

PhD ÉRTEKEZÉS

dr. Asztalos Zsófia

MISKOLC

2009

MISKOLCI EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
DEÁK FERENC ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI
DOKTORI ISKOLA

Dr. Asztalos Zsófia

**AZ UNIÓS POLGÁRSÁG ÉS
A DISZKRIMINÁCIÓ TILALMA**

PhD értekezés

Kézirat lezárva: 2009. június 30.

Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

A doktori iskola vezetője: Prof. Dr. Bragyova András

A doktori program címe: Az Európai Unió joga

Tudományos vezető: Prof. Dr. Fazekas Judit

MISKOLC
2009

TARTALOMJEGYZÉK

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	1
BEVEZETŐ GONDOLATOK	2
ELSŐ RÉSZ: ALAPVETÉS	8
I. FEJEZET ALAPFOGALMAK	8
1. A diszkrimináció tilalma	8
1.1. A diszkrimináció tilalmának jogforrásai	8
1.2. A fogalomhasználat nehézségei: egyenlő bánásmód vagy diszkrimináció tilalma?	10
1.3. A diszkrimináció tilalmának közösségi jogi jelentése és alkalmazási köre	12
1.4. A diszkrimináció típusai	14
2. Az uniós polgárság fogalma	17
2.1. Az uniós polgárság szabályozása és tartalma	17
2.2. Az uniós polgári státusz megszerzése	20
2.2.1. Tagállami állampolgárság függvénye, amely állami szuverenitás	20
2.2.2. Az állampolgárságra vonatkozó szabályok meghatározásának nemzetközi jogi korlátai	22
2.2.3. Az állampolgárságra vonatkozó szabályok meghatározásának közösségi jogi korlátai	23
2.3. Az állampolgárság tagállami meghatározásából eredő problémák és ezek esetleges feloldása	26
2.4. Az intézmény elnevezése körüli bonyodalmak	30
2.5. Az uniós polgárság jellegzetességei	32
2.6. Az uniós polgárság rövid értékelése	35
2.6.1. A kezdeti negatív hangok	35
2.6.2. Tónusváltás	36
2.7. Összegzés: az uniós polgárság fogalma	37
3. Az uniós polgárság elhelyezése az állampolgárság hagyományos fogalmaihoz képest	38
3.1. Az (állam)polgárság fogalom-meghatározásának nehézségei és az arra tett kísérlet	38
3.1.1. A polgár antik fogalma	39
3.1.2. Az állampolgár hagyományos fogalma	41
3.1.3. Az állampolgárság modern fogalma	43
3.2. Az uniós polgárság elhelyezésének lehetetlensége az állampolgárság hagyományos és modern fogalmának keretei között	44
3.3. A <i>status quo</i> vizsgálata: az uniós polgárság jogi nézőpontból történő meghatározására tett kísérletek	48
3.4. Az uniós polgárság posztmodern fogalmi keretek közötti elhelyezése: jövőbeli lehetőségek az uniós polgárság előtt	55
4. Összegzés	64
II. FEJEZET AZ UNIÓS POLGÁRSÁG BEVEZETÉSE	65
1. Róma: az európai polgárság előképe?	65
2. Párizs: polgári és politikai jogok közösségi szintű biztosítása	66

3. Fontainebleau: közös európai identitás	68
4. Hága és Luxemburg: a gazdasági jogok megerősítése	68
4.1. Elmozdulás a szabad mozgás eredeti szabályozásától: az elsődleges és a másodlagos jogalkotás szerepe	69
4.1.1. A „ <i>homo economicus</i> ” és családtagjai	69
4.1.2. A szabad mozgás jogának átalakulása a belső piac koncepciójának hatására	72
4.2. Tagállami állampolgárból közösségi polgár: az Európai Bíróság jogfejlesztő szerepe	74
4.2.1. A jogok közösségi szintre emelése	74
4.2.2. A szabad mozgás vezérelve: a diszkrimináció tilalma	75
4.2.3. A szabad mozgás területi hatályának kiterjesztő értelmezése	78
4.2.4. A szabad mozgás személyi hatályának kiterjesztő értelmezése	78
4.2.5. A kivételek megszorító értelmezése	82
4.3. Összegzés	85
5. A maastrichti kormányközi konferencia	86
5.1. A görög javaslat	87
5.2. A második Martini-jelentés	88
5.3. A spanyol memorandum	88
5.4. A dán memorandum	90
5.5. A portugál memorandum	91
5.6. A római Európai Tanács, 1990. december 14-15.	92
5.7. A spanyol szövegtervezet	93
5.8. A Bizottság javaslata	94
5.9. A Szerződés módosítására vonatkozó elnökségi tervezetek	95
6. Összegzés	96

MÁSODIK RÉSZ: AZ UNIÓS POLGÁROK EGYENLŐ BÁNÁSMÓDHOZ VALÓ JOGÁNAK EGYES TERÜLETEI

98

III. FEJEZET AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD ELVE A SZABAD MOZGÁS TERÜLETÉN

98

1. Az uniós polgárok szabad mozgáshoz való joga	99
2. A „külföldi elem” követelménye és a fordított diszkrimináció	102
2.1. A saját tagállammal szembeni hivatkozás esetei	103
2.1.1. A kiindulópont	103
2.1.2. A saját tagállammal szembeni hivatkozás elfogadása az uniós polgárság fényében	104
2.2. Tisztán belső helyzetek – vagy mégsem?	107
2.2.1. Nem megfelelő külföldi elem az, hogy a saját tagállamában élő uniós polgár házastársa harmadik állam állampolgárságával rendelkezik	107
2.2.2. A joggal való visszaélés problémája	108
2.2.3. A legliberálisabb megközelítés: a Carpenter-ügy	110
2.3. Összegzés	112
3. A 18. cikk (1) bekezdés tartalma: a diszkrimináció tilalma és az egyenlő bánásmód elve	114
3.1. A 18. cikk (1) bekezdése és a 12. cikk összekapcsolása	114
3.2. „Az uniós polgárság célja az, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogi helyzetét meghatározza”	117
4. A 18. cikk (1) bekezdésének közvetlen hatálya	119
4.1. A közvetlen hatály elutasítása	119
4.2. A közvetlen hatály elismerése	120
4.3. A közvetlen hatály megerősítése	122
4.4. Összegzés: korlátozható, nem feltétlen tartózkodási jog	123

5.	A diszkrimináció tilalma elv alkalmazásának feltételei és menete	125
5.1.	A jogszerű tartózkodás követelménye	125
5.1.1.	Tartózkodási engedély	125
5.1.2.	A másodlagos jog által előírt követelmények	126
5.1.3.	Minőségi integráció	128
5.1.4.	A munkaerőpiaccal fennálló valós kapcsolat	132
5.1.5.	Összegzés	135
5.2.	A diszkrimináció tilalma elv alkalmazási körébe tartozó kérdés	137
5.2.1.	A diákok megélhetési költségeihez nyújtott támogatás	138
5.2.2.	Egyéb, nem járulék alapú szociális ellátások	138
5.2.3.	Nyelvhasználathoz való jog	138
5.2.4.	Közvetlen adózás	139
5.2.5.	Háború polgári áldozatainak járó juttatás és hadifoglyoknak nyújtott kártalanítás	140
5.2.6.	Névviselés	142
5.2.7.	Idegenrendészeti nyilvántartások vezetése	143
5.2.8.	Összegzés	144
6.	Az uniós polgár családtagjának tartózkodási joga	145
6.1.	Az uniós polgár családtagja	145
6.1.1.	A gyermek és elsődleges gondozója	145
6.1.2.	Az eltartott egyenes ági felmenő rokon	146
6.1.3.	Harmadik állambeli házastárs	146
6.2.	A házastárs másik tagállambeli jogszerű tartózkodására vonatkozó követelmény	147
6.2.1.	Egy másik tagállambeli előzetes jogszerű tartózkodás követelménye	147
6.2.2.	Az Akrich-ítélet felülírása: a Metock-ügy	149
7.	A másodlagos szabályozás reformja: az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgásáról szóló 2004/38 irányelv	152
7.1.	Kodifikáció	152
7.2.	Újítások	155
7.3.	A 2004/38 irányelv idegenrendészeti szabályainak átültetése Magyarországon: a 2007. évi I. törvény 159	
7.4.	Összegzés: a 2004/38 irányelv	164
8.	Összegzés	167
IV. FEJEZET AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD ELVE AZ UNIÓS POLGÁROKAT MEGILLETŐ VÁLASZTÓJOG TERÜLETÉN		172
1.	A helyhatósági választásokon való aktív és passzív részvétel joga a tartózkodás helye szerinti tagállamban	176
1.1.	A jog eredete	176
1.2.	A jog szabályozása: EK Sz. 19. cikk (1) bekezdés és 94/80 irányelv	180
1.2.1.	Az irányelv alapelvei	181
1.2.2.	A helyhatósági választás és az alapszintű helyhatósági egység fogalma	181
1.2.3.	A lakóhely fogalma	182
1.2.4.	A választójog gyakorlásának feltételei	183
1.2.5.	A választójog gyakorlására vonatkozó szabályok	185
1.2.6.	Kivételek	186
1.2.7.	Az irányelv által engedélyezett eltérések	186
1.3.	A jog gyakorlásának eddigi mérlege	188
2.	Az európai parlamenti választásokon való aktív és passzív részvétel joga a tartózkodás helye szerinti tagállamban	193
2.1.	A jog eredete	193
2.2.	Az európai parlamenti választások jellegzetességei	195
2.3.	A jog szabályozása: EK Sz. 19. cikk (2) bekezdés és 93/109 irányelv	196
2.3.1.	Az irányelv alapelvei és céljai	198
2.3.2.	Az irányelv hatálya	199

