Hasonlóképp az irányelv 27. cikkében biztosított az oktatáshoz való hozzáférés, amely rendelkezés kimondja, hogy a tagállamok a menekült, illetve a kiegészítő védelemben részesített valamennyi kiskorú számára, a saját állampolgárokra vonatkozó feltételek mellett, az oktatási rendszerhez teljes körű hozzáférést biztosítanak.

¹¹ Daniel THYM: Legal framework for EU immigration policy. In: Kai HAILBRONNER – Daniel THYM: *EU immigration and asylum law*. Commentary 2nd edition. Hart, 2016. 291.

és az ahhoz kapcsolódó jogok nyújtása minden esetben megelőzi az integrációt. Ennek egyszerű magyarázata, hogy a migránsok számára biztosított jogok segítik a beilleszkedést, azaz a kérdéses jogok a társadalmi kötelek kialakulásának és a fogadó társadalomhoz tartozás érzésének eszközeként szolgálnak (egyenlő bánásmód, mint az integráció eszköze).

Ezzel szemben a másik megközelítés magára a társadalmi valóságra fókuszálva, egy *bizonyos fokú integrációt* vagy legalábbis beilleszkedési képességet követel meg a migránsok számára biztosított *jogok előfeltételeként* (a társadalmi integráció foka szerint biztosított jogok). Az integráció ebben az értelemben a fogadó államhoz való társadalmi vagy kulturális kapcsolódást jelent, amely elsősorban integrációs tesztekkel, a fogadó állam nyelvének és társadalmi berendezkedésének ismeretével, ill. a munkaerőpiacon való aktív részvétellel demonstrálható.

A társadalmi integrációról folyó viták uniós szinten lényegében e két megközelítés, így a jogközpontú szemlélet és a tágabb értelemben vett társadalmi és kulturális vetületekre kitékintő szemlélet versengéseként írhatók le.

E két eltérő megközelítésből persze további kérdések is fakadnak, így elsősorban, hogy mikortól szükséges az integrációt megkezdeni (már a beutazást megelőzően vagy azt követően), kikre terjedjen ki az integrációs kötelezettség, illetve ezzel összefüggésben a tagállamok feladata-e adott esetben az integráció előmozdítása, példának okáért szükséges-e a még nem tisztázott státuszú menedékkérők esetében is nyelvórákat, szakképzést biztosítani.

Az integráció kérdésével foglalkozó jogirodalom képviselői között egyetértés uralkodik abban, hogy kezdetben az integráció jogközpontú megközelítése dominált az Európai Unióban (akkor még Európai Közösségben), mivel bármilyen többletkövetelmény – akár nyelvi teszt, akár kötelező integrációs programban való részvétel – formájában akadályát képezhette volna a közösségi polgárok szabad mozgásának. Való igaz, hogy a társadalmi integráció kérdése ekkor még főként a tagállami polgárok vonatkozásában merült fel. Ugyanakkor a közös menekültügyi és bevándorlási politika alapjait lefektető 1999. októberi tamperei európai tanácsi következtetések¹² is e szemléletet követték, kifejezetten a harmadik országbeli migránsok vonatkozásában.¹³ Az integráció fókuszában ebben az időszakban a biztos tartózkodási státusz elnyerése és az ehhez kapcsolódó jogok megkülönböztetéstől mentes gyakorlása állt, amely státusz elnyerése elsődlegesen a fogadó állambeli tartózkodás hosszától függött.

¹² Az Amszterdami Szerződést követően ötéves stratégiai programokon keresztül fejlesztették az Unió migrációs- és menekültpolitikájának alapjait, amelyek az SZBJT alapítószerződésbeli vázát töltik ki szakpolitikai iránymutatásokkal.

¹³ Ez nem meglepő, hiszen a tamperei program a harmadik országbeliek jogainak tagállami polgárokéhoz közelítését tűzte célul. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a Tamperei program ekkor még nem egyenlő bánásmódot („equal treatment”) rögzített célkitűzésként a harmadik országbeliek jogainak biztosítását illetően, hanem csupán tisztességes bánásmódot („fair treatment”), tehát a jogok biztosításának szintje alacsonyabban került meghatározásra a kezdetekben. Ehhez képest a Tamperei programot követő stratégiai programok már magasabbra teszik a mércét az egyenlő bánásmód főszabályként történő rögzítésével.

Ez a megközelítés jóval árnyaltabbá vált a közös bevándorláspolitikai területén elsőként elfogadásra került bevándorláspolitikai irányelvek megszületésével, és a beilleszkedésre vonatkozó Európai Keretrendszer alapját képező *soft law* joganyag életre hívásával. A huzamos tartózkodási irányelvben és a családegyesítési irányelvben megjelenő integrációs feltételek és eszközök ugyanis lehetőséget kínálnak a tagállamok számára, hogy azok az integrációt korlátozasként, avagy egyfajta derogációs klauzulaként alkalmazzák.

4. *Hard law*: a bevándorláspolitikai területén elfogadott irányelvek

Az integráció és az uniós bevándorláspolitikai közti kapcsolat első fontos állomása a legális migrációs irányelvek tárgyalása volt, az EKSz. 63(3) és 63(4) cikkében foglalt jogalap alapján. Az uniós bevándorláspolitikai alapjául szolgáló jogalkotási alapokat a tamperei európai tanácsi következtetésekben rögzített politikai mandátumok kísérték. Utóbbi igyekezett némi koherenciát vinni az integrációs politikát övező korábbi fragmentált megközelítésbe. E rendkívül ambiciózus program azonban a tagállami ellenállás következtében pusztán politikai szándéknyilatkozattá üresedett. A tamperei program alapján elfogadásra került első migrációs irányelvek,¹⁴ így a családegyesítési és a huzamos tartózkodási irányelvek csak hosszú és szövevényes tanácsi viták során születhettek meg. Mi több, a tanácsi tárgyalások során az integráció korábbi jogközpontú felfogása mellett előtűnt annak újfajta, a beilleszkedést a jogok előfeltételeként támaztó megközelítése.¹⁵

Az integráció fogalma számos ponton megjelenik a fenti irányelvekben.¹⁶ Így már rögtön azok preambulumban kifejezést nyer, hogy a családegyesítés joga, ill. a huzamos tartózkodási jogállással járó egyenlő bánásmód a harmadik országbeliek fogadó

¹⁴ Jelen tanulmány kereteit szétfeszítené, ha az összes legális migrációs irányelv tárgyalására sort kerítenénk. Ugyanakkor a harmadik országbeli migránsok integrációja szempontjából fontos megemlíteni, hogy a különböző irányelvek, különböző jogállást és ahhoz kapcsolódóan különböző jogokat biztosítanak a migránsoknak. A családegyesítési irányelv ugyan tartalmaz egyenlő bánásmódot előíró rendelkezést, de nem a tagállami állampolgárokéhoz, hanem csak a családegyesítőhöz hasonló státusz biztosítását írja elő, mi több, csakis a foglalkoztatás, az oktatás és a szakképzés területén. Más irányelvek a tagállami állampolgárokéval való egyenlő bánásmódot jóval kiterjedtebb területen biztosítják. A legnagyobbrendelkezők a huzamos tartózkodási irányelvben találhatók, amelynek az egyenlő bánásmódot előíró 11. cikke lényegében kiterjed mindazon a harmadik országbeliek szempontjából érzékeny területre, amely a fogadó ország területén való tartózkodásuk, munkavállalásuk és életkörülményeik szempontjából kulcsfontossággal bír. Így az a munkavállalást, oktatást, szakképzést, tanulmányi juttatásokat, a diplomák és szakképesítések elismerését, társadalombiztosítási és szociális ellátást, szociális védelmet, adókedvezményeket, árukhöz és szolgáltatásokhoz való hozzáférést is magában foglalja. Ennél valamivel szerényebb rendelkezéseket tartalmaznak a munkavállalást célzó migrációs irányelvek, és a 2011/98 számú összevont engedély irányelv. Ugyanakkor mindegyik jogszabály számos, az egyenlő bánásmód korlátozására alkalmas rendelkezést tartalmaz.

¹⁵ A migrációs kérdésekben hatáskört biztosító szerződéses rendelkezések maguk nem adnak semmiféle támpontot a tekintetben, hogy a fenti megközelítések közül melyik az irányadó, ill. maga a jogalkotó sem tette le egyértelműen a voksát valamelyik irányzat mellett. THYM (2016) i. m. 292.

¹⁶ A migrációs irányelvek lényegében vegyítik e két megközelítés elemeit. Karin DE VRIES: The integration exception. In: Daniel THYM: *Questioning EU citizenship*. Oxford, 2017. 277.

állambeli integrációját hivatott elősegíteni (jogközpontú megközelítés).¹⁷ Ez az *integrációs cél* azóta megerősítést nyert a Bíróság gyakorlatában is, egyfajta iránymutatásként az irányelvek jövőbeni értelmezéséhez. A Bíróság *Kamberaj* döntésében¹⁸ rögzítette, hogy az irányelv alkalmazásakor, a huzamosan tartózkodó harmadik országbeliek *integrációja az általános szabály*, amely megkívánja, hogy a jogállásból fakadó egyenlő bánásmód alóli kivételeket minden esetben megszorítóan értelmezzék.¹⁹

A fentiekén túl ugyanakkor mindkét irányelv tartalmaz egyfajta *derogációs klauzulát*, amely a huzamos jogállás elnyerését, ill. a családtagok belépését az integrációs követelmények teljesítésének függvényéül rendeli, némiképp ellentmondva ezzel a Tampere-ben világosan megfogalmazott céloknak. A huzamos tartózkodási irányelv 5. cikk (2) bekezdése értelmében „a tagállamok megkövetelhetik a harmadik országok állampolgáraitól, hogy (a jogállás elnyerése céljából) a nemzeti jognak megfelelően feleljenek meg a társadalomba való beilleszkedésre vonatkozó követelményeknek”.²⁰ Az irányelv értelmében az integrációs feltétel alkalmazása tehát nem elvárás a tagállamok felé, hanem pusztán csak egy lehetőség, amellyel azok élhetnek. Másképp fogalmazva: az integráció a jogállás és az ahhoz kapcsolódó jogok elnyerésének feltételéül szolgálhat az egyes tagállamokban. Továbbá, az irányelv 15. cikk (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy amennyiben a harmadik országbeli polgár élni kíván a tagállamközi mobilitási jogaival, „a tagállamok megkövetelhetik a harmadik országok állampolgáraitól, hogy a nemzeti joggal összhangban feleljenek meg a beilleszkedésre vonatkozó követelmények-

¹⁷ A huzamos tartózkodási irányelv preambuluma 4. ill. 12. pontjai értelmében „A tagállamokban huzamosan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok integrációja kulcsfontosságú szerepet játszik a gazdasági és társadalmi kohézió előmozdításában”, ill. „annak érdekében, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők valóban integrálódni tudjanak abba a társadalomba, amelyben élnek, a tagállamok állampolgáraival megegyező elbánásban kell részesülniük a gazdasági és szociális ügyek széles területén, az ezen irányelv által meghatározott vonatkozó feltételek alapján.” A család egyesítési irányelv preambuluma 4. pontja szerint „A család egyesítés a családi élet lehetővé tételének szükséges eszköze. Segít kialakítani a harmadik országok állampolgárait a tagállamba való beilleszkedését megkönnyítő társadalmi-kulturális stabilitást, és ez egyúttal a gazdasági és társadalmi kohézió, mint a Szerződésben megállapított alapvető közösségi célkitűzésnek az elősegítését is szolgálja.”