2.3.3.	A választójog gyakorlásának feltételei	204
2.3.4.	A választójog gyakorlására vonatkozó szabályok	206
2.3.5.	Derogációk	207
2.4.	A jog gyakorlásának eddigi mérlege	209
2.5.	Problémák és megoldási javaslatok	210
3.	Más tagállamok polgárai számára biztosított választójog Magyarországon	214
4.	Összegzés	216
V. FEJEZET AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD ELVE HARMADIK ÁLLAMOKBAN: A DIPLOMÁCIAI ÉS KONZULI VÉDELEM JOGA		219
1.	A diplomáciai és konzuli védelem szabályozása a közösségi jogban	219
2.	A diplomáciai és konzuli védelem a nemzetközi jogban és ennek viszonya a közösségi jog által biztosított védelemhez	222
3.	Összegzés	226
HARMADIK RÉSZ: ALTERNATÍV KÖZÖSSÉGI JOGI JOGORVOSLATI ESZKÖZÖK AZ UNIÓS POLGÁROK EGYENLŐ BÁNÁSMÓDHOZ VALÓ JOGÁNAK BIZTOSÍTÁSA TERÉN		231
VII. FEJEZET AZ OMBUDSMANI PANASZ JOGA		233
1.	Az EO intézményének felállítása	233
2.	Az EO jogállása és kinevezése	237
2.1.	Függetlenség és pártatlanság	237
2.2.	A tisztség betöltésének feltételei	238
2.3.	Kinevezése	239
2.4.	Az ombudsmani tisztség megszűnésének rendkívüli esetei: lemondás, felmentés	240
3.	Az EO hatásköre	241
4.	Panasz benyújtására jogosultak köre	242
5.	A bepanaszolható intézmények köre	245
6.	A hivatali visszásság fogalma	249
6.1.	A hivatali visszásság pozitív meghatározása	250
6.1.1.	Az 1995. évi jelentés definíciója	251
6.1.2.	Az 1997. évi jelentés	252
6.2.	Mi nem tartozik a visszásság fogalma alá?	253
6.2.1.	Politikai döntések	253
6.2.2.	Jogalkotási tevékenység ellenőrzése	254
6.2.3.	II. és III. pilléres ügyek	255
6.2.4.	Mérlegelési jogkörben hozott döntések	256
6.3.	A hivatali visszásság negatív meghatározása: helyes hivatali magatartás európai szabályai	259
6.3.1.	Az ombudsman egyes határozatai	260
6.3.2.	A helyes hivatali magatartás európai kódexe	261
7.	Az ombudsman eljárása	264
7.1.	Az ombudsmani panasz elfogadhatósága	264
7.2.	Hivatalból kezdeményezett eljárás	266
7.3.	Az EO által lefolytatott vizsgálat	267

7.4.	A vizsgálat lezárása	270
8.	Összegzés: az ombudsman helye az intézményi egyensúlyban	272
VIII. FEJEZET PETÍCIÓS JOG		277
1.	A petíciós jog története	278
2.	A petíciós jog gyakorlásának szabályai	279
2.1.	A petíció benyújtására jogosultak köre: személyi hatály	279
2.2.	A petíció formai elfogadhatóságának vizsgálata: az első „szűrő”	280
2.3.	A petíció tartalmi befogadhatóságának vizsgálata: a második „szűrő”	282
2.3.1.	Közvetlen érintettség	283
2.3.2.	Közösségi / uniós tevékenységi kör	284
2.4.	A petíciók érdemi kezelése	285
2.4.1.	A petíció saját hatáskörben való kezelése	286
2.4.2.	A petíció továbbítása az EP más bizottságának vagy szolgálatának	287
2.4.3.	A petíció továbbítása a Bizottságnak	288
2.4.4.	A petíció tagállami vagy nemzetközi szervezetek tudomására hozása	289
2.5.	A petíciós eljárás eredménye	289
3.	A petíciós jog egy speciális esete: az EKSz. intézményekhez és szervekhez benyújtható kérelem	290
4.	Összegzés: a petíciós jog jelene és jövője	291
IX. FEJEZET AZ OMBUDSMANI PANASZ JOGA, A PETÍCIÓS JOG ÉS AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG ELŐTTI JOGORVOSLAT KÖZÖTTI KAPCSOLAT		294
VÉGKÖVETKEZTETÉSEK		297
FELHASZNÁLT IRODALOM		303
FELHASZNÁLT IRODALOM		303
1.	Monográfiák, tanulmánykötetek	303
2.	Cikkek, tanulmányok	305
3.	Műhelytanulmányok	318
4.	Honlapok	319
5.	A témával kapcsolatos saját közlemények	320
5.1.	Tanulmányok	320
5.2.	Könyvismertetések	321
JOGSZABÁLYJEGYZÉK		322
1.	Uniós jogforrások	322
1.1.	Elsődleges jogforrások	322
1.2.	Másodlagos jogforrások	322
1.3.	További jogforrások	324
1.3.1.	Az Európai Közösségek Bíróságának határozatai	324
1.3.2.	Jelentések, közlemények, javaslatok	333
1.3.3.	Az európai ombudsman határozatai	334

2.	Nemzetközi jogforrások	335
3.	Magyar jogforrások	336
MELLÉKLETEK		337
1.	Az uniós polgárokat megillető jogok áttekintése	337
2.	Tagállamok népessége és az ott élő külföldiek, valamint uniós polgárok száma és aránya	338
3.	A helyhatósági választásokon gyakorolt választójog	339
4.	Az EP választásokon gyakorolt választójog	339
4.1.	Az európai parlamenti választások részvételi aránya, 1979-2009 (%)	339
4.2.	A 2009-es európai parlamenti választások részvételi aránya tagállamonként (%)	339
4.3.	A nem honos uniós polgárok részvétele a 2004-es EP választásokon	340
5.	Az európai ombudsmanhoz érkezett panaszbeadványok	341
6.	Az Európai Parlamenthez címzett petíciók	342
SUMMARY: UNION CITIZENSHIP AND PROHIBITION OF DISCRIMINATION		343
ÖSSZEFOGLALÁS: AZ UNIÓS POLGÁRSÁG ÉS A DISZKRIMINÁCIÓ TILALMA		346
NYILATKOZAT		349

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

CMLRev	Common Market Law Review
EASz.	Európai Alkotmány szerződés
EB	Európai Bíróság
EEO	Egységes Európai Okmány
EGK	Európai Gazdasági Közösség
EJEB	Emberi Jogok Európai Bírósága
EJEE	Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én aláírt egyezmény
EKSz.	EK-Szerződés
ELRev	European Law Review
EMU	Európai monetáris unió
EO	Európai ombudsman
EP	Európai Parlament
EPL	European Public Law
EUMSz.	Az Európai Unió működéséről szóló szerződés
EUSz.	EU-Szerződés
KKBP	Közös kül- és biztonságpolitika
KKEÁ	Közép- és kelet-európai államok
KKK	Kormányközi konferencia
LSz.	Lisszaboni Szerződés
MSz.	Maastrichti Szerződés
PB	Az Európai Parlament Petíciós bizottsága
RMUE	Revue du Marché commun et de l'Union européenne
RSz.	Római Szerződés
TOT	Tengerentúli terület vagy ország

BEVEZETŐ GONDOLATOK

A dolgozatom témája az uniós polgárság és az egyenlő bánásmód elve. Kiindulásképpen le kell szögeznem, hogy jelen dolgozat keretei között a *diszkrimináció* alatt az *állampolgárság alapján történő megkülönböztetést* értem, kizárólag ebből a nézőpontból vizsgálom a témát. A fogalom bővebb elemzése az *Alapfogalmak* c. I. fejezet 1. pontjában található.

A két téma – az uniós polgárság és az egyenlő bánásmód elve – között álláspontom szerint nagyon szoros kapcsolat áll fenn: az uniós polgárság, mint különleges státusz kialakulásának alapja a migráns munkavállalók, illetve általában a más tagállamokból érkezett személyek állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetésének tilalma volt. E tilalom jelenleg is a fogalom középpontjában áll, amint az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság vagy EB) többek között a *Grzelczyk-ügyben* hozott ítéletében megerősítette:

„Az uniós polgárság célja az, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogi helyzetét meghatározza, és olyannak kell lennie, hogy a magukat ugyanolyan helyzetben találó személyek állampolgárságuktól függetlenül ugyanolyan jogi bánásmódban részesüljenek.”¹

A Bíróság meglátása szerint nemcsak a szabad mozgásnak vezérelve a diszkrimináció tilalma és az egyenlő bánásmód elve, hanem magának az uniós polgárság koncepciójának is. Így az EK-Szerződés (a továbbiakban: EKSz.) által az uniós polgárok számára *expressis verbis* biztosított jogok közül a szabad mozgás jogának kiteljesedését elősegítő, a tartózkodás helye alapján gyakorolt európai parlamenti és helyhatósági választójog, valamint a harmadik, azaz nem uniós államok területén biztosított diplomáciai és konzuli védelem középpontjában szintén az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalma áll.