¹⁸ C-571/10 sz. *Servet Kamberaj v. Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano* ügy [ECLI:EU:C:2012:233].

¹⁹ *Kamberaj* ítélet 86. pont. A *Kamberaj* esetben a Bíróságtól arra kérdésre vártak választ, hogy vajon a huzamos tartózkodási irányelvvel összeegyeztethető-e a lakhatási támogatásokra szánt források azon felosztási mechanizmusa, amely a harmadik országok ilyen jogállású állampolgárait az uniós polgárokhoz képest hátrányosabb bánásmódban részesíti. Maga az irányelv ugyanakkor felhatalmazást ad a tagállamoknak az egyenlő bánásmódtól való eltérésre, amennyiben azok az alapellátásra korlátozhatják az egyenlő bánásmódot a szociális ellátás és a szociális védelem tekintetében. A Bíróság szerint azt, hogy a lakhatási támogatás az irányelvben említett alapellátás alá tartozik-e, a nemzeti bíróság határozza meg. A fórum azonban figyelmezteti a nemzeti bíróságot, hogy az alapellátások fogalmának értelmét és terjedelmét minden esetben az irányelv által kitűzött cél, vagyis harmadik országok azon állampolgárainak az integrációja figyelembevételével kell vizsgálni, akik jogszerűen és tartósan a tagállamokban tartózkodnak.

²⁰ Ezzel a lehetőséggel éltek is bizonyos tagállamok. A következő tagállamok mindegyike megkövetel bizonyos fokú integrációt az engedély odaitélése előtt: Ausztria, Horvátország, Csehország, Észtország, Franciaország, Németország, Görögország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Hollandia, Portugália, Románia és Szlovákia.

nek”. E feltétel ugyanakkor nem alkalmazandó, ha a jogállás megszerzéséhez korábban már megkövetelték azt. Ebben az esetben csak nyelvtanfolyamon való részvételre kötelezhetik a már huzamos tartózkodási jogállást nyert személyeket. Ez a rendelkezés lényegében a társadalmi beilleszkedést igazoló tagállami határozatok *de jure* kölcsönös elismerését foglalja magában.²¹ Rendkívül előremutató rendelkezés, mivel elősegíti, hogy amennyiben egy migráns valamely tagállam társadalmába már beilleszkedett, a beilleszkedés tényét automatikusan elismerje más tagállam hatósága is.²²

A családegyesítési irányelv 7. cikk (2) bekezdésében foglalt integrációs követelmény, amely szintén a tanácsi tárgyalások eredményeként került a jogszabályba, a következőképp szól: „A tagállamok előírhatják a harmadik országok állampolgárai számára, hogy a nemzeti jognak megfelelően eleget tegyenek a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedéseknek.”²³ A menekültek és családtagjaik esetében ugyanez a cikk azonban kifejezetten úgy rendelkezik, hogy az integrációs eszközök alkalmazására csak a belépést követően kerülhet sor. Ebből *a contrario* következik, hogy mindazokkal szemben tehát, akik nem esnek a fenti kategória alá, a *beutazást megelőző integrációs intézkedések* követelménye is elfogadható. Ez a rendelkezés lényegében tehát szentesít egy korábban csak a tagállami jogban, így konkrétan a holland integrációs jogban létező kategóriát, a külföldi, avagy a beutazást megelőző integráció fogalmát, amely értelmében az integráció határai kitolódnak a fogadó ország határain túlra, egészen a származási országig. Az integráció ez esetben már magát a családegyesítési vízum elnyerését szolgáló követelmény, amely jogszerűsége – mint látni fogjuk – azóta megerősítést nyert a luxemburgi bíróság gyakorlatában.

A családegyesítésről szóló irányelv 4. cikke tartalmaz egy további integrációs feltételre vonatkozó speciális rendelkezést is. A család többi tagjától függetlenül érkező, 12 éves, ill. annál idősebb gyermek esetében a tagállam úgynevezett integrációs tesztet alkalmazhat, azaz ellenőrizheti, hogy a gyermek megfelel-e a tagállam által az irányelv végrehajtásakor hatályban lévő szabályokban foglalt beilleszkedési feltételnek. E rendelkezés alapjogokkal való összeegyeztethetőségét vizsgálta a Bíróság az Európai Parlament kontra Tanács ítéletében.²⁴ Ugyanakkor egy tagállam sem vezette be azt a jogába, még azok sem, akik a tárgyaláskor oly erősen ragaszkodtak e kitételhez, így sem Ausztria, sem pedig Hollandia.

A migrációs irányelvekben szereplő integrációs követelmények kapcsán magától értetődő kérdésként vetődik fel azok alkalmazási korlátja. Mindenekelőtt felmerül, hogy a fenti irányelvekben szereplő *integrációs feltétel (condition)* ill. *integrációs intézkedés (measure)* fogalompar vajon eltérő jelentés tartalommal bír-e. A Groenendijk féle,

²¹ Sergio CARRERA – Anja WIESBROCK: Civic integration of Third Country Nationals: Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy. *CEPS Report*, 2009. 8.

²² CARRERA Sergio: Integration of immigrants in EU law and Policy. In: Loic AZOULAI – Karin DE VRIES: *EU Migration Law*. Oxford, 2014. 157.

²³ Ezzel a lehetőséggel négy tagállam élt is: Ausztria, Franciaország, Németország és Hollandia.

²⁴ C-540/03 számú Európai Parlament v. Tanács ügy, [ECLI:EU:C:2006:429].

széles körben elfogadott nézet szerint,²⁵ az integrációs feltétel értelmében a tagállamok az integrációs teszt sikeres letételét is megkövetelhetik a migránstól, ill. azt, hogy térítse meg ennek díját/költségeit. Ezzel szemben az integrációs eszköz alkalmazása körében a tagállamok pusztán valamiféle erőfeszítést követelhetnek meg a migránstól, így példaképp nyelvi és társadalmi ismeretek elsajátítását célzó kurzusokon való részvételt írhatnak elő számukra.²⁶ Ennek fényében kérdéses, hogy a családegyesítési irányelv 7. cikk (2) bekezdésében és a huzamos tartózkodási irányelv 15. cikk (2) bekezdésében szereplő integrációs eszköz kitétel korlátozhatja-e a tagállamokat a kötelező integrációs feltételek előírásában, ill. azok nem teljesítése esetén szankciók alkalmazásában.

A pusztá szemantikai kérdéseken túllépve, fontos megvizsgálunk ezen integrációs követelmények *uniós jogrend (rule of law) által szabott határait*. A Bíróság elsőként a már fent citált *EP v. Tanács* ítéletének indoklásában rögzítette, hogy „A beilleszkedés fogalma meghatározásának hiánya nem értelmezhető a tagállamoknak arra adott felhatalmazásként, hogy e fogalmat a közösségi jog általános elveivel, különösen pedig az alapvető jogokkal ellentétes módon használják.”²⁷ Ez összhangban áll az irányelvek EUB általi *cél szerinti* értelmezésével. Így az a Chakroun ügy kapcsán úgy határozott, hogy az irányelv fő célja a családegyesítés engedélyezése, a tagállamok csak oly módon élhetnek a számukra biztosított mérlegelési mozgástérrel, hogy az ne veszélyeztesse az irányelvnek a családegyesítés elősegítésére irányuló célját, valamint hatékony érvényesülését.²⁸

Hasonló megállapítást tett a Bíróság a Bizottság kontra Hollandia ügyben a huzamos tartózkodási irányelv értelmezése kapcsán: „Az irányelv által elérni kívánt célra és az általa bevezetett rendszerre tekintettel meg kell állapítani, hogy amennyiben a harmadik országok állampolgárai teljesítik a feltételeket, és tiszteletben tartják az ezen irányelv által előírt eljárásokat, joguk van a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállás megszerzésére.”²⁹ A Singh ügyben is megerősítést nyert, hogy az irányelv fő célja a tagállamokban huzamosan tartózkodó, harmadik országbeli állampolgárok integrációja. Megállapításra került továbbá, miszerint azt, hogy az érintett személy szorosan kötődik az országhoz, azaz huzamosan tartózkodik ott, a jogszerű és folyamatos öt éven át történő tartózkodás igazolja.³⁰ A Kamberaj ügyben pedig kifejezetten

²⁵ Acosta Diego ARCARAZO: EU Integration policy: between soft law and hard law. *Research Paper*, July 2014. 27.

²⁶ Kees GROENENDIJK: *The family reunification directive in EU Member States: the first year of Implementation*. Nijmegen, 2007. 27.

²⁷ Európai Parlament v. Tanács ítélet. 70. pont.

²⁸ C-578/08 sz. Chakroun ügy [ECLI:EU:C:2010:117] 43. pont.

²⁹ C-508/10 sz. Bizottság kontra Hollandia [ECLI:EU:C:2012:243] 68. pont.

³⁰ C-502/10 sz. Staatssecretaris van Justitie kontra Mangat Singh ügy, [ECLI:EU:C:2012:636] 45–46. pontok. A tartózkodás hossza továbbra is mérvado faktor a társadalmi beilleszkedés vizsgálata során. Ezt igazolják a Bíróság által a Tahir ügyben (C-469/13, 33. pont) megfogalmazottak: „Azt, hogy az érintett személy szorosan kötődik az országhoz, azaz huzamosan tartózkodik ott, a jogszerű és folyamatos öt éven át történő tartózkodás igazolja.” Mégis, amint majd látjuk a Bíróság P&S ítéletének indoklásában, önmagában a tartózkodás nem lehet döntő faktor a társadalmi beilleszkedés fokának vizsgálata során.

rögzítette a Bíróság, hogy az általános szabály a huzamosan tartózkodó állampolgárok integrációja, ill. az irányelv által felsorolt területeken az egyenlő bánásmód biztosítása, ezért az előírt *eltérést* (ahogy a családegyesítési irányelv esetén is) mindig *szigorúan* kell értelmezni.³¹

Ami mindebből következik, hogy a tagállamok – legalábbis elviekben – nem alkalmazhatják az integráció követelményét az irányelvből fakadó jogok korlátozásának eszközeként. Ugyan bevezethetnek különböző integrációs eszközöket, azonban ezeknek mindig meg kell felelniük az általános jogelveknek, úgy, mint a hatékonyság,³² az arányosság,³³ a jobbiztonság³⁴ és a diszkriminációmentesség elveinek.³⁵ Ezt támasztják alá a családegyesítési irányelv és a huzamos tartózkodási irányelv alkalmazásáról szóló bizottsági jelentésben foglaltak is.³⁶

5. *Soft law*: az Európai Integrációs Keretrendszer

Az integráció területén fennálló igen korlátozott uniós hatáskörök és jelentős tagállami szembenállás ellenére számos politikai tartalmú dokumentum került kidolgozásra, amelyek egy európai integrációs keretrendszerré álltak össze.

A bevándorláspolitikai területén bevezetendő nyitott koordinációs mechanizmus kudarcát követően³⁷ meglepetésként hatott, hogy 2002-től kezdődően – a 2002-es luxembourgi bel- és igazságügyi tanácsülés eredményeként –,³⁸ az Unió egy közös európai együttműködési keretrendszer kiépítésébe kezdett.³⁹ Ez a keretrendszer egy olyan

A Bíróság ebben az esetben két, több mint tíz éve Hollandiában élő személy esetében állapította meg, hogy nincsenek összehasonlítható helyzetben a saját állampolgárokkal a holland a nyelvvismeret vonatkozásában.

³¹ Kamberaj ítélet 86 pont. A szigorú értelmezést támasztja alá a Bíróság legújabb Ben Alaya ügyben hozott ítélete is, amelyben megerősítésre került, hogy zárt listaként alkalmazandók a legális migrációs irányelvekben rögzített tartózkodási feltételek, és azokhoz többletfeltételek a nemzeti jogban nem adhatók. C-491/13 sz. Ben Alaya ügy, ECLI:EU:C:2014:2187.

³² Bizottság v. Hollandia ítélet 65. pont

³³ Uo. 75.

³⁴ Singh ügyben hozott főtanácsnoki vélemény 29., 30., 45., 58., 64. pontok.

³⁵ Bizottság v. Hollandia ítélet 69. pont.

³⁶ COM (2008) 610, ill. COM (2011) 585: Az integrációs követelmények alkalmazásakor „a tagállamoknak meg kell felelniük az irányelv céljának, valamint kellően figyelembe kell venniük az uniós jog olyan alapelveit, mint például a hatékonyság megőrzése (»effet utile«), valamint az arányosság elve.”

³⁷ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an open method of coordination for the community immigration policy. COM (2001) 387. A Tamperet követő tagállami ellenállás egyik legszembetűnőbb példája, amellyel a Bizottságnak szembe kellett néznie, a bevándorlás területén bevezetendő nyitott koordinációs mechanizmus kudarca 2001-ben. A mechanizmus a rendes jogalkotást egészítette volna ki, és a harmadik országbeliek integrációját állította a koordináció fókuszába. A javaslat azonban semmilyen figyelmet nem kapott a Tanács részéről.

³⁸ A 2002. október 14–15-én tartott Bel- és Igazságügyi Tanács ülés keretében merült fel a tagállami integrációs politikák tekintetében egy koordinált uniós fellépés igénye.

³⁹ Itt érdemes megemlíteni még a Bizottság Tamperei mérföldkövek alapján 2003-ban kiadott „Bevándorlás, integráció és foglalkoztatás” című Közleményét, amely az integrációs politikában alkalmazandó holisztikus szemléletre hívta fel a figyelmet. Communication from the Commission to the Council, the

'kvázi' nyitott koordinációs mechanizmuson alapult, amely kívül esett a hagyományos értelemben vett közösségi döntéshozatali eljárásokon, kiaknázva ugyanakkor a *soft law/policy* lehetőségeit, különböző szakértői hálózatok felállításán, a kölcsönös információcserén és a helyes gyakorlatok uniós szintű azonosításának elősegítésén, ill. uniós értékelési mechanizmusok működtetésén keresztül.

A keretrendszer főbb elemei a következőkben foglalhatók össze:

Legfontosabb eleme a *nemzeti integrációs kapcsolattartó pontok hálózatának kiépítése* (ennek továbbfejlesztett változata a jelenlegi *Európai Integrációs Hálózat*). Az erről szóló döntés még a 2002-es tanácsi ülés eredményeként született meg, a Tanács kérésére a Bizottság állította fel a nemzeti kapcsolattartó pontok hálózatát. A Hálózat a tagállamok integrációért felelős minisztériumainak szakembereiből álló nemzetközi fórumként funkcionál. E fórum keretében elsősorban tapasztalatcsere folyik, ill. a legjobb tagállami gyakorlatok megosztása egymás között, de számos olyan fontos gyakorlati eszköz kidolgozásában is részt vesz, mint a migrációról és az integrációról szóló éves jelentések⁴⁰ elkészítése, ill. az integrációról szóló kézikönyvek⁴¹ kidolgozása.

A Keretrendszer második pillére az ún. *Közös Alapelvek* elfogadása volt, amelynek szükségességét elsőként a 2003-as thesszaloniki Európai Tanács⁴² fogalmazta meg. Következtetéseiben rögzítette, hogy az integráció egy *kétirányú folyamat*, amely a befogadó országokban jogszerűen tartózkodó külföldiek és a befogadó társadalom kölcsönös jogain és kötelezettségein alapul.⁴³ Megerősítette továbbá, hogy noha az elsődleges felelősség a tagállamokon van, az integrációs politika létrehozása és fejlesztése egy koherens, uniós szintű összefogást is kíván, figyelemmel természetesen a tagállamok jogi, politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális sokszínűségére.⁴⁴ Így különösen fontosnak találta a már fent említett ún. közös alapelvek megfogalmazását az integráció területén, amelyre végül 2004 novemberében sor is került, méghozzá a

European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment. COM (2003) 336.

⁴⁰ A migrációról és beilleszkedésről szóló éves jelentések (2004), (2006), (2007). Meglepő, hogy a második jelentést a Bizottság már nem Közleményként, hanem csak egy egyszerű munkadokumentum formájában adta közre, amely besorolása szempontjából jóval gyengébb státusszal bír a „puha jog” eszközei között. A jelentés kiemeli a tagállamok által egyre hangsúlyosabban folytatott gyakorlatot, amely értelmében az újonnan érkezőknek bizonyos integrációs kötelezettségeknek kell eleget tenniük, elsősorban kötelező kurzusokon való részvétel formájában. Külön kiemelésre kerül Hollandia, amely családégyesítési célzatú beutazás esetére bizonyos állampolgárságú családtagok esetében az ún. tengerentúli integrációs teszt teljesítését írja elő, amely emberi jogi szempontból aggályos lehet. A Bizottság ezért munkadokumentumában külön hangsúlyozza, hogy az integrációs eszközöket, ill. feltételeket az uniós jogszabályokkal összhangban, megkülönböztetéstől mentesen kell alkalmazni, amely eszközök nem gátolhatják a fenti eszközök érvényesülését.

⁴¹ A Bizottság által kiadott három Kézikönyv az Integrációról szakpolitikusok és szakemberek számára (2004), (2007), (2010).

⁴² Elnökségi Következtetések, Thesszaloniki Európai Tanács, 2003. június 19–20. 28. pont.

⁴³ A beilleszkedésre vonatkozó egységes európai keretrendszer alapjául szolgáló Közös Alapelvek elfogadásának szükségességét az Európai Tanács 2004. november 4–5-ei brüsszeli ülésén elfogadott szintén öt éves Hágai Program is megerősítette.

⁴⁴ Ld. uo. Elnökségi következtetések, Thesszaloniki Európai Tanács, 31. pont.

Tanács által.⁴⁵ A Közös Alapelvek az Európai Unió integrációs politikájának olyan alapdokumentuma, amely tartalmazza az integrációs folyamat definícióját és az integrációs politika által elérni kívánt célokat. Ez jelentette tehát az első határozott lépést egy egységes európai integrációs keretrendszer megerősítése felé, közelebbről meghatározva azt, hogy egy uniós szintű integrációs politika mit foglaljon magába.

Ha alaposabban szemügyre vesszük a 2004. novemberi tanácsi következtetéseket, láthatjuk, hogy a dokumentum jóval azelőtt, hogy kifejtene a Közös Alapelveket, külön hangsúlyozza a *tagállami kompetencia fontosságát* és túlsúlyát a harmadik országbeliek integrációja területén. Kiemeli továbbá az egyes tagállamok elsődleges felelősségét az Unióval, mint egészszel szemben, ill. fontosnak véli rögzíteni, hogy a politikákban tagállamonként jelentős eltérés van, tekintettel, hogy azok a befogadó társadalom szükségleteinek és egyben a tagállamok történelmének és jogrendszerének függvényei.⁴⁶ Az alapelvek e szemlélet jegyében olyan tágan kerültek meghatározásra, hogy azt a legnagyobb jóindulattal sem lehet közös uniós modellnek tekinteni.⁴⁷

A fentiek tükrében így az sem meglepő, hogy a közös alapelvek immár magukban foglalják, az eredetileg csupán néhány tradicionálisan befogadó ország jogrendszerében gyökerező, majd onnan uniós szintre átemelt integrációs feltétel intézményét. A második alapelv rögzíti az EU értékei tiszteletének követelményét, amíg a negyedik alapelv lefekteti a befogadó társadalom kultúrájának, történelmének, nyelvének ismeretét.

A Keretrendszer harmadik eleme az *Európai Integrációs Alap*, amely 2007-ben került felállításra azzal a céllal, hogy támogassa a tagállamok erőfeszítéseit a különböző háttérű harmadik országbeli állampolgárok európai társadalmakba való beilleszkedésében.⁴⁸ Az Integrációs Alapot 2014-ben felváltotta a *Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap*.⁴⁹

Végül, elsősorban a civil szféra európai uniós folyamatokba történő bevonására a Bizottság 2007-ben megkezdte az ún. *Európai Integrációs Fórum* működésének előkészítését. A platform 2009-ben kezdte meg működését, lehetőséget biztosítva a migránsokat segítő nem-kormányzati szervezeteknek, hogy azok hangot adhassanak a migránsok beilleszkedésével kapcsolatos nézeteiknek. A fórum fő feladatai között a konzultáció, szakmai tapasztalatcsere és javaslatok, jelentések megfogalmazása szere-

⁴⁵ Council of the EU, Justice and Home Affairs Council Meeting 2618th, Common Basic principles on immigrants integration, 14615/04, 19. November 2004, Brussels.