A dolgozat *első célkitűzése* annak a kérdésnek az elemzése, hogy milyen feltételekkel és mértékben érvényesül az egyenlő bánásmód elve e három jog gyakorlása során, ugyanis nyilvánvaló intenzitásbeli különbség van közöttük, mind szabályozottságukat, mind pedig az egyenlő bánásmód elvének érvényesülését illetően. Kiindulópontom az, hogy a szabad mozgás joga az Európai Gazdasági Közösséget (a továbbiakban: EGK) létrehozó Római

¹ A C-184/99. sz. Grzelczyk-ügyben 2001. szeptember 20-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-6193. o.) 31. pontja.

Szerződésig (a továbbiakban: RSz.) nyúlik vissza, és közösségiesített területnek minősül. Ezzel szemben a választójog, valamint a diplomáciai és konzuli védelem joga továbbra is a tagállami szuverenitás körébe tartozik. A választójog területén még az európai parlamenti (a továbbiakban: EP vagy Parlament) választások esetében is nagyon korlátozott a Közösség befolyása: legfeljebb a választások közös alapelveinek meghatározására, illetve az uniós polgár által a tartózkodási helye szerinti tagállamban gyakorolt választójog kapcsán az egyenlő bánásmód biztosítására terjed ki. A harmadik országok területén élvezett diplomáciai és konzuli védelem pedig alapvetően kormányközi – és nem uniós – együttműködésen alapul, és inkább szimbolikus, mint valódi jelentőséggel bír csupán. Úgy ítélem meg, hogy a szabad mozgás joga harmadik országokra történő kiterjesztésének embriójaként fogható fel e védelem, és ebben az értelemben azt követeli meg a tagállamoktól, hogy – ugyan csak korlátozott mértékben és területen – de biztosítsanak a saját állampolgáraikhoz hasonló bánásmódot más tagállamok állampolgárainak is.

A szabad mozgás joga, a tartózkodás helye szerinti tagállamban gyakorolt választójogok, valamint a diplomáciai és konzuli védelem joga vizsgálatának fókuszában az elsődleges és a másodlagos közösségi jogszabályok állnak, de természetesen nem mellőzhető az Európai Bíróság vonatkozó ítélkezési gyakorlatának az elemzése sem.

A dolgozat *második célkitűzése* azoknak a közösségi jogi által biztosított alternatív jogorvoslati eszközöknek a vizsgálata, amelyeket az uniós polgár igénybe vehet, ha e sajátos státuszához kapcsolódó jogait, így különösen az egyenlő bánásmódhoz fűződő jogát megsértették. Ezek az eszközök az Európai Parlamenthez benyújtott petíció és az európai ombudsmanhoz intézhető panasz. Míg utóbbi egyértelműen a Maastrichti Szerződés (a továbbiakban: MSz.) újítása, előbbi már korábban is ismert volt a közösségi jogrendben. Eltérők ezen eszközök igénybevételének szabályai és az általuk elérhető eredmény is. Céлом mindezeknek a bemutatása, továbbá a két alternatív eszköz, illetve az Európai Bíróság által biztosított jogvédelem közötti interdependencia felfedése is.

A dolgozat nem kerülheti meg azt a kérdést, hogy vajon mennyire illeszthető be ez a sajátos státusz a jog- és államelmélet által kimunkált hagyományos, modern és posztmodern állampolgárság-koncepcióba. *Harmadik célkitűzés*ként ennek vizsgálatát jelölöm meg. Nem céлом ugyanakkor a (tag)államok állampolgársági törvényeinek fényében vizsgálni e sajátos státuszt, hiszen ez egy önálló – és nem feltétlenül közösségi jogi disszertáció – tárgya lehetne. Tudva azt, hogy az uniós polgári státusz megszerzése és elvesztése a tagállami

állampolgársági törvények függvénye, valamint azt, hogy a hagyományos állampolgárság-fogalom feltételezi a szuverén és a polgár közötti közvetlen köteléket, feltételezem, hogy jelentős nehézségekkel találja szemben magát az, aki a hagyományos fogalmi keretek között szeretné elhelyezni az uniós polgárságot. Hipotézisem az, hogy e *status civitatis*, amely bizonyos tekintetben sokkal inkább hasonlít a „polgár” antik koncepciójához, mint az „állampolgár” nemzetállami keretek között alkalmazott fogalmához, jelenlegi formájában legfeljebb bizonyos államszövetségek történelmi példáihoz hasonlítható.

Hasonló bizonytalansággal találja szemben magát, aki az uniós polgárság jövőjét kutatja, mint aki a fogalmi kereteket feszegeti. Az e kérdésre adandó válasz ugyanis nagy mértékben az Unió jövőképeinek függvénye: ha az Unió továbbhalad a föderalizáció irányába, akkor létjogosultsága lehet egy autonóm státuszú – például a lakóhely kritériuma alapján meghatározott - uniós polgárságnak. A dolgozat természetesen nem mellőzheti az uniós polgárság jövőjével kapcsolatban az állambölcselet által kidolgozott, a „posztmodern közösség” fogalmi keretei között mozgó elméletek összefoglalását sem.

A dolgozat e célkitűzéseknek megfelelően *három nagyobb szerkezeti egységre tagolódik*: az első részben tisztázom a témával kapcsolatos alapfogalmakat – a diszkrimináció tilalma, az egyenlő bánásmód elve és az uniós polgárság fogalmát -, majd elhelyezem ez utóbbi koncepciót az állampolgárság hagyományos, illetve modern fogalmi keretei között. Szintén ebben a részben mutatom be azt az utat, amely az uniós polgárság bevezetéséhez elvezetett.

A második rész tárgyalja azokat a területeket, ahol az uniós polgárok egyenlő bánásmódjának elve különösen érvényesül: a szabad mozgás jogát, az EP és a helyhatósági választásokon a tartózkodás helye alapján gyakorolt választójogot, valamint a harmadik tagállamokban biztosított diplomáciai és konzuli védelem jogát.

Végül a harmadik részben áttekintem az uniós polgárok e státuszhoz kapcsolódó jogainak és egyenlő bánásmódhoz való jogának biztosítása érdekében a közösségi jog által biztosított alternatív jogorvoslati eszközöket, az Európai Parlamenthez benyújtott petíciót és az európai ombudsmanhoz intézhető panaszt.

A választott téma *jelentősége* és *aktualitása* vitathatatlan. Az uniós polgárság alkotmányos jelentőségű intézmény, amelyet az elsődleges közösségi jog kiemelt helyen, az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSz.) Preambulumában, illetve az EKSz. a második részében szabályoz. Az uniós polgárság intézményének – bár a kormányközi konferenciákon szinte soha sem állt a politikai viták középpontjában – a jog- és a politikatudomány mindig is nagy figyelmet szentelt.

A dolgozatban tárgyalt téma aktualitását illetően meg kell jegyeznem, hogy jogi szabályozását tekintve egy mindössze másfél évtizede létrehozott, azonban nem gyökértelen intézményről van szó, előzményei és előképei azonban több évtizedre nyúlnak vissza, amit a dolgozatban részletesen elemzek. Újszerűsége miatt tehát önmagában is indokolt a jogintézmény elemzése. Az uniós polgárság bevezetése óta folyamatosan fejlődik, alakul: egy dinamikával bíró, mozgásban lévő intézmény. A szabad mozgás jogát a közelmúltban, a 2004/38 irányelv reformálta meg, az EP választásokon a tartózkodás helye szerint biztosított választójog pedig módosítás alatt áll, a Bizottság 2006-ban terjesztett elő egy javaslatot ebben a témában, ezek különösen indokolják a téma tárgyalását, és arra is alkalmat adnak, hogy *de lege ferenda* javaslatokat terjesszek a közösségi jogalkotó elé.

A téma megközelítésének *újszerűségét* az adja, hogy az egyenlő bánásmód elvével és a diszkrimináció tilalmával összekötve elemzem az uniós polgárság koncepcióját, túllépve az egyszerűen az uniós polgári jogokat leíró vagy az intézmény alkotmányjogi kereteit taglaló elemzéseken.

Az uniós polgárság intézményének az egyenlő bánásmód elve fényében történő elemzése nemcsak a közösségi joggal foglalkozó jogászok, hanem a *magyar jogtudomány* érdeklődésére is számot tarthat, hiszen – mint minden uniós szabályozásnak, ennek is – vannak nemzeti jogi vetületei. Az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgására és tartózkodására vonatkozó joga és a tartózkodás helye alapján gyakorolt választójoga irányelvi szabályai átültetést igényeltek, és - különösen az előbbi – több problémát is felvet, ezek részletes bemutatása nemcsak a jogtudomány, hanem a jogalkotás számára is megfontolandó lehet.

A *téma feldolgozottságát* illetően megjegyzem, hogy bár a személyek szabad mozgásának szűkebb témájával a magyar jogi szakirodalomban többen is foglalkoztak,² valamint Király Miklós még 1998-ban átfogó módon, mind a négy alapszabadságra kiterjedően feldolgozta az EB diszkrimináció tilalmával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát; a magyar jogi szakirodalomban ugyanakkor méltánytalanul mellőzött az uniós polgárság intézményének átfogó bemutatása.³ Ugyanakkor a nemzetközi szakirodalomban, elsősorban a francia és angol nyelven számos monográfia témája az uniós polgárság, emellett rendszeresen nemzetközi konferenciáknak is tárgya.

A külföldi szakirodalom ugyanakkor gondos szelektációt igényelt, mivel a tanulmányok egy jelentős része az intézmény elsődleges és másodlagos jogi szabályozásának leírására korlátozódik, és semmilyen nívóval - újszerű megállapítással vagy látásmóddal - sem szolgált.

A dolgozatban felhasznált szakirodalmat illetően megjegyzem, hogy a magyar nyelvű mellett az angol és francia nyelvű szakirodalom került elsősorban feldolgozásra, amelyben természetesen nemcsak francia és angol anyanyelvű szerzők értékes, valamint kevésbé alapos munkái lelhetők fel, hanem számos német, román, svájci, spanyol, finn, stb. szerzőé is. Ezen felül elsősorban az uniós polgárság koncepciójának a különböző állampolgárság-fogalmakhoz való viszonyának vizsgálata során a német szekunder irodalom is feldolgozásra került.

Az *elemzés módszerei* között túlsúlyban van a *de lege lata* közösségi joganyag bemutatása, ezek közül is kiemelésre érdemes az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának - beleértve a főtanácsnokok indítványait is - naprakész feldolgozása. Helyenként a jogösszehasonlító módszer alkalmazása sem kerülhető el, értve ezalatt nemcsak a magyar és a közösségi, hanem a különböző nemzeti jogszabályok összevetését is. Ezen felül a dolgozat a nemzetközi jog releváns forrásaira⁴ is több helyen támaszkodik. Minden egyes intézmény bemutatásakor a történeti elemző módszer kerül alkalmazásra. A mellékletben elhelyezett diagramok, grafikonok és táblázatok pontos statisztikai adatokkal egészítik ki a főszöveget.

² Lásd különösen Blutman László és Gellérné Lukács Éva monográfiáit és tanulmányait.

³ Eddig kizárólag Gyulavári Tamás és Ittes Réka foglalkozott egy-egy tanulmányban ezzel a témával.

⁴ Többek között az Európa Tanács egyezményeire, a Nemzetközi Bíróság ítéleteire, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) joggyakorlatára.

A választott téma interdiszciplináris jellegű: a szociológiai-antropológia, a közgazdaságtudomány, valamint a politikatudomány határmezsgyéjén fekszik. E helyen azonban hangsúlyoznom kell, hogy célom az, hogy elsősorban *közösségi jogi* nézőpontból elemezzem a felvetett kérdéseket – és nem nemzetközi jogi, alkotmányjogi, munkajogi, és végképp nem közgazdaságtudományi, politológiai vagy szociológiai aspektusból.

ELSŐ RÉSZ: ALAPVETÉS

A téma elméleti megalapozása szempontjából szükséges azoknak a fogalmi kereteknek a tisztázása, amelyeken a dolgozat alapul. Szintén ebben a részben mutatom be azt az utat, amely az uniós polgárság bevezetéséhez elvezetett.

I. FEJEZET ALAPFOGALMAK

Ebben a fejezetben két téma köré kell csoportosítani az alapfogalmak tisztázását: egyrészt pontosítani kell, mit értek a dolgozatban a diszkrimináció tilalma és az egyenlő bánásmód elve alatt, másrészt definiálni és jellemezni kell az uniós polgárság intézményét, összevetve azt az állampolgárság különböző koncepcióival.

1. A diszkrimináció tilalma

1.1. A diszkrimináció tilalmának jogforrásai

A diszkrimináció tilalma nem a közösségi jog „újítása”, nemzeti alkotmányokban,⁵ valamint nemzetközi dokumentumokban is találkozhatunk vele, így többek között az ENSZ Alapokmányában,⁶ a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 26. cikkében vagy az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én, Rómában aláírt egyezmény (a továbbiakban: EJEE) 14. cikkében és 12. kiegészítő jegyzőkönyvében.⁷ Míg azonban a nemzeti jogrendekben és a fenti nemzetközi dokumentumok többségében a diszkrimináció tilalma minden helyzetre és körülményre kiterjed, valamint az alapvető emberi jogok részét képezi; a közösségi jogban e rendelkezés alapvetően a gazdasági szabadságjogok – a szabad munkavállalás, vállalkozás-alapítás – biztosítását szolgálta, és nagyon sokáig - egészen az Amszterdami Szerződés által az EKSz.-be beiktatott 13. cikk hatálybalépéséig - kizárólag az állampolgárságon alapuló

⁵ A Magyar Köztársaság Alkotmányának 70/A. §-a.

⁶ 1. cikk (3) bekezdés és 55. cikk c) pont.

⁷ Lásd: Király Miklós: A diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság joggyakorlatában. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1998., 115. o.

megkülönböztetést tiltotta, és nem terjedt ki általános hatállyal egyéb tényezőkre, mint például az életkor, vallási, politikai meggyőződés, szexuális beállítottság.⁸ Amint a bevezetőmben már hangsúlyoztam, a dolgozatomban kizárólag az állampolgárság alapján történő különbségtétel kérdéskörét vizsgálom, így ha a következőkben a *diszkrimináció* fogalmát használom, úgy ellenkező utalás hiányában ez alatt az *állampolgárságon alapuló diszkriminációt* értem.

A hátrányos megkülönböztetést az EKSz. általános és különös rendelkezéseken keresztül tiltja. A megkülönböztetés *általános* tilalmát megfogalmazó 12. cikk⁹ értelmében az *„[e] szerződés alkalmazási körében és az abban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés.”* E cikk alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha a Szerződés más, a diszkriminációt tiltó különös rendelkezése közül egyik sem alkalmazható.¹⁰

A természetes személyek közötti hátrányos megkülönböztetést tiltó különös rendelkezések a következők:

- a 39. cikk (4) bekezdés (korábban az EGKSz. 48. cikk (2) bekezdése) értelmében *„a munkavállalók szabad mozgása magában foglalja az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés megszüntetését a tagállamok munkavállalói között a foglalkoztatás, a javadalmazás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében”*;
- a 43. cikk (korábban az EGKSz. 52. cikke) első bekezdése értelmében el tilos a *„valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére vonatkozó minden korlátozást”*;
- a 49. cikk (korábban az EGKSz. 59. cikke) első bekezdése értelmében el kell törölni *„a Közösségen belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozást [...]”*

⁸ A teljesség kedvéért hozzá kell tenni, hogy az EGKSz. 113. cikke (jelenleg, módosítást követően, EKSz. 149. cikk) tiltotta azt, hogy a férfiak és a nők „egyenlő munkáért” (később: egyenlő értékű munkáért) ne egyenlő bért kapjanak; e rendelkezésnek is azonban egyértelműen gazdasági célkitűzése volt: a versenylőnyök kiküszöbölése.

⁹ Eredetileg az EGKSz. 7. cikke, majd később az EKSz. 6. cikke. Az Alapjogi Charta (HL C 306., 2007.12.17.) 21. cikkének (2) bekezdése megismétli e tilalmat.

¹⁰ Lásd e tekintetben többek között a C-10/90. sz. Maria Masgio kontra Bundesknappschaft ügyben 1991. március 7-én hozott ítéletét (EBHT 1991., I-1119. o.). Hivatkozik rá: Evans, Andrew: Constitutionalization of Equality in EU law. In: La Torre, Massimo [szerk.]: European Citizenship: An Institutional Challenge, Kluwer Law International, Hague, 1998., 269-270. o.

A témánk szempontjából legnagyobb jelentőséggel bíró rendelkezés, az EKSz. 18. cikke csak közvetetten tiltja a megkülönböztetést, visszautalva „*az e szerződésben és a végrehajtására hozott intézkedésekben megállapított*” korlátozásokra és feltételekre a szabad mozgás biztosítása terén.

1.2. A fogalomhasználat nehézségei: egyenlő bánásmód vagy diszkrimináció tilalma?

Kiindulópontként meg kell jegyezni, hogy a „diszkrimináció tilalma” és különösen az „egyenlőség” jelentéstartalmát illetően nincs konszenzus, attól függ, hogy milyen értékrendszerben próbáljuk meg elhelyezni a fogalmakat. Ha valóságos egyenlőségről beszélünk, ez alatt materiális egyenlőséget, a javakból való egyenlő arányú részesedést értünk; a jogegyenlőség a közösség azonos terjedelmű jogokkal való felruházását jelenti; a legelterjedtebb felfogás szerint pedig magát az egyenlő bánásmódot értjük e fogalom alatt, azt, hogy az állam egyenlő méltóságú személyként kezelje a személyeket, és ne alkalmazzon velük szemben önkényes megkülönböztetést.¹¹ A diszkrimináció ez utóbbi felfogáshoz viszonyulva a meghatározott tulajdonság szerint osztályozott személyek másokhoz képest kedvezőtlen bánásmódját jelenti, azonban csak abban az esetben, ha a különbségtételnek nincsen objektív és igazolható indoka.¹² Semmiképpen nem tehető a megkülönböztetés alapjává faji, etnikai vagy nemzeti hovatartozás, származás, vallási meggyőződés, nem, fogyatékoság, szexuális orientáció és politikai nézetek – e lista azonban nem teljes, mint ahogyan a legtöbb diszkriminációt tiltó rendelkezés is azzal a kitételrel kezdődik, hogy „különösen”.¹³

A közösségi jog a fenti koordinátákhoz képest egy újabb értékrendet képvisel, így az egyenlőség és a diszkrimináció fogalma is némiképpen eltér a fentiektől. Az EKSz. következetesen a „diszkriminációt” tiltja rendelkezéseiben, ugyanakkor a másodlagos jog, a Bíróság, és a jogirodalom szinonimaként használják az egyenlőség fogalmával.¹⁴ *Sundberg-Weitman* szerint a diszkrimináció tilalma nem más, mint az egyenlőség követelményének negatív oldalról történő megfogalmazása.¹⁵

¹¹ Sente Zoltán: A pozitív megkülönböztetés problémái. *Fundamentum*, 2006/4., 18. o.