⁴⁶ Sergio CARRERA: *In Search of the Perfect Citizen?* Brill–Nijhoff, 2009. 76.

⁴⁷ CARRERA (2014) i. m. 163.

⁴⁸ Az Alap elsősorban az újonnan érkezett harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedésével kapcsolatos intézkedésekre koncentrál.

⁴⁹ Az Alapot létrehozó 516/2014/ EU rendelet szerint annak célja, hogy hozzájáruljon a migrációs áramlások hatékony kezeléséhez, valamint javítsa az EU közös bevándorlási és menekültügyi politikájának megvalósítását és fejlesztését. E ponton érdemes megemlíteni, hogy a Bizottság által az új többéves pénzügyi keret (Multiannual Financial Framework 2021-2027) tekintetében előterjesztett javaslata által hozott egyik legfőbb változás, miszerint a korábbi Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapból (AMIF) a Bizottság leválasztja az integrációs lábat, a megmaradt Menekültügyi és Migrációs Alapot (AMF) pedig megerősíti. A módosítás célja, hogy a migrációhoz köthető rövidtávú kihívásokat az AMF, míg a hosszú távú, integrációhoz kötődő szükségleteket a Kohéziós Alapok finanszírozzák.

pelt, amelyek nyilvánosságát az integrációs honlap biztosította. Az Integrációs Fórum működését 2015-ben felváltotta az *Európai Migrációs Fórum*.⁵⁰

Az integrációs politika fontos állomását jelentette továbbá a francia elnökség kezdeményezésére született Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum, amelyet a tagállamok 2008 októberében tanácsi következtetések formájában fogadtak el.⁵¹ A Paktum szerint a tagállami politikáknak a migránsok jogai és kötelezettségei egyensúlyán kell alapulniuk, és a fogadó ország nyelvének elsajátítását, valamint a munkavállalást elősegítő konkrét intézkedéseket kell tartalmazniuk. Hangsúlyozniuk kell továbbá a tagállamok és az Európai Unió identitásának, valamint az alapvető értékeknek a tiszteletben tartását. A paktum erősen kormányközi logika által vezérelt dokumentum. A jogirodalom egyes képviselői egyenesen úgy vélik, hogy a Paktumban foglaltakat elsősorban a már hatályos francia szabályok inspirálták, sőt a francia stratégia célja kifejezetten az volt, hogy a hazai prioritásokat, szabályokat a nemzetkefelettség védőburka alatt ismertessék el és formálják „európai trenddé”.⁵² Ezt jól tükrözi a paktum családgyesítési szabályainak szigorítását célzó javaslata, amely értelmében a tagállamok figyelembe veszik egyfelől a saját befogadási kapacitásaikat, ill. a családok integrálódására vonatkozó képességét, értékelve a fogadó országban való elszállásolás és anyagi források jelenlétének követelményét vagy például a nyelvtudást.⁵³

2009 végével, így a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével egy új időszámítás vette kezdetét az Unió történetében és azon belül is az integrációs politikában. A szerződés az uniós szintű integrációs politika előmozdítására immár kifejezett jogalkotási alapot tartalmaz, ill. felhatalmazást ad rendes jogalkotási eljárás lefolytatására.⁵⁴ Mi több, az Európai Bizottság hosszas előkészítés után 2009 nyarán bemutatta a Hágai Programot felváltó új, többéves, 2010–2014-re szóló bel- és igazságügyi fejlesztési programra vonatkozó javaslatát Stockholmi Program néven. A Program az integrációt a politikai prioritásai közé sorolta és felhívta a Bizottságot, hogy az támogassa a tagállamok erőfeszítéseit egy olyan koordinációs mechanizmus kidolgozásával, amely egy közös referenciakeret kialakítása révén tovább fejlesztheti az ismeretek európai cseréjét szolgáló struktúrákat. Továbbá felhívta azt az integrációs folyamatot támogató európai modulok meghatározására, ill. az integrációs politikák eredményeinek nyomon követésére szolgáló alapvető mutatók kidolgozására.

⁵⁰ Az Európai Migrációs Fórum hasonlóképpen a civil társadalom és az európai intézmények közötti párbeszéd platformja a migrációval, menedékjoggal és harmadik országbeli állampolgárok integrációjával kapcsolatos kérdésekben. Évente legalább egy alkalommal találkozót szervez a civil társadalmi szervezetek, a helyi és regionális önkormányzatok, a tagállamok és az uniós intézmények képviselőinek részvételével.

⁵¹ Ld. Elnökségi következtetések, 2008. október 15–16., 19–20. pontok.

⁵² S. CARRERA – E. GUILD: *The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum 4*. <http://www.ceps.eu/book/french-presidency%E2%80%99s-european-pact-immigration-and-asylum-intergovernmentalism-vs-europeanisation>

⁵³ A Paktum eredeti tervezete még az integrációs szerződésre való közvetlen utalást is tartalmazta, amely egyértelműen a hatályos francia jogból merített, és amely végül ez egyes tagállamok, így különösen a spanyol kormány ellenállásán megbukott.

⁵⁴ Ld. EUMSZ 79(4) bekezdés.

E felhívásnak a Bizottság eleget is tett, többek között 2011-ben kiadta az Európai integrációs menetrendről szóló közleményét,⁵⁵ amely fő célkitűzése a migrációval járó gazdasági, társadalmi és kulturális előnyök érvényesülésének fokozása volt. A közlemény kiemeli annak fontosságát, hogy a bevándorlók a közösségi élet minden területéből teljes körűen kivegyék a részüket, és hangsúlyozza a helyi hatóságok kulcsfontosságú szerepét e tekintetben.

2015-ben, egyfajta reakcióként a migrációs válságra, a Bizottság előterjesztette az EU jövőbeni bevándorlási politikájának iránymutatójaként szolgáló Európai Migrációs Stratégiáját,⁵⁶ majd annak végrehajtásaként 2016 júniusában elfogadta a harmadik országbeliek integrációját célzó integrációs cselekvési tervét, amely a korábbi puha eszközökhöz hasonlóan a migránsok minél zökkenőmentesebb integrációját, és ennek érdekében a tagállamok közti minél hatékonyabb politikai koordinációt célozza. A cselekvési terv a 2004-ben lefektetett közös alapelvekre, ill. a 2005-ös integrációs menetrendre (amely 2011-ben megújításra került) épül, és jól illeszkedik az uniós integrációs keretrendszer korábbi struktúrájába, így a közös európai támogatási és platformrendszerbe. A terv maga egy olyan közös szakpolitikai keretről, ill. támogatási intézkedéscsomagról rendelkezik, amely segítséget nyújthat a tagállamoknak a harmadik országbeli polgárokra vonatkozó nemzeti integrációs politikájuk továbbfejlesztéséhez és megerősítéséhez. A cselekvési terv így lényegében komplementer jelleggel bír a korábbi eszközökhöz, így az Európai Integrációs Alapot felváltó Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alaphoz és a megújult Európai Integrációs Hálózathoz (amelyet a Cselekvési Tervben a nemzeti kapcsolattartó pontok korábban létrehozott hálózatának továbbfejlesztett változataként indítottak el) képest. A cselekvési terv ismételten hangsúlyozza, hogy a tagállamok – nemzeti, regionális és helyi szinten – elsődleges szerepet töltenek be az integráció területén.

Végül, a *soft law* eszköztár részeként meg kell említeni a 2017 decemberében az Európai Bizottság és az Unió szociális és gazdasági partnerei által aláírt Európai Integrációs Partnerséget,⁵⁷ amely kulcsfontosságú elveket és kötelezettségvállalásokat állapít meg arra vonatkozóan, hogyan támogassák és erősítsék az EU-ban jogszerűen tartózkodó menekültek és migránsok európai munkaerőpiaci beilleszkedésének lehetőségeit.

⁵⁵ A harmadik országbeli állampolgárok integrációjának európai programjáról szóló bizottsági közlemény COM (2011) 455.

⁵⁶ Európai Migrációs Stratégia. COM (2015) 240 final, Brüsszel, 2015. 05. 13. 2. A fent említett SZBJT programok elfogadója az Európai Tanács, azaz az állam- és kormányfők voltak, az Európai Bizottság csupán ezek alapján adta ki a programok tekintetében a cselekvési tervét. Ezzel szemben, tekintettel arra, hogy a poszt-Stockholm iránymutatóként 2014 júniusában elfogadásra került Ypres iránymutatók – amelyet annak kevésbé programalkotó jellege miatt tehát csupán iránymutatóként tituláltak – nem voltak képesek megfelelő választ biztosítani a 2015-ben tapasztalt migrációs beáramlásra, a Bizottság magához ragadta a programalkotás jogát, és így adta ki 2015. május 13-án az Európai Migrációs Stratégiát.

⁵⁷ https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/elibrary/documents/policies/legalmigration/integration/docs/20171220_european_partnership_for_integration_en.pdf

Amint látjuk, a jelenlegi koordinációs politika eszközei elviekben lehetőséget biztosítanak a tagállami integrációs stratégiák megvitatására, a jó gyakorlatok cseréjére, valamint különféle támogatásokkal ösztönzést biztosítanak a tagállamok számára integrációs politikájuk uniós irányvonalak szerinti fejlesztésére. Ezen puha eszközöket ugyanakkor számos kritika éri amiatt, hogy lehetővé teszik a tagállamok számára azok saját, nemzeti integrációs politikájuknak megfelelő intézkedések bevezetését, háttérbe szorítva azokat az európai kezdeményezéseket, amelyek nem felelnek meg politikai preferenciáiknak.⁵⁸

Az európai hálózatokban rejlő potenciál kiaknázása továbbá erőteljesen függ a tagállami képviselők saját kormányzatukban betöltött pozíciójától. Amíg ugyanis egyes tagállamok magas rangú tisztviselőket delegálnak, akik tényleges döntéshozatali jogkör birtokában valós befolyással bírnak a politikai küzdőtéren, addig más képviselőknek megfelelő mandátum hiányában vajmi kevés esélyük van a politikai menetrend befolyásolására.

Mint látjuk, az elmúlt másfél évtizedben számos uniós *soft law* eszköz született az integrációs területén. Ugyanakkor jóval kevesebb figyelem irányult ezen aktusok kiértékelésre a tekintetben, hogy e 'puha' jogi eszközök milyen mértékben járultak és járulnak hozzá a szakpolitikai tanulási folyamathoz, a jó gyakorlatok cseréjéhez és általában a szakpolitika által kínált válaszok elterjedéséhez a harmadik országbeliek beilleszkedését elősegítendő.⁵⁹

6. Az integrációs szemléletváltás mozgatórugói

Ahogy az fent ismertetésre került, mind az uniós bevándorlási jogban, mind pedig magában az integrációs keretrendszerben a beilleszkedés koncepciója jelentős változáson ment keresztül. Az integráció ezen új típusú felfogása a társadalmi befogadás feltételeként, egyfajta *sine qua non*-ja ként határozza meg a beilleszkedést. A jogirodalom egyes képviselői szerint problematikus lehet, hogy már nem a tartózkodás hossza játssza a főszerepet a migránsok számára nyújtott jogok és biztosítékok vonatkozásában, hanem azok egy bizonytalan jogi koncepció és ezzel lényegében a tagállami diszkréció függvényévé válnak. Egyes szerzők egészen odáig merészkednek, miszerint az integráció fenti olvasata egy restriktív bevándorláspolitikai eszközöként szolgál.⁶⁰ Annyi mindenestre bizonyos, hogy valóban egyfajta hangsúlyeltolódás szemtanúi lehetünk a jogok felől a kötelezettségek irányába. Érdemes megvizsgálni, hogy vajon mi vezetett e paradigmaváltáshoz, kinek vagy minek volt e folyamatban kulcsszerepe.

Ami a tárgyalt bevándorláspolitikai irányelveket illeti, mint az fent már említésre került, a Tanács mindkét irányelvtervezetet felvizezte, lényegében bizonyos nemzeti

⁵⁸ Augusto Veloso LEAO – Laura WESTERVEEN – Ilke ADAM: The first year of implementation of the EU Action Plan on Integration. *Policy Brief*, 2017/2.

⁵⁹ Uo. 2.

⁶⁰ Elspeth GUILD – Sergio CARRERA: Are integration tests liberal? The Universalistic Liberal Democratic Principles as Illiberal Exceptionalism. In: Rainer BAUBÖCK – Christian JOPPK: *How liberal are citizenship tests?* [EUI Working Paper No. 41] 2010. 32.

rendelkezéseket átültetve azokba. Németország, Ausztria és Hollandia kezdeményezésére került az irányelvekbe az integrációs eszközökre és feltételekre való utalás, méghozzá direkt formában. E három tagállamnak tehát sikerült az uniós bevándorlási jogba áttemelni saját integrációs politikai eszközeit.⁶¹ Az uniós politika így módon egyfajta transzfer eszközként szolgált a fenti államok nemzeti integrációs politikájának uniós szintéren való legitimálására. Mi több, elősegítve ezzel e nemzeti integrációs politikák más nemzeti arénákban való megjelenését. Az uniós standardok felhívítása, így a tanácsstermekben uralkodó kormányközi logika idővel a tanácsstermeken kívül is megjelent, méghozzá a bizottsági kezdeményezések kapcsán, amelyek sok esetben visszatükrözték a nagy politikai súllyal bíró tagállamok szakpolitikai prioritásait. Példaképp a harmadik országok állampolgárainak az Európai Unióban történő beilleszkedése keretrendszerének közös programjáról szóló bizottsági közleményben⁶² a Bizottság konkrét eszközöket javasolt a Közös Alapelvekben foglaltak gyakorlatba való átültetésére mind nemzeti, mind pedig uniós szinten. Így a második alapelv kapcsán az hangsúlyozta a polgári részvétel fontosságát az újonnan érkezett harmadik országbeli állampolgárok számára szervezett bevezető programokban, azzal a céllal, hogy a bevándorlók megértsék, tiszteljék és hasznát lássák a közös európai és nemzeti értékeknek.

De nem csak az uniós intézmények, hanem maguk a szakértői hálózatok és az abban kulcsszerepet játszó nemzeti szakértők is hozzájárultak a paradigmaváltáshoz. Számos – a bevándorlás területén látszólag nagyobb tapasztalattal bíró – ország nemzeti szakértője sikeres(ebb)en csatornázták be nemzeti integrációs politikáját az uniós területekre. Ezen országok (ill. képviselőik) – nem meglepő módon – egybeestek azokkal az országokkal (ill. képviselőikkel), akik a bevándorláspolitikai irányelvekben szereplő feltételeket is szorgalmazták. A keretrendszer tehát nem csak hogy legitimizálta az új koncepciót, hanem kifejezetten hozzájárult annak széleskörű elterjedéséhez a tagállamok között, az ún. jó gyakorlat formájában. A keretrendszer végeredményben egy olyan szupranacionális platformmá vált, ahol az integráció terén kevesebb tapasztalattal bíró tagállamok egyszerűen követni kezdték a keretrendszer által kitermelt jó gyakorlatot, amely sok esetben egyes tradicionálisan befogadó országból került importálásra.⁶³

Szükséges persze megjegyezni, hogy az egyes nemzeti érdekek szerepének hangsúlyozása a paradigmaváltás kapcsán nem jelenti ugyanakkor azt, hogy ne fűződött volna összeurópai érdek ahhoz, hogy az európai, illetve a befogadó társadalom értékrendszerének elfogadása alapfeltétele legyen a társadalmi beilleszkedésnek a gettósodás elkerülése,⁶⁴ vagy a radikalizáció elleni fellépés jegyében.

⁶¹ Az integrációs klauzulák jogszabályszövegekben való szerepeltetésének indokául mindösszesen az szolgált, hogy így módon az összhangban lenne a nemzeti jogokkal.

⁶² COM 2005 389.

⁶³ CARRERA (2014) i. m. 176. Fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy e trend nem minden kérdés kapcsán igazolható, például a beutazást megelőző integrációs feltételek alkalmazását jellemzően továbbra is csak a nagy számban migránsokat fogadó államok alkalmazzák.

⁶⁴ Ahogy azt már a bevándorlásról, integrációról és foglalkoztatásról szóló 2003-as bizottsági közlemény is hangsúlyozza a lakhatási kérdések kapcsán, „a migránsok gettósodása elszigeteli e közösségeket, egyben megakadályozva azok szélesebb társadalmi körben való részvételét.” COM (2003) 336, 21.

7. Az új koncepció határai

Az integrációs politika közösségiesítése, ahogy láthattuk, bár átalakította a beilleszkedési politika klasszikus koncepcióját, egyben határokat is szabott annak. Az uniós jog fokozatos behatolása a bevándorlás- és az integrációs politika területére egyben az integrációs politika területén élvezett tagállami hatáskörök csorbításával járt. Ezt jól illusztrálja az uniós bevándorlási irányelvek tagállami végrehajtásának bizottsági (kötelezettségsgzési eljárás formájában), ill. bírósági (előzetes döntéshozatali eljárásan keresztül történő) kontrollja.⁶⁵ A bevándorlási irányelvek esetében a tagállami aktusoknak nem pusztán maguknak a jogszabályi céloknak és a konkrét rendelkezéseknek kell megfelelniük, hanem általában a bíróság által kifejlesztett jogelveknek, ill. az alapvető jogoknak. Az első ügy, amelyben a Bíróság az integrációs feltételek jogszerűségét vizsgálta a már fent említett Európai Parlament v. Tanács ügy⁶⁶ volt. Ebben az ügyben, noha megállapításra került, hogy a vitatott rendelkezések nem sértik az EJEE 8. cikkében foglalt családi élet tiszteletben tartásához való alapvető jogot, az ítélet mindenképp úttörő jellegűnek számít annyiban, hogy rögzítette a tagállami korlátozó aktusok határait az irányelvben foglalt jogok érvényesüléséhez képest.⁶⁷

Szemben a bevándorlási irányelvekkel, az integrációs keretrendszer nem a hagyományos intézményi és döntéshozatali módszerokon, hanem *soft law* aktusokon alapul, amelyek joghatásai igen nehezen megragadhatók. A keretrendszer végtermékei nem a másodlagos jog köntösében, hanem éves jelentések, kézikönyvek, bizottsági közlemények, munkadokumentumok és tanácsi következtetések, formájában kelnek életre – legtöbb esetben zárt ajtók mögötti tanácskozások eredményeként –, amelyek jogi kötőereje, ill. joghatása erősen vitatott.⁶⁸ Épp emiatt nehezen határozhatók meg azok az uniós jogrendszer alapját képező jogállamiságból fakadó elvekhez – úgymint a jobbiztonsághoz, az átláthatósághoz, az elszámoltathatósághoz és a bírói felülvizsgálathoz – való viszonya.

A Lisszaboni Szerződés ugyanakkor azáltal, hogy kifejezett jogalapot biztosít az integrációs politika uniós szintű érvényesítésére, lehetőséget teremt a keretrendszerben elfogadott eszközök szerződésrendszer hatálya alá vonásához. Nem lehet persze eleget

⁶⁵ Némiképp eltérő a helyzet a keretrendszer vonatkozásában, amelynek *sui generis* jellege kezdetben megátolta annak az általános jogelveknek való megfelelés szempontjából történő felülvizsgálatát. A bevándorlási irányelvek nem bírnak sajátos jogi természettel, az abban foglaltak egyformán kötelezőek a tagállamokra és meghatározzák azt a minimum standardot, amelyet a tagállamoknak biztosítaniuk kell a harmadik országbeliek számára kínált jogok és garanciák tekintetében. Így a különböző aránytalanul magas díjszabások, diszkriminatív eljárási szabályok, a bírói felülvizsgálat kizárása, amelyek korábban e területen alkalmazásra kerültek a jövőben tilosak.

⁶⁶ Ld. C-540/03 ítélet.

⁶⁷ Uo. 60. pont. Az EUB különös figyelmet szentel az irányelv preambulumban foglaltaknak a család-egyesítési jogok biztosítása során.

⁶⁸ Noha a keretrendszer eszközei nem bírnak jogi kötőerővel, ez nem jelenti azt, hogy ne lennének közvetett jogi hatásai, és ne formálnák akár direkt, akár indirekt módon a harmadik országbeliek jogi helyzetét. Példaképp a nemzeti fórumok számára jogértelmezési forrásként szolgálhatnak a bevándorlási irányelvek beilleszkedéssel kapcsolatos rendelkezései tekintetében. CARRERA (2014) i. m. 181.

hangsúlyozni, hogy mindez kizárja a tagállamoktól való hatáskörrelvonást, és csupán a tagállami intézkedések ösztönzését, koordinálását szolgálhatja.