¹² Ugyanott, 20. o.

¹³ Ugyanott, 20-21. o.

¹⁴ Király, i.m., 149. o.

¹⁵ Sundberg-Weitman, B.: *Discrimination on Grounds of Nationality. Free Movement of Workers and Freedom of Establishment under the EEC Treaty*. Nort Holland Publishing Company, Amsterdam, New York, Oxford, 1977., 21. o. Hivatkozik rá: Király, i.m., 149. o.

Amint azonban *Király* megjegyzi, a negatív intézkedések eltörlése nem feltétlenül valósítja meg a teljes egyenlőséget, még jogi értelemben sem. Ezt a logikát elfogadva, álláspontom szerint a két fogalom nem azonos a közösségi jogban sem, és nem alkalmazható szinonimaként. Az egyenlő bánásmód elve nyilvánvalóan többet jelent, szélesebb területet fed le, mint a diszkrimináció tilalma: a megkülönböztető bánásmód felszámolásán túl pozitív jogi intézkedések megtételét a jogegyenlőség elérése érdekében.

E két fogalomnál pedig még szélesebb az esélyegyenlőség elve, amely az esélyegyenlőtlenséggel küzdő – azaz rosszabb esélyekkel induló – személyek előnyben részesítését jelenti, azzal a céllal, hogy hátrányos helyzetüket csökkentsék, majd végül felszámolják, mely azonban nem kizárólag jogi eszközökkel érhető és érendő el.¹⁶ Az esélyegyenlőség elve azonban témánk – az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés – szempontjából nem bír jelentőséggel, mivel e területre nem terjed ki.

A fogalomhasználat nehézségeihez hozzáadódik még a magyar terminológia által felvetett kérdés:¹⁷ a „diszkrimináció tilalma” vajon csak a *hátrányos* megkülönböztetést tiltja, vagy mindenfajta – akár pozitív – megkülönböztetést is? A másodlagos jog szabályaiból kiindulva, véleményem szerint *általánosságban* helyesebb amellet érvelni, hogy e fogalom csak a hátrányos megkülönböztetés fenntartására terjed ki, mivel pozitív diszkrimináció számos esetben megengedett a közösségi jogban; lásd például a nemen alapuló diszkrimináció esetét, amikor is az EKSz. 141. cikk (4) bekezdése lehetővé teszi, hogy bizonyos feltételek mellett az alulreprezentált nem szakmai tevékenységének folytatását megkönnyítő, pozitív intézkedéseket fogadjanak el. Ez az érvelés azonban nem igaz az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés esetére, ahol a közösségi jog sehol nem hagy teret a pozitív diszkriminációnak, így álláspontom szerint e területen mindenféle megkülönböztetés tilos, nem csak azok, amelyek egy másik tagállam állampolgárára nézve hátrányosak.

Annak ellenére, hogy véleményem szerint az egyenlő bánásmód és a diszkrimináció tilalma nem bír azonos jelentéssel, a jelen dolgozatban ellenkező utalás hiányában egymás szinonimájaként fogom használni e két fogalmat. Ennek indoka egyrészt a fent már említett azon ok, hogy a Bíróság sem választja szét e két fogalmat, másrészt pedig a dolgozat gördülékenyebb stílusa szempontjából is sokszor praktikusabb egyik vagy másik fogalmat használni.

¹⁶ Esélyegyenlőségi Útmutató, 3. o. Forrás: <http://www.omai.hu/download.php?ctag=download&docID=1397> (2008. 09. 08.).

¹⁷ Az esélyegyenlőségi tv. ezt a kifejezést használja, illetve ez alapján az Európai Bíróság határozatainak magyar fordításában a *discrimination* kifejezést következetesen *hátrányos megkülönböztetésként* fordítják.

1.3. A diszkrimináció tilalmának közösségi jogi jelentése és alkalmazási köre

Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében diszkriminációról van szó, ha hasonló helyzetekben eltérő szabályokat, vagy eltérő helyzetekre ugyanazokat a szabályokat alkalmazzák. Az ilyen eltérő bánásmód csak akkor igazolható, ha objektív, az érintett személyek állampolgárságától független, a nemzeti szabályozás által jogosan megvalósítani kívánt célkitűzéssel arányos megfontolásokon nyugszik.¹⁸ A diszkrimináció tilalma megsértésének tehát előfeltétele az, hogy a helyzetek összehasonlíthatók legyenek. A meghatározás három elemet foglal magában:

1. a diszkriminatív intézkedés negatív hatással van az érintett személyre;
2. ez a negatív hatás a különbségtételből ered, és
3. a különbségtétel ésszerűtlen, azaz objektíve nem indokolható.¹⁹

A hátrányos megkülönböztetést tiltó különös rendelkezések kapcsán meg kell jegyezni, hogy míg a munkavállalók tekintetében e rendelkezések szó szerint tilalmazzák az állampolgárságon alapuló megkülönböztetést, a vállalkozás és szolgáltatás szabadságát megfogalmazó cikkek csak implicit módon hordozzák e tilalmat.

A Bíróság meglehetősen ritkán alkalmazta az EKsz. 12. cikkét, a korábbi ítélkezési gyakorlatban általában elegendő volt az állampolgárság alapján történő diszkrimináció valamely speciális tilalmára hivatkozni.²⁰ E cikk „virágkorát” az uniós polgárok szabad mozgásával kapcsolatos ítéletekben éli, mivel ezekben az ügyekben a Bíróság a szabad mozgás jogát általában nem a szabad mozgást szabályozó speciális rendelkezések fényében értelmezi – azért, mert az esetek többségében nincs is ilyen elsődleges forrás –; hanem általában az uniós polgárok szabad mozgását deklaráló EKsz. 18. cikk alapján.²¹

Groenendijk felveti annak lehetőségét, hogy az EKsz. 12. cikkét már nemcsak a tagállamok állampolgárainak viszonylatában kell értelmezni, hanem ki kell terjeszteni az uniós polgárok és harmadik államok polgárainak viszonylatára is.²² Azzal érvel, hogy az Amszterdami Szerződés módosítása nyomán az EKsz. 12. cikk értelmében már a „Szerződés

¹⁸ A legfrissebb ítélkezési gyakorlatból lásd e tekintetben a C-164/07. sz. Wood-ügyben 2008. június 5-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé) 13. pontját.

¹⁹ Kardos Gábor. In: Gyulavári Tamás [szerk.]: Egyenlő esélyek és jogharmonizáció. ISM-MüM, Budapest, 1997, 45. o.

²⁰ Jacobs, Francis G.: Citizenship of the European Union—A Legal Analysis. *European Law Review*, 2007(13) 5: 594. o.

²¹ Ezen értelmezési módszer részleteit lásd részletesebb az Uniós polgárok szabad mozgáshoz való joga c. fejezetben.

²² Groenendijk, Kees: Citizens and Third Country Nationals: Differential Treatment or Discrimination? In: Carlier, Jean-Yves – Guild, Elspeth [szerk.]: *L'avenir de la libre circulation des personnes dans l'UE – The Future of Free Movement of Persons in the EU*, Bruylant, Bruxelles, 2006., 84-85. o.

alkalmazási körébe” tartozik a bevándorlás-politika is. A Bíróság azonban eddig mindig csak az uniós polgárok vonatkozásában alkalmazta ezt a cikket. Az ítéletek értelmében a 12. cikk kizárólag a tagállamok állampolgárai számára nyújt védelmet, nem uniós államok állampolgárai saját jogukon nem élveznek védelmet e cikk alapján, legfeljebb az uniós polgár származékos jogán.²³ Nehéz lenne tehát e különleges jogállás meggyengítése nélkül kiterjeszteni a harmadik államok állampolgáira is a 12. cikket. Király szerint a Szerződés jelenlegi rendszere sem támasztja alá a feltételezést, mivel azok a tagállamok állampolgárait tekinti a gazdasági szabadságjogok jogosultjainak.²⁴ A Lisszaboni Szerződés (a továbbiakban: LSz.) rendszertani elemzése pedig egyértelműen megdönti ezt a feltevést, mivel az a diszkrimináció tilalmát az uniós polgárságra vonatkozó rendelkezésekkel azonos címben helyezte el, melynek a címe immár „*A megkülönböztetés tilalma és az Unió polgárság.*”

A Bíróság egy közelgő hozott ítélete²⁵ újabb érv az EKSz. 12. cikkében foglalt tilalom személyi hatályának kiterjesztésével szemben: a Bíróság ugyanis úgy értelmezte e rendelkezést, hogy azon helyzetekre vonatkozik, amelyekben „*valamely tagállam állampolgára kizárólag az állampolgársága alapján hátrányosan megkülönböztető bánásmódban részesül egy másik tagállam állampolgárához képest, nem alkalmazható azonban a tagállamok és harmadik államok állampolgárai közötti esetlegesen eltérő bánásmód esetére,*” még akkor sem, ha a szóban forgó szabályozás kedvezőbb bánásmódot biztosít a harmadik államok állampolgárainak.

A diszkrimináció tilalmát kimondó általános és különös rendelkezések mind vertikális, mind pedig horizontális viszonylatban közvetlen hatállyal rendelkeznek.²⁶ A diszkrimináció tilalma így nemcsak az állami intézkedésekre vonatkozik, hanem az egyének közötti jogviszonyokban is kötelező.²⁷

²³ Lásd e tekintetben az C-64/96. sz. és 65/96. sz. Uecker és Jacquet kontra Land Nordrhein-Westfalen egyesített ügyekben 1997. június 5-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-3171. o.) 16. pontját. Hivatkozik rá: Epiney, Astrid: The Scope of Article 12 EC: Some Remarks on the Influence of European Citizenship. *European Law Review*, 2007(13) 5: 614. o.