Az EUMSZ 79. cikkének (4) bekezdése a rendes jogalkotási eljárásra történő utalással kiterjeszti továbbá a közösségi döntéshozatali metódus hatályát, hozzájárulva ezzel a nagyobb fokú hatékonysághoz, demokratikus kontrollhoz, ill. jogbiztonsághoz az integrációs politika területén. Végül, kiemelendő a Bíróság szerepe, amely a jövőben e területen immár teljes jogkörrel járhat el, így biztosítva a kibocsátott aktusok szélesebb körben történő felülvizsgálatát.⁶⁹

8. Az Európai Unió Bíróságának újabb, integrációs tárgyú gyakorlata

Mint láthattuk, a tagállamok – legalábbis elviekben – nem alkalmazhatják az integrációs követelményeket a migrációs irányelvből fakadó jogok korlátozásának eszközeként. Mindezek fényében érdemes görcső alá venni a Bíróság újabb, vonatkozó gyakorlatát és az annak fókuszában álló ún. *integrációs kivételt*. Utóbbi, az irányelvekben biztosított jogok immár Bíróság által is elfogadott *jogszerű igazolásaként* szolgál, jelentősen megnövelve ezzel a tagállamok mozgásterét az integrációs előírások alkalmazását illetően, méghozzá a tárgyalt irányelvekben biztosított jogok gyakorlásának előfeltételeként. Ezzel lényegében a Bíróság által is megerősítésre kerül az integráció fogalmának új típusú megközelítése, amelyben a tagállam által előírt követelmények teljesítése az irányelvekben foglalt jogok, ill. az egyenlő bánásmód zálogaként szolgál.

Az integrációs kivétel, mint jogszerű korlátozás, elsőként a *P& S ügy*⁷⁰ kapcsán jelent meg a Bíróság joggyakorlatában. Az alapügy szerint, P és S harmadik országbeli állampolgárok a huzamos tartózkodási irányelv alapján kiállított, huzamos hollandiai tartózkodási engedéllyel rendelkeztek. Noha magához a huzamos tartózkodási státusz megszerzéséhez a tagállam nem írta elő integrációs feltétel teljesítését, a holland jog szerint az alapügy felperesei meghatározott határidőn belül, bírság terhe mellett kötelesek voltak állampolgári beilleszkedési vizsgát tenni, bizonyítva ezzel, hogy szóbeli és írásbeli holland nyelvtudással, valamint a holland társadalmat illetően megfelelő ismeretekkel rendelkeznek. A vizsga szabott határidőig való sikertelen teljesítése ugyan nem jelentette a jogállás megszűnését, azonban új vizsgaidőpont tűzést és fokozatosan emelkedő bírságot vont maga után. Ez a kötelezettség lényegében minden huzamos tartózkodási jogállást nyert harmadik országbeli polgárt terhelt, aki korábban nem tette azt le, vagy nem tudott azzal egyenértékű képesítést felmutatni.

P és S keresetet nyújtott be az őket állampolgári beilleszkedési vizsgára kötelező határozatokkal szemben. A fellebbezések ügyében eljáró Centrale Raad van Beroep (társadalombiztosítási fellebbviteli bíróság, Hollandia) előzetes döntéshozatali kérelemmel fordult az EUB-hez a tárgyban, vajon az állampolgári beilleszkedési kötelezettség összeegyeztethető-e a huzamos tartózkodási irányelvvel, különösen annak a

⁶⁹ Korábban e jogköre erősen korlátozott volt annyiban, hogy csak a tagállamok egy olyan bírósága előtt folyamatban lévő ügyben volt kezdeményezhető az előzetes döntéshozatali eljárás, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nem volt jogorvoslati lehetőség.

⁷⁰ C-579/13 sz. P&S ügy [ECLI:EU:C:2015:369].

munkavállalás, oktatás és szakképzés területén egyenlő bánásmódot előíró 11 (1) (a) és (b) cikkeivel. Konkrétan azt a kérdést tette fel a Bíróságnak, hogy a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállás megadását követően támaszthatnak-e a tagállamok beilleszkedésre vonatkozó feltételeket bírság terhe mellett leteendő állampolgári beilleszkedési vizsga formájában.

A Bíróság e tekintetben megállapította, hogy az irányelv nem írja elő és nem is tiltja meg a tagállamoknak, hogy megköveteljék a harmadik országbeli állampolgároktól azt, hogy a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállás megszerzését követően bizonyos beilleszkedési kötelezettségeknek tegyenek eleget.

Ami pedig a hazai polgárokkal való egyenlő bánásmód követelményét illeti, Bíróság azt vizsgálta, hogy egyáltalán összehasonlítható helyzetben vannak-e a harmadik országok állampolgárai a hazai polgárokkal. Ennek kapcsán rámutatott, hogy amíg a hazai állampolgárok esetében feltételezhető, hogy rendelkeznek az adott ország nyelvére és társadalmára vonatkozó ismeretekkel, addig a harmadik országok állampolgáiról ugyanez nem feltételezhető. Így a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések hasznosságát illetően nincsenek hasonló helyzetben a hazai állampolgárokkal, következésképp egy ilyen intézkedés *nem sérti* a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak *egyenlő bánásmódhoz* való jogát.⁷¹ Röviden, a huzamos tartózkodási irányelvben biztosított egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése egy összehasonlíthatósági tesztnek van alárendelve.

Lényegében ugyanez került megerősítésre a Bíróság által annak *Alo és Osso* ügyben⁷² hozott határozatában kilenc hónappal később. Ibrahim Alo és Amira Osso szír állampolgárok, 1998-ban, illetve 2001-ben érkeztek Németországba, és ott kiegészítő védelemben részesültek. A német jog szerint, a *kiegészítő védelemben és szociális ellátásokban* részesülő személyek tartózkodása a lakóhely meghatározott helyen való létesítésére vonatkozó kötelezettséghez kötött. E kötelezettség egyrészt arra irányulhat, hogy biztosítsák *ezen ellátások terhének* a hatáskörrel rendelkező különböző intézmények közötti *arányos megosztását*. Másrészt célja lehet, hogy elősegítse a nem uniós polgárok *német társadalomba történő integrációját*. Alo és Osso mindkét alapeljárásban a velük szemben előírt, lakóhelyre vonatkozó kötelezettséget vitatta.⁷³ Ezzel kapcsolatban a jogvitában eljáró német szövetségi közigazgatási bíróság azzal a kérdéssel fordult a Bírósághoz, hogy a lakóhelyre vonatkozó kötelezettség összeegyeztethető-e a 2011/95/EU számú kvalifikációs irányelv⁷⁴ 29(1) és 33. cikkében foglaltakkal. A fenti rendelkezések értelmében a kiegészítő védelemben részesített személyek a *saját*

⁷¹ P&S ítélet 42–43. pontok.

⁷² C-443/14 sz. ügy Kreis Warendorf v. Ibrahim Alo and Amira Osso v. and Region Hannover, [ECLI:EU:C:2016:127].

⁷³ A tartózkodási engedélyeket a lakóhely adott helyen – Ahlen (Németország) városa, illetve Hannover régió, Alsó-Szászország tartomány fővárosának kivételével – való létesítésének kötelezettségével látták el.

⁷⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egyénes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról, HL L 337., 2011. 12. 20., 9–26. o.

polgárokéhoz hasonló feltételekkel jogosultak *szociális ellátásra*, ill. más, területükön jogszerűen tartózkodó, *harmadik országbeli polgárral* szintén azonos feltételekkel jogosultak a *szabad mozgásra* a tagállam területén.

Ami a szociális ellátások kérdését illeti, a Bíróság szerint a lakóhelyre vonatkozó kötelezettség előírása kapcsán ugyan megállapítható az *eltérő bánásmód*,⁷⁵ azonban az ítélet indoklásában rögtön hozzátette, az nem követelhető meg, ha a kérdéses személyek a szabályozás által megvalósítani kívánt célkitűzés tekintetében nincsenek objektíve összehasonlítható helyzetben.⁷⁶ Márpedig a fenti lakóhelyre vonatkozó kötelezettséget előíró német szabály célja egyrészt annak megelőzése, hogy a szociális védelemben részesülő külföldiek bizonyos területeken koncentrálódjanak, és ez által *szociális feszültségek* alakuljanak ki, negatív hatást gyakorolva ezzel a *külföldiek beilleszkedésére*. Másrészt, hogy a különleges integrációs igényű külföldieket egy bizonyos lakóhelyhez kössék, hogy ott élhessenek a *beilleszkedési lehetőségekkel*. A fentiek fényében a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a kérdéses irányelv 29. cikke nem releváns, tekintve, hogy a kiegészítő védelemben részesülő személyek és a német állampolgárok az *integráció elősegítésére irányuló célkitűzés* tekintetében *nincsenek* összehasonlítható helyzetben.⁷⁷ Az EUB ezzel megerősítette, hogy a harmadik országbeliek *egyenlő bánásmóddhoz való joga* a beilleszkedést célzó tagállami korlátozás alá rendelhető. Amennyiben az eltérő bánásmód az *integráció megkönnyítését célozza*, ott nincs összehasonlítható helyzet és nem követelhető meg az egyenlő bánásmód. Az integrációs kivétel hivatkozhatósága ugyanakkor jelentősen gyengítheti az uniós jogalkotó által a harmadik országbeliek részére garantált egyenlő bánásmódot és az ahhoz kapcsolódó szociális jogok érvényesülését. Épp emiatt egyes szerzők erősen bírálják is az integrációs célú korlátozás esetén alkalmazott összehasonlíthatósági tesztet.⁷⁸ Véleményük szerint ugyanis az összehasonlíthatóság kérdésében már egyszer döntött a jogalkotó, amikor is a migrációs irányelvekben szereplő jogokat rögzítette, illetve azokhoz derogációs rendelkezéseket kapcsolt.⁷⁹ Az integrációs korlátozások továbbá – nézetük szerint – veszélyt jelenthetnek a migrációs jog területén elért jogharmonizáció szintjére is, mivel lerontják annak hatályát azzal, hogy lehetőséget kínálnak a már korábban lefektetett közös standardoktól való eltérésre.

A fenti kritikákból persze nem következik, hogy a tagállamok ne vezethetnének be kötelező integrációs eszközöket.⁸⁰ A kérdés inkább az, hogy hol húzhatók meg azok alkalmazásának *határai*.

⁷⁵ Alo és Osso ítélet 52–53. pontok. Amíg ugyanis a kiegészítő védelemben részesülő személyek csak akkor jogosultak szociális támogatásra, ha elfogadják a vele járó, lakóhelyre vonatkozó kötelezettséget, addig a német állampolgárok esetében nincs ilyen előírás.

⁷⁶ Uo. 54. pont.

⁷⁷ Uo. 59. pont.

⁷⁸ DE VRIES (2017) i. m. 283.

⁷⁹ Példaképp a kvalifikációs irányelv 29. cikkében úgy fogalmaz, hogy a nemzetközi védelemben részesülő személyek az e védelmet nyújtó tagállamban a saját állampolgárok számára meghatározottakkal azonos feltételek mellett részesüljenek a szükséges szociális ellátásokban, amelyet a tagállamok az általános szabálytól eltérve az alapellátás nyújtására korlátozhatnak.

⁸⁰ De Vries szerint példának okáért a P& S esetben a Bíróság egyszerűen megoldhatta volna a kérdést, rámutatva, hogy az integrációs vizsga nem érinti a kérdéses személy foglalkoztatás vagy oktatás tekin-

Az integrációs korlátozás hatályát, így annak harmadik országbeliekre gyakorolt hatását magának az integrációs eszköznek a *jellege, természete* határozza meg. A P&S ítélet indoklásában a Bíróság fontosnak tartotta kifejtetni, hogy a nyelvi és egyéb társadalmi ismeretek elsajátítása megkönnyíti a migránsok számára a kommunikációt, a társadalmi kapcsolatok építését, továbbá a munkához és szakképzéshez való hozzáférést.⁸¹ Összességében tehát a holland jog által előírt vizsga *pozitív hatással* lehet a migránsok integrációjára. Ahogy az ítélet fogalmaz, önmagában „az ilyen kötelezettség nem hogy nem sodorja veszélybe a 2003/109 irányelv által követett célok megvalósítását, de éppen azok megvalósítását segíti elő”.⁸² Továbbá hangsúlyozta, hogy a beilleszkedési kötelezettség alkalmazására vonatkozó szabályok nem sérthetik a *hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét* és nem sodorhatják veszélybe az irányelv által követett célok megvalósítását, megfosztva azt a *hatékony* érvényesüléstől.⁸³ Márpedig a Bíróság úgy találta, hogy konkrét ügyben a bírság magas összege épp a fentiekhez vezetne.

A Bíróság P&S ítéletben tett megállapításai nem sokkal később megerősítést nyertek annak *K&A ítéletében*,⁸⁴ amely fókuszában immár a családegyesítés és az előzetes beilleszkedési vizsga követelménye állt.⁸⁵ Az alapügy értelmében egy azerbajdzsáni, ill. egy nigériai állampolgár egészségügyi állapotára hivatkozva kívánt mentesülni a beilleszkedési vizsga letételétől, mely kérés elutasításra került. Az előzetes döntéshozatalra utalt kérdés lényegében a *beutazást megelőző integráció* követelményének uniós joggal való összhangjára irányult, így egész pontosan arra, hogy a tagállamok előírhatnak-e a harmadik országok állampolgárai számára olyan beilleszkedési vizsgát, amely a beutazás/tartózkodás engedélyezését megelőzően értékeli az érintett tagállam nyelvére és társadalmára vonatkozó alapvető ismereteket, és ez különböző díjak fizetését vonja maga után. A Bíróság – a fent hivatkozott, menekültekre vonatkozó speciális szabályokból kiindulva *argumentum a contrario* – úgy határozott, miszerint főszabályként megengedett, hogy a tagállamok a területükre történő belépésre jogosító engedélynek a családtagok részére történő kiállítását ahhoz kössék, hogy azok megfelelték-e bizonyos előzetes beilleszkedési intézkedéseknek. Az EUB ugyanakkor rögzítette, ez nem veszélyeztetheti magát a *családegyesítési célt*, mint főszabályt.⁸⁶ Többek között ez a helyzet

tetésben fennálló egyenlő bánásmódhoz való jogát. DE VRIES (2017) i. m. 283.

⁸¹ P&S ítélet 47. pont: „Nem vitatható, hogy a fogadó állam nyelvére és társadalmára vonatkozó ismeretek megszerzése elősegíti a hazai állampolgárok és a harmadik országok állampolgárai közötti kölcsönhatást és szociális kapcsolatok kialakítását, valamint megkönnyíti az utóbbiak számára a munkához és a szakképzéshez való hozzáférést.”

⁸² Uo. 48. pont: „A Bíróság szerint figyelembe kell venni különösen a vizsga letételéhez megkövetelt ismeretek szintjét, a tanfolyamokhoz és a vizsgára való felkészüléshez szükséges anyagokhoz való hozzáférhetőséget, a vizsgadíjak összegét, illetve a sajátos egyéni körülményeket, így például az életkort, az írástudatlanságot, vagy az iskolázottsági szintet.”

⁸³ Uo. 44–45. pontok

⁸⁴ A Bíróság C-153/14 sz. *Minister van Buitenlandse Zaken v. K és A* ügy, [ECLI:EU:C:2015:453].

⁸⁵ K&A ítélet 53. pont.

⁸⁶ A Bíróság e tekintetben úgy találta, hogy mivel a vizsgadíjak minden családtag után külön-külön és minden egyes vizsgaalkalommal ki kell fizetni, a további költségekkel együtt a szóban forgó 350 eurós

állna fenn, ha az említett kötelezettség alkalmazása automatikusan megakadályozná a családegyesítést, „amennyiben – bár a beilleszkedési vizsgát nem sikerült letenniük – bizonyították azon szándékukat és az annak érdekében tett erőfeszítéseket, hogy sikeresen letegyék azt.”⁸⁷ A Bíróság továbbá hangsúlyozta, hogy a döntés során figyelembe kell venni bizonyos sajátos, egyedi körülményeket,⁸⁸ márpedig a holland jog ezt nem teszi lehetővé. Végeredményben úgy találta, hogy a kérdéses szabályozás lehetetlenné, vagy legalábbis rendkívül nehézé teszi a családegyesítési jog gyakorlását, mivel nem engedik az e vizsgának az érintettek általi letételét objektív módon akadályozó sajátos körülmények figyelembevételét, valamint az ilyen vizsga díja túl magasan került megállapításra.

Amint láttuk, a P&S ügyben az integrációs kivétel hatálya még erősen *korlátozott* volt. Az ítélet úgy értelmezhető, mint amely ugyan lehetőséget teremt az egyenlő bánásmód korlátozására, de csak a szükséges nyelvtudás megszerzése céljából és oly módon, hogy az ne jelentsen *aránytalan* terhet a migráns számára. Hasonlóképpen a K&A ügyben, amelyben a Bíróság kimondta, hogy előírható ugyan külföldi integrációs vizsga teljesítése, de az nem szolgálhatja a beutazni kívánó családtagok távoltartását.

A P&S és a K&A ügyek kapcsán fontos ugyanakkor hangsúlyozni azok eltérő alapállását, így el kell határolnunk a státuszszerzési feltételként meghatározható integrációs követelményeket (példaképp a beutazást megelőző integrációs feltétel meghatározását) azon integrációs előírásoktól, amelyeket a már megszerzett státuszhoz kötődő jogok élvezetének előfeltételeként lehet rögzíteni. Míg a K&A ítélet az előbbire, a P&S ítélet az utóbbira példa. Különbözik a két esetkör abban, hogy míg a beutazást megelőző feltételek esetén a főszabály annak megengedettsége – hiszen a családegyesítési irányelv azt kifejezetten lehetővé teszi –, ugyanakkor annak alkalmazása során minden esetben szükséges az egyedi körülmények figyelembevétele. Ezzel szemben a státusz megszerzését követően, a státusból fakadó jogok érvényesítésekor a főszabály az egyenlő bánásmód érvényesülése, és ehhez képest korlátozott jelleggel érvényesülhet a kérdéses jogok élvezetének bizonyos integrációs intézkedéshez való kötése.

Az Alo és Osso ítéletben az integrációs kivétel *hatálya* ugyanakkor erősen *kiszélesedett*. A földrajzi korlátozás immár nem a migránsok nyelvtudásának vagy társadalmi ismeretei hiányának kompenzálására irányulnak. Az sokkal inkább a társadalmi feszültség csökkentését célozza.⁸⁹ Mi több, korábbi döntéseivel ellentétben a Bíróság itt pusztán csak elfogadta a tény, hogy egy ilyen korlátozás megkönnyíti az integrációt, anélkül hogy magyarázattal szolgált volna arra, a szabad mozgás miéért fokozná a társadalmi feszültségeket a migránsok körében, szemben a tagállami polgárokkal.⁹⁰

díj a Bíróság szerint ellehetetleníti, vagy legalábbis rendkívül nehézé teszi a családegyesítést.

⁸⁷ K&A ítélet 56. pont.

⁸⁸ Úgymint a családegyesítő érintett családtagjainak életkora, iskolázottsági szintje, anyagi helyzete vagy egészségi állapota annak érdekében, hogy mentesítsék őket az olyan vizsga letételének kötelezettsége alól.

⁸⁹ Amely fogalmat a Bíróság sajnálatos módon nem fejt ki.

⁹⁰ DE VRIES (2017) i. m. 281.

Az mindenesetre bizonyos, hogy amíg a korábbiakban a migránst kívánták ezen intézkedések, előírások képessé tenni a társadalomba való beilleszkedésre, addig ez esetben egy új szempont került előtérbe, még hozzá hogy *magának a társadalomnak is lehetnek korlátai a befogadás tekintetében*, azaz a társadalmi befogadóképesség korlátozott volta is alapja lehet integrációs feltétel előírásának. Ez az új megközelítés, így a társadalom teherbírásának kérdése vélhetően a fokozódó migrációs nyomással kapcsolatos körülmények hatására kerülhetett előtérbe, beleértve a polgárok védelmének, a társadalom stabilitásának, biztonságának szempontjait.

A Bíróság Alo és Osso ügy kapcsán tanúsított tartózkodó állásfoglalása, ill. a tény, hogy nem említi a fenti ügyekben lefektetett korábbi kikötést, miszerint a tagállami integrációs eszközök nem foszthatják meg az irányelvet annak hatékony érvényesüléstől, végül, hogy csak általában utal az Alapjogi Chartára,⁹¹ anélkül, hogy annak valamely konkrét rendelkezésével való összhangját vizsgálná,⁹² mindenképpen egy *tagállamok által élvezett nagyobb mozgásteret jelez*. Ráadásul, mivel ez az ügy az első, amelyben az EUB a nemzetközi védelemre jogosult személyek jogaival foglalkozik, az Alo és Osso ítélet a jövőben vélhetően gyakori hivatkozási alapként szolgál majd.

Amint a fentiekből láthatjuk, az integrációs kivétel lehetőséget kínál a tagállamok számára, hogy előbbieket megvonják mindazoktól a szociális jogok terén élvezett egyenlő bánásmódot, akik nem teljesítik a társadalmi kohéziós követelményeket. A Bíróság P&S, és különösen annak Alo és Osso döntését követően, a tagállamok immár felhívhatják az integráció kivételét olyan nemzeti rendelkezések bevezetése céljából, amelyek beilleszkedési feltételek teljesítéséhez kötik a szociális jogok/egyenlő bánásmód biztosítását. Ez a megközelítés eltávolodni látszik a korábbi jogközpontú szemlélettől, egyben azt tükrözve, hogy a migrációs jog területén a *szolidaritás* kérdése szorosan összefügg a társadalmi beilleszkedés/részvétel kérdéseivel. A „beilleszkedést, mint feltételt” hangsúlyzó szemlélet tehát – amely korábban csak a családegyesítéssel kapcsolatos tartózkodási jogok és a huzamos tartózkodási státusz elnyerése tekintetében volt jelen – feltűnni látszik a *szociális jogok* területén is.