²⁴ Király, i.m., 66. o.

²⁵ A C-22/08. és C-23/08. sz. Vatsouras és Koupatantze kontra Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900 ügyben 2009. június 4-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé) 52. pontja.

²⁶ Az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó rendelkezések vertikális közvetlen hatályára vonatkozóan lásd többek között a 41/74. sz. Van Duyn kontra Home Office ügyben 1974. december 4-én hozott ítéletet (EBHT 1974., 1337. o.), a horizontális közvetlen hatályra vonatkozóan a 36/74. sz. Walrave kontra Union Cycliste Internationale ügyben 1974. december 12-én hozott ítéletet (EBHT 1974., 1405. o.).

²⁷ Lásd a C-281/98. sz. Angonese-ügyben 2000. június 6-án hozott ítéletet (EBHT 2000., I-4139. o.).

1.4. A diszkrimináció típusai

A diszkrimináció tilalma – amely kétségtelenül kiterjed a legtöbb gazdasági és szociális területre²⁸ – elsősorban a másik tagállamból érkezett személyek *közvetlenül* vagy *közvetve*, burkolt formában történő hátrányos megkülönböztetését fedik le; ez utóbbi ugyanis más – nem állampolgárságon alapuló – megkülönböztető kritérium alkalmazásával valójában ugyanahhoz az eredményhez - kedvezőtlenebb bánásmódhoz - vezet el, mint a közvetlen megkülönböztetés.²⁹

Az elv ezen felül tiltja olyan rendelkezések fenntartását is, amelyek – bár állampolgárságtól függetlenül alkalmazandóak - megakadályozzák vagy visszatartják valamely tagállam állampolgárait attól, hogy a szabad mozgásra vonatkozó jogukat gyakorolva elhagyják származási országukat.³⁰ Az áruk szabad mozgásától eltérően, a személyek szabad mozgása területén azonban nem elegendő a szabadság közvetett és potenciális, bizonytalan korlátozása, annak közvetlen hatással kell lennie a személy másik tagállamban való munkavállalására.³¹

A nemzeti jogszabályokban az állampolgársági kritérium alkalmazása minden esetben *közvetlen, nyílt diszkriminációt* eredményez, amelyet a Bíróság következetesen, szigorúan, a lehető legszélesebb körben tilt.

²⁸ Jacobs, F.G. In: Guild, Elspeth [szerk.]: The Legal Framework and Social Consequences of Free Movement of persons in the European Union. Kluwer Law International, Hague, 1999., 4-5. o. Jacobs megjegyzi, hogy nemcsak az elv alkalmazási körét tágította a Bíróság, hanem személyi hatályát is, a közösségi állampolgárokon kívüli egyéb személyekre, a tagállamok területén törvényesen tartózkodó harmadik államok polgáraitra is kiterjesztette bizonyos vonatkozásban. A személyi kör további kiterjesztésével kapcsolatban lásd a II. fejezet 4.2.4. pontját.

²⁹ A 152/73. sz. Sotgiu kontra Deutsche Bundespost ügyben 1974. február 12-én hozott ítélet (EBHT 1974., 153. o.) 11. pontja.

³⁰ A személyek szabad mozgása területén a nem diszkriminatív korlátozások tilalmára vonatkozó ítélkezési gyakorlat a 8/74. sz. Dassonville-ügyben 1974. július 11-én hozott ítélet (EBHT 1974., 837. o.) analógia útján történő alkalmazásából ered. Lásd különösen a C-415/93. sz. Union royale belge des sociétés de football association ASBL kontra Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA kontra Jean-Marc Bosman és társai és Union des associations européennes de football (UEFA) kontra Jean-Marc Bosman ügyben 1995. december 15-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-4921. o.) 96. pontját.

³¹ A Bosman-ítélet 103. pontja. A Bíróság a C-176/96. sz. Lehtonen-ügyben hozott ítéletében (EBHT 2000., I-2549. o.) a belga Kosárlabda Szövetségnek az átigazolás határidőhöz kötésére vonatkozó szabálya kapcsán megerősítette a Bosman-elvet, egyben azt is kimondva, hogy a nemzeti bíróság feladata annak meghatározása, hogy milyen mértékben igazolható ez a szabály a bajnokság megfelelő működéséhez fűződő érdekekkel. Lásd: Oliveira: Workers and other persons..., 88. o

Közvetett vagy burkolt megkülönböztetésről akkor van szó, ha egy látszólag semleges megfogalmazású, állampolgárságra tekintet nélkül alkalmazandó szabály a gyakorlatban a más tagállamból érkezett munkavállalókat vagy ezek nagy részét érinti, vagy egy ilyen szabály által előírt követelménynek a saját állampolgárok könnyebben megfelelhettek, vagy fennáll a veszély, hogy egy ilyen szabály különösen a migráns munkavállalókra nézve hátrányos.³² A közvetett diszkrimináció elvileg kimenthető, ha a szabály alkalmazása az állampolgárságtól független, objektív kritériumokkal igazolható és megfelel az arányosság követelményének.

A lakóhely mint kritérium előírásán alapuló, közvetett diszkriminációt eredményező esetek megítélése elég egyértelmű a Bíróság ítélkezési gyakorlatában: így például az a francia szabályozás, amely a nyugdíjat kiegészítő támogatást kettős feltételhez – a lakóhelyhez és nemzetközi viszonyossági egyezményhez – kötötte, a közösségi joggal ellentétesnek minősült,³³ az anyasági és szülési támogatásoknak az esemény bekövetkezte előtti luxemburgi lakóhelyhez kötése szintén hátrányos megkülönböztetés, amelyet nem igazol a közegészség védelme.³⁴ Azok a nemzeti jogszabályok is a közösségi joggal ellentétesnek bizonyultak, amelyek a nem honos ügyvezetőnek,³⁵ illetve fogorvosnak³⁶ a lakóhely követelményét írták elő.

Szintén a közösségi jogba ütközött az a holland szabályozás, amely a tanulmányi ösztöndíjat a holland állampolgároknak, valamint a Hollandiában lakóhellyel rendelkező külföldi állampolgároknak tartotta fenn, és kizárta azt a belga állampolgárt, aki továbbra is Belgiumban élt, de szülei Hollandiában folytattak munkát. Egy ilyen szabályozás különösen a határmenti munkavállalókra nézve kedvezőtlen, állapította meg a Bíróság.³⁷

³² Lásd a C-237/94. sz. O'Flynn ügyben 1996. május 23-án hozott ítélet (EBHT 1994., I-2617. o.) 18. pontját. Hivatkozik rá Oliveira: *Workers and other persons ...*, 85. o.

³³ A C-307/89. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 1991. június 11-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-2903. o.).

³⁴ A C-111/91. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügyben 1993. március 10-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-817. o.).

³⁵ A C-350/96. sz. Clean Car ügyben 1998. május 7-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-2521. o.), a C-114/97. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 1998. október 29-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-6717. o.) és a C-355/98. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 2000. március 9-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-1221. o.).

³⁶ A C-162/99. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2001. január 18-án hozott ítélet (EBHT 2001., 541. o.).

³⁷ A C-337/97. sz. C.P.M. Meeusen kontra Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep ügyben 1999. június 8-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-3289. o.).

A Bíróság az egyes esetekben a diszkrimináció három fajtáját vizsgálja meg lépésről lépésre.³⁸ Először azt, hogy történt-e az állampolgárság alapján közvetlen diszkrimináció. Amennyiben nem, azt, hogy közvetett diszkrimináció történt-e: hátrányosabb helyzetbe kerül-e a rendelkezés alapján a szabad mozgás jogát gyakorló munkavállaló ahhoz képest, aki nem gyakorolta ezt a jogát. Végül, ha az előző két eset egyike sem áll fenn, harmadik lépcsőben azt vizsgálja a Bíróság, hogy korlátozza-e a rendelkezés a szabad mozgást: kevésbé vonzóvá teszi annak gyakorlását, vagy kizárja, esetleg elrettenti attól a munkavállalót.³⁹ A második és a harmadik lépcsőben, ahogyan már utaltam rá, lehetőség van az esetleges kimentés vizsgálatának is.

³⁸ Oliveira: Workers and other persons ..., 89. o.

³⁹ A teszt alkalmazására jó példa a C-190/98. sz. Graf-ügyben 2000. január 27-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-493. o.).

2. Az uniós polgárság fogalma

2.1. Az uniós polgárság szabályozása és tartalma

A MSz. az EK Sz. második részében két rövid és tömör mondattal létrehozta az uniós polgárságot, továbbá meghatározta az uniós polgárok személyi körét:

17. cikk (korábbi 8. cikk)

- (1) Létrejön az uniós polgárság. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára.

Ezen felül az EUSz. „stratégiai szempontból fontos” helyen, a kilencedik preambulumbekkezdésben említi azt a szándékot, hogy a Szerződés aláírói „*országaiik állampolgárai számára közös uniós polgárságot*” hozzanak létre. Az EUSz. továbbá a 2. cikk harmadik francia bekezdésében a tagállamok állampolgárai jogainak és érdekeinek fokozottabb védelmére irányuló célkitűzés eszközeként nevesíti az új intézményt.

Az uniós polgárság tartalmát az EK Sz. 18-21. cikk részletezi.