E – legalábbis részben – szemléletváltás megértéséhez persze elég, ha az elmúlt években végbement széleskörű társadalmi változásokat tekintjük, így példaképp a napjainkban egyre elmélyülő migrációs válságot, ill. magának az Uniónak a válságát, amely kiváltó okait sokan épp a bevándorlók⁹³ által igényelt szociális juttatásokban keresik.⁹⁴ E ponton érdemes felhívni a figyelmet a Bíróság uniós polgárokkal kapcsola-

⁹¹ Ezen értelmezés során a 2011/95 irányelv (16) preambulumbekzdéséből fakadóan tiszteletben kell tartani az Európai Unió Alapjogi Chartája által elismert jogokat is. Alo és Osso ítélet 29. pont.

⁹² Példaképp az EJEE 8. cikkében foglalt családi élet tiszteletben tartásának jogát. Jean Yves CARLIER – Luc LEBOEUF: Choice of residence for refugees and subsidiary protection beneficiaries, variation on the equality principles, Alo and Osso. *CML Rev*, 2017/2. 643.

⁹³ Mind a harmadik országokból érkező migránsok, mind pedig a kelet-európai országokból érkező munkaerő esetén, amely kategóriákat a politika sokszor igyekszik összemosni.

⁹⁴ A tagállamok szociális ellátórendszerére nehezedő teherrel kapcsolatos kihívások már egész a kezdetektől jelen voltak magukban a migrációs irányelvekben is. Egyrészt azok pontosan rögzítik, hogy a tartózkodás joga milyen feltételekkel nyerhető (esetleg veszíthető) el. Sok esetben az irányelvek olyan feltételeket tartalmaznak, amelyek eleve kizárják, hogy a migránsok a szociális ellátórendszer későbbi

tos ítélkezési gyakorlatában az elmúlt években bekövetkezett paradigmaváltásra.⁹⁵ Az EUB újabb gyakorlata szerint ugyanis a gazdaságilag inaktív uniós polgárok fogadó állambeli integrációjának szintje, ill. integrációra való szándékának hiánya egyre nagyobb relevanciával bír az uniós polgárok szociális ellátások területén élvezett egyenlő bánásmódja tekintetében.⁹⁶ A fentiek fényében egyáltalán nem meglepő, hogy a Bíróság a szociális juttatások tekintetében élvezett egyenlő bánásmódot a harmadik országbeliek által teljesítendő integrációs követelmények függvényéül rendeli.

7. Konklúzió

Az EUMSZ 79. cikk (4) bekezdése erősen behatárolja az Unió mozgásterét a társadalmi beilleszkedés területén azzal, hogy egyértelművé teszi, a beilleszkedési politika alapvetően tagállami hatáskör. A hatásköri kérdések így bár látszólag tisztázottak e területen, az integrációs politika a gyakorlatban számos más szakpolitikai terület által érintett. Példaképp az uniós bevándorláspolitikai irányelvek kifejezett célként állítják a harmadik országbeliek társadalmi beilleszkedésének előmozdítását, mi több, felhatalmazást adnak a tagállamoknak különböző integrációs követelmények előírására.

A közös bevándorlás és integrációs politika alapjául szolgáló tamperei és az azt felváltó öt éves stratégiai programoknak köszönhetően, az elmúlt majdnem két évtizedben egy jelentős joganyag kelt életre, amely többek között a harmadik országbeliek integrációjával járó nehézségek leküzdését célozta. A fenti területek fokozatos közösségiesítése azonban nem volt teljesen problémamentes, különösen azon tagállami törekvések fényében, amelyek igyekeztek minél szigorúbb keretek közé szorítani az uniós fellépés határait. Ez a kormányközi logika – amely lényegében a tamperei programban foglaltak magvalósulásának bukásához is vezetett – az uniós szintű integrációs politika kettéágazását eredményezte.

kiaknázóivá váljanak. Így a munkavállalási célú migrációs irányelvek esetén a bebocsátás és a tartózkodás jogának elnyerése a munkavállalás függvénye (kék kártya, kutatói, szezonális, vállalaton belüli áthelyezési irányelvek). A stabil és rendszeres források – leginkább munkabér formájában – és a teljes körű egészségbiztosítás követelménye, biztosítandó, hogy a migráns ne jelentsen terhet az adott tagállam szociális ellátórendszerére a családtagokéénál és a huzamos tartózkodási jogállás elnyerésénél is megjelenik. A nemzetközi védelemre jogosult státusz és az embercsempészet áldozatai képeznek egyedül kivételt e szigorú gazdasági követelményrendszer alól.

⁹⁵ Amely restriktív gyakorlat tulajdonképpen nem más, mint a korábbi rendkívül kiterjesztő bírósági gyakorlat jogszabálysöveghez hű értelmezése.

⁹⁶ Egyes Kommentátorok szerint a Dano ügyben (C-333/13) a szociális ellátásért folyamodó személy integrációs szándékának hiánya, ill. a német társadalomban való marginális helyzete vezette a Bíróságot arra, hogy arányossági teszt alkalmazása nélkül is megállapítsa, miszerint az nem jogosult egyenlő bánásmódra a szociális juttatások területén. Herwig VERSCHUEREN: Preventing benefit tourism in the EU. A narrow or broad interpretation of the possibilities offered by the ECJ in Dano? *CMLRev*, N. 52. (2015) 373.; Ferdinand WOLLENSCHLAGER: Consolidating Union Citizenship. In: THYM (2017) i. m. 188. A Bíróság a gazdaságilag inaktív polgárok és az álláskereső tekintetében folytatott joggyakorlatában egyébiránt már közel másfél évtizede alkalmazza a „valós kötelék/kapcsolat” ill. a „bizonyos fokú társadalmi integráció” mércéjét az egyenlő bánásmódtól való eltérés eseteinek igazolásául szolgáló objektív zsinórmértékként (D’ Hoop, Collins, Bidar jogesetek). Daniel THYM: EU Migration policy and its Constitutional Rationale: A cosmopolitan outlook. *CMLRev*, N. 50. (2013) 709.

A tamperei programban foglaltak hatékony érvényesítését célul tűző, de az egyhangú tanácsi döntéshozatal következtében végül csak minimumstandardokat rögzítő *bevándorlási irányelvek* mindössze néhány, ámde jelentős politikai súllyal rendelkező tagállam integrációs politikájának tükörképeivé formálódtak az integrációs követelmények uniós jogba építésén keresztül. Hasonló folyamatnak lehettünk szemtanúi a „puha jogi” alapokon fejlődő integrációs keretrendszer esetében, ahol a szakértői hálózatok tapasztalatcseréje kiváló táptalajt biztosított néhány tradicionálisan bevándorlókat fogadó tagállam által követett jó gyakorlat, így a különböző integrációs programok más tagállamokbeli átültetéséhez és elterjesztéséhez. A „több Európát” jelszó alatt mindközben maga az integráció koncepciója is jelentős változáson ment keresztül, amely az irányelvben foglalt jogok érvényesülését immár a társadalmi beilleszkedés követelményének rendeli alá. A közösségiesítés azonban paradox módon egy a fentiekkel ellentétes irányú folyamatot is elindított, tekintve, hogy a bevándorláspolitikai területén elfogadott tagállami aktusok folyamatos bizottsági monitoring alatt állnak, és bármikor bírói felülvizsgálat tárgyát képezhetik. E felülvizsgálat fő szempontja előbbiek uniós jogelveknek, így a hatékonyság, a diszkriminációmentesség, az arányosság és a jobbiztonság elveinek való megfeleltethetősége.

A Bíróság ítélkezési gyakorlatában mindezidáig hangsúlyozásra is kerültek a fenti szempontok. Némi változás tapasztalható ugyanakkor annak legújabb integrációs kivételekre vonatkozó gyakorlatában. Ebben megerősítésre került ugyanis, hogy a harmadik országbeliek migrációs irányelvben rögzített egyenlő bánásmódhoz való joga a beilleszkedést célzó tagállami korlátozás alá rendelhető. Amennyiben a tagállami aktus az integráció megkönnyítését célozza, ott nincs összehasonlítható helyzet, és nem is követelhető meg az egyenlő bánásmód. Kiváló példáját adja ennek az Alo és Osso ítélet, amely ügy fókuszában a szociális ellátásokat integrációs céllal kötelező lakóhelyhez kötő tagállami korlátozás állt, és amelyben az EUB már említést sem tesz a korábbi gyakorlatában alkalmazott azon kikötéséről, amely szerint a tagállami integrációs eszközök nem foszthatják meg az irányelvet annak hatékony érvényesüléstől. Úgy tűnik, a Bíróság harmadik országbeliekre vonatkozó migrációs és integrációs gyakorlata egyre markánsabban tükrözi az uniós válságfolyamat kapcsán felerősödő tagállami félelmeket.⁹⁷

Amíg ugyanis a korábbiakban a migránst kívánták ezen intézkedések, előírások képekké tenni a társadalomba való beilleszkedésre, addig ez esetben egy új szempont került előtérbe, méghozzá hogy *magának a társadalomnak is lehetnek korlátai a befogadás tekintetében*, azaz a társadalom befogadóképességének korlátozott volta is alapja lehet integrációs feltétel előírásának. Ez az új megközelítés, így a társadalom teherbírásián kérdése vélhetően a fokozódó migrációs nyomással kapcsolatos körülmények hatására kerülhetett előtérbe, beleértve a polgárok védelmének, a társadalom stabilitásának, biztonságának szempontjait.

Végül, ami az integrációs keretrendszert illeti, az továbbra is számos fogyatékoságot rejt magában. A Lisszaboni szerződés hatálybalépése – amely az integráció terü-

⁹⁷ Ez különösen érthető, ha a szabadon mozgó gazdaságilag inaktív uniós polgárok szociális jogainak területét tekintjük, ahol a Dano esettel kezdődően szintén történt egy szemléletváltás.

letén kifejezett jogalkotási alapot biztosít, ill. bevezeti a rendes jogalkotási eljárást – ugyanakkor várhatóan változást hoz e tekintetben, legalábbis, ami a bizottsági, ill. bírói kontroll fenti területen való megjelenését és az uniós jogelvek jövőbeni érvényesíthetőségét illeti. Ezzel együtt nem tekinthetünk el attól, hogy a Lisszaboni Szerződéssel beiktatott jogalkotási alap a tagállami hatásköröket megerősíti az integráció területén, így a kérdéses rendelkezés alapján kizárólag a tagállami intézkedéseket ösztönző és támogató uniós intézkedések elfogadására kerülhet sor.