- szabad mozgás és tartózkodás joga (8a. cikk)
- önkormányzati választásokon való részvétel joga a tartózkodás helye szerinti tagállamban (8b. cikk (2) bekezdés)
- az európai parlamenti választásokon való részvétel joga a tartózkodás helye szerinti tagállamba (8b. cikk (2) bekezdés)
- diplomáciai és konzuli védelemhez való jog (8c. cikk)
- petíciós jog (8d. cikk első bekezdés)
- az európai ombudsmanhoz fordulás joga (8d. cikk második bekezdés)

Ezen felül az EK Sz. 17. cikk (2) bekezdés (korábbi 8. cikk (2) bekezdés) általános jelleggel kimondja, hogy „*[a]z uniós polgárokat megilletik az e szerződés által rájuk ruházott jogok és terhelik az e szerződésben előírt kötelezettségek.*” Bár a megfogalmazás egyértelműnek *tűnik*, és a nyelvtani értelmezés alapján érvelhetnénk amellett, hogy itt az EK Sz.-ben biztosított jogokra és kötelezettségre történt utalás, az intézmény céljából és a szabályozás egészéből⁴⁰ azonban kikövetkeztethető, hogy ezen a megfogalmazáson nem csupán az EK Sz.-t, hanem az EUSz.-t is érteni kell.⁴¹ Így, az uniós polgárokat megilleti nem csak az EK Sz. 12. cikke alapján a megkülönböztetésmentes bánásmód, az EK Sz. 191. cikk alapján az európai szintű politikai pártokon keresztül a politikai akarat kinyilvánítása, és a XI. címben a szociálpolitika, oktatás, szakképzés és ifjúság, a XII. címben a kultúra, a XIII.

⁴⁰ Lásd az EUSz. 2. cikkének harmadik bekezdését, mely az Unió célkitűzései között jelöli meg a tagállamok állampolgárai jogainak és érdekeinek fokozottabb védelmét egy uniós polgárság bevezetése útján.

⁴¹ Gyulavári Tamás: Uniós polgárság: vágyak és valóság. Európai Tükör, 2003/8., 25. o.

címbe a népegészségügy és a XVI. címbe a fogyasztóvédelem terén jogok, hanem az EUSz. 6. cikkben a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása is, amely felett – igaz ugyan, hogy csak az intézmények tevékenysége tekintetében – a Bíróság joghatóságot gyakorol.⁴²

Az uniós polgárság tartalmát szélesen értelmezők – köztük *Reich*⁴³ – a jogok közé sorolja a másodlagos jogalkotás által biztosított jogokat is, így például azt, hogy munkavállalói, fogyasztói minőségükben, káros környezeti hatások áldozataként fokozottabb védelemben részesülnek, diákként, oktatóként a mobilitást elősegítő programok kedvezményezettjei lehetnek, stb.

Az *Amszterdami Szerződés* azon felül, hogy a 17. cikkhez hozzátette az uniós polgárság *kiegészítő jellegére* vonatkozó utalást,⁴⁴ a következő jogokkal bővítette az uniós polgárság tartalmát:

- az Unió bármely hivatalos nyelvén írásban fordulhatnak az európai intézményekhez (EKSz. 21. cikk harmadik bekezdés);
- az EP, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való hozzáférés joga (EKSz. 255. cikk);
- személyes adatok védelme (EKSz. 286. cikk).

A *Nizzai Szerződés* a 18. cikkben, a szabad mozgás jogának megvalósítása érdekében hozott módosításokat a döntéshozatali mechanizmusban. Nizza előtt a Tanács együttdöntési eljárásban fogadhatott el intézkedéseket a szabad mozgás megkönnyítése érdekében, azonban az egész eljárás során egyhangúsággal kellett határoznia. A Nizzai Szerződés hatálybalépését követően megszűnt az egyhangúság követelménye, illetve tágult e cikk alkalmazási köre, ugyanis egy joghézagkitöltő-szabály beiktatásával akkor is lehetőség nyílik a közösségi szintű jogalkotásra, ha a Szerződés nem biztosítja a szükséges hatáskört. Ezen felhatalmazás alapján azonban eddig még egyetlen másodlagos jogforrást sem fogadtak el. A nizzai KKK másik jelentős eredménye az Alapjogi Charta elfogadása, amely önálló cím alatt tartalmazza az uniós polgárok jogait,⁴⁵ valamint az EKSz. által adott listát kiegészíti a megfelelő ügyintézéshez való joggal.⁴⁶

⁴² Blutman László: EU-jog – működésben. Bába Kiadó, Szeged, 2004., 225. o.

⁴³ Hivatkozik rá: Kadelbach, Stefan: Union citizenship. Jean Monnet Working Papers 9/03, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030901-04.pdf> (2005. 02. 05.), 17. o.

⁴⁴ „Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.”

⁴⁵ V. cím: A polgárok jogai.

⁴⁶ 41. cikk. Lásd részletesebben a VI. fejezet 6.3. pontjában.

A *Lisszaboni Szerződés* összességében „kozmetikai” változásokat⁴⁷ hozhat, és némi visszalépésként értékelhető az Alkotmányszerződéshez képest.⁴⁸ Erősíti az uniós polgárság politikai dimenzióját,⁴⁹ ezt támasztja alá a rendelkezés új elhelyezése: az új EUSz. „*A demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezések*” című II. címének 9. cikkében, az egyenlő bánásmód elvének kimondása mellett kapott helyet az uniós polgárság alanyi körének és státuszának megjelölése:

„Az Unió minden tevékenysége során tiszteletben tartja a polgárai közötti egyenlőség elvét; az Unió intézményei, szervei és hivatalai valamennyi uniós polgárt egyenlő figyelemben részesítik. Uniós polgár mindenki, aki a tagállamok valamelyikének állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti, és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.”

Az uniós polgárok alanyi köre változatlan: továbbra is a tagállamok állampolgárai.⁵⁰ Az EUSz. új 10. cikke megerősíti a polgároknak az Unió demokratikus életében való részvételhez fűződő jogait – amely egyben kötelezettség is, ezáltal a jogközpontú koncepciótól a kötelezettség-központú koncepció felé fordulás észlelhető.

Az uniós polgárság létrehozatalára vonatkozó deklaráció és a jogaiknak az összefoglaló listája már az EUMSz.-ben található, a 20. cikkben. Új jogként jelenik meg az uniós polgári kezdeményezés: az EUSz. új 11 cikkének (4) bekezdése értelmében legalább egymillió uniós polgár kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség.⁵¹

Szerény változás, hogy a jogok gyakorlását biztosító másodlagos rendelkezések elfogadására vonatkozó eljárásban már nincs kizárva a szociális biztonság területe (EUMSz. 21. cikk (3) bekezdés). Ennél jelentősebb, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés joga immár valamennyi intézmény, szerv és hivatal irányában fennáll, és nemcsak a Tanácsot, a Bizottságot és a Parlamentet kötelezi.

⁴⁷ Schrauwen, Antoinette Adriana Maria: European Union citizenship in the Treaty of Lisbon: any change at all? Maastricht journal of European and comparative law. Vol. 15 (2008), no. 1., 57. o.

⁴⁸ A legjelentősebb visszalépés az EASz.-hez képest véleményem szerint természetesen az, hogy az EASz. alkotmányos jellegének kiiktatása miatt az uniós polgárok sem jelennek meg LSz.-ben mint az Európai Uniót alkotó tényezők (lásd az EASz. I-1. cikkének (1) bekezdését).

⁴⁹ Schrauwen, i.m., 58. o.

⁵⁰ Bár az Alkotmányszerződést megfogalmazó Konventben javasolták, hogy az uniós polgárságot megszerezhessek menekültek vagy hontalanok, vagy öt év tartózkodás után harmadik államok állampolgárai is, ez a javaslat végül nem került be sem az Alkotmányszerződésbe, sem a Lisszaboni Szerződésbe. Lásd: Conv. 574/1/03, 64. o., elérhető: <http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/03/cv00/cv00574-re01fr03.pdf> (2008.09.09.)

⁵¹ Az első ilyen uniós polgári kezdeményezés az EP egyetlen, brüsszeli székelyű intézménnyé tételére vonatkozik (www.oneseat.eu), melyet Cecilia Malmström, svéd MEP kezdeményezett, és amelyhez még az LSz. hatálybalépése előtt összegyűjtötték a szükséges 1 millió szavazatot.

A fenti változások önmagukban nem túlzottan jelentősek, de összességükben elősegíthetik egy önállóbb uniós polgári státusz kialakítását.

2.2. Az uniós polgári státusz megszerzése

2.2.1. Tagállami állampolgárság függvénye, amely állami szuverenitás

Uniós polgárok a tagállamok állampolgárai. A tagállami állampolgársági jogszabályok határozzák meg tehát, hogy ki minősül uniós polgárnak; a közösségi jog – elméletben – nem rendelkezik e területen semmilyen hatáskörrel, amint azt a MSz.-hez csatolt, a tagállami állampolgárságról szóló 2. sz. nyilatkozat egyértelműen kimondja:

„Az a kérdést, hogy egy személy rendelkezik-e valamely tagállam állampolgárságával, kizárólag az érintett tagállam nemzeti joga alapján kell eldönteni. A tagállamok az elnökséghez benyújtott nyilatkozat útján tájékoztatásul bejelenthetik, hogy a Közösség tekintetében kit kell állampolgáruknak tekinteni, és az ilyen nyilatkozatot szükség esetén módosíthatják.”

Ezek a nyilatkozatok (a szerződések jogáról szóló 1969-es bécsi egyezmény definíciója értelmében fenntartások) egyoldalúak, és kötelezik a tagállamokat. Ilyen nyilatkozatot nyújtott be az Egyesült Királyság és a Német Szövetségi Köztársaság,⁵² és az előbbi kapcsán a Bíróság a *Kaur*-,⁵³ a *Pereira Roque*-,⁵⁴ majd a *Micheletti-ügyben*⁵⁵ megerősítette, hogy e terület a tagállamok szuverenitása alá tartozik. A közösségi jog jelenlegi állapotában nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy a tagállamok döntésén kívül eső körre terjessze ki az uniós polgárságot.⁵⁶ A tagállamok így nemcsak azt utasítják el, hogy az Unió vagy egy másik tagállam beleszóljon abba a kérdésbe, hogy kiket tekintenek saját állampolgáraiknak, hanem annak lehetőségét is, hogy egy másik tagállam állampolgára az uniós polgárság közvetítésével megszerezze az adott állam állampolgárságát vagy bármilyen, abból fakadó jogot.⁵⁷

⁵² Az Egyesült Királyság 1973-as, majd 1983-as nyilatkozatának célja az, hogy korlátozza azoknak a személyeknek a körét, akik az uniós polgárság hatálya alá tartoznak, míg az 1975-es német nyilatkozatnak éppen ellenkezőleg az volt a célja, hogy e körbe bevonja a korábbi Német Demokratikus Köztársaság állampolgárait is.

⁵³ A C-192/99. sz. the Queen kontra Secretary of State for the Home Department, ex parte: Kaur ügyben 2001. február 20-án hozott ítélet (EBHT 2001., 1237. o.).

⁵⁴ A C-171/96. sz. Pereira Roque kontra Lieutenant Governor of Jersey ügyben 1998. július 16-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-4607. o.).

⁵⁵ A C-369/90. sz. Micheletti-ügyben 1992. július 7-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-4239. o.).

⁵⁶ Reich, Norbert – Harbacevica, Solvita: Citizenship and family on trial: A fairly optimistic overview of recent court practice with regard to free movement of persons. CMLRev (2003) 40: 618. o.

⁵⁷ A Maastrichti Szerződést ratifikáló dán okmányhoz csatolt egyoldalú nyilatkozat. Hivatkozik rá: Marias, Epaminondas A.: From Market Citizen to Union Citizen. In: Marias, Epaminondas A. [szerk.]: European Citizenship. European Institute of Public Administration, Maastricht, 1994. 16. o.

A közösségi jog néhány egyéb rendelkezése is befolyásolja az uniós polgárok személyi körét.⁵⁸ Így az EKSz. 299. cikk (6) bekezdése értelmében a Feröer-szigetekre nem, az Egyesült Királyság ciprusi felségterületeire, valamint a Csatorna- és a Man-szigetre csak korlátozottan terjed ki a Szerződés hatálya. Ez utóbbi két szigetet illetően az Egyesült Királyság 1972-es csatlakozási okmánya 3. mellékletének 2. cikke kizárja, hogy a szabad mozgás jogát gyakorolhassák az itt élő brit állampolgárok.

Az EKSz. 299. cikk (3) bekezdése értelmében a Szerződés II. mellékletében felsorolt tengerentúli országokra és területekre (köztük Grönlandra, a Holland Antillákra és Arubára) a Szerződésnek kizárólag az ilyen országok és területek társulására vonatkozó negyedik részét kell alkalmazni, így tehát ezek a személyek nem gyakorolhatják a szabad mozgás jogát. Megjegyzem, hogy az Egyesült Királyság tengeren túli területeinek (például a Brit Virgin-szigetek) polgárai nem rendelkeznek az anyaország állampolgárságával, így semmiképp nem rendelkeznek uniós polgári státusszal sem, míg a francia, holland és dán területek állampolgárai rendszerint megkapják az anyaország állampolgárságát, de ők sem uniós polgárok, hiszen nem vonatkozik rájuk a Szerződés második része. Ezeknek a személyeknek a tagállamok biztosíthatnak uniós polgári jogokat – például európai parlamenti választójogot –, mivel nem tiltja a közösségi jog, hogy az uniós polgárok jogait e személyi körön kívülre is kiterjesszék, azonban ebben az esetben a tagállamnak tiszteletben kell tartania az egyenlő bánásmód elvét.⁵⁹

Az államoknak az állampolgárság meghatározására vonatkozó szabadságát elismeri a nemzetközi jog. E területet mindig is az állami szuverenitás körébe tartozó kérdésnek tekintették, és – többek között - az 1930-as állampolgárságról szóló hágai egyezmény, majd az 1997-es állampolgárságról szóló, az Európa Tanács keretében kötött európai egyezmény⁶⁰ is megerősítette ezt. Azonban nem mondható, hogy korlátlan a mozgásterük e területen. A tagállamok ezen szabadságát korlátozza egyrészt a nemzetközi jog, másrészt pedig a közösségi jog.

⁵⁸ Lásd részletesebben: Hall, Stephen: *Nationality, Migration Rights and Citizenship of the Union*. Martinus Nijhoff Publishers, 1995., 23-30. o.

⁵⁹ A C-300/04. sz. Eman és Sevinger ügyben 2006. szeptember 12-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-7917. o.). Lásd részletesen a IV. fejezet 2.2.2. pontját.

⁶⁰ Magyarország a 2002. évi III. törvénnyel ratifikálta az egyezményt.

2.2.2. Az állampolgárságra vonatkozó szabályok meghatározásának nemzetközi jogi korlátai

A nemzetközi jog már az 1930-as, az állampolgársági törvények összeütközésére vonatkozó bizonyos kérdésekről szóló Hágai Egyezmény 1. cikkében elismerte annak lehetőségét, hogy más államok csak annyiban ismerjék el az állampolgárság meghatározásához fűződő jogot, amennyiben az összhangban áll a nemzetközi egyezményekkel, a nemzetközi szokásjoggal és az állampolgárságra vonatkozó általános elvekkel. Egy 1923-ban hozott tanácsadó véleményében⁶¹ pedig az Állandó Nemzetközi Bíróság úgy ítélte meg, hogy a tagállami diszkréciót korlátozhatják a más tagállamok irányában vállalt kötelezettségek. 1955-ben, a nemzetközi Bíróság a *Nottebohm-ügyben*⁶² előírta azt, hogy az állampolgárság – mint jogi kötelék - alapja a kötődés társadalmi ténye, a lét, az érdekek és az érzelmek „*valódi kapcsolata*” (*genuine link*), együtt a kölcsönös jogok és kötelezettségek fennállásával. Ezek hiányában az egyén valójában nem kötődik az adott államhoz, és ezt egy másik állam sem köteles elismerni.

A nemzetközi jog elismeri az egyének jogát az állampolgársághoz,⁶³ és sorozatosan születnek egyezmények a hontalanság elkerülésére, valamint a többes állampolgárság egyes aspektusainak rendezésére. A nemzetközi jog szerint az ideiglenes, a megkülönböztetésen alapuló vagy jogellenes célra adott állampolgárság elismerését megtagadhatják az államok.⁶⁴ A fent említett 1997-es, állampolgárságról szóló egyezmény kimondja, hogy az állampolgársági törvényeknek a *ius sanguinis* kellene alapelveként elfogadniuk, míg a *ius solit* csak kiegészítő elvként alkalmazniuk.

⁶¹ Nationality Decrees issued in Tunis and Marocco. Hivatkozik rá: D'Oliveira, Hans Ulrich Jessurun: Case C-369/90, M. V. Micheletti and others v. Delegacion del Gobierno en Cantabria, Judgement of 7 July 1992. CMLRev (1993) 30: 635. o., és Kunoy, Bjørn: A Union of National Citizens: The Origins of the Court's Lack of Avant-gardisme in the Chen Case. CMLRev 2006 (43) 186. o.

⁶² Lichtenstein v Guatemala, ICJ Reports 1955, 23. o.

⁶³ Lásd többek között az 1940-es Emberi jogok egyetemes nyilatkozatának 15. cikkét és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 24. cikkének 3. pontját.

⁶⁴ Bernitz, Hedvig Lokrantz: Citizenship Law – No Longer Exclusive Competence Towards Individual European Union Membership Based on Domicile? Swedish Studies in European Law, 2006 (1) 196. o.

2.2.3. Az állampolgárságra vonatkozó szabályok meghatározásának közösségi jogi korlátai

a) A nemzetközi jog és a közösségi jog alapelvei; az emberi jogok

A nemzetközi jogban szereplő korlátozások a *közösségi jogban* is megjelennek. Első oka ennek az, hogy az Unió, azáltal, hogy elfogadta az emberi jogok tiszteletben tartását úgy, ahogyan az a nemzetközi jogból, nemzetközi egyezményekből ered, fel kell hogy lépjen olyan helyzetekben, amikor az állampolgárság megszerzése, elvesztése, gyakorlása vagy az abból fakadó jogok a nemzetközi jog elveivel, az abban foglalt alapvető szabadságokkal és emberi jogokkal ellentétesek. Így elviekben, ha egy tagállam például vallási alapon adna állampolgárságot, és olyan helyzetben kerülne e tényállás a Bíróság elé, amelyre van joghatósága, a Bíróság megtagadhatná e személy ezen tagállam állampolgárságán alapuló uniós polgári státuszát és ebből fakadó jogait.

Egy 1975-ben, az EK Személyzeti szabályzata által biztosított külföldi munkavégzési támogatás ügyében hozott ítéletében⁶⁵ az Európai Bíróság kimondta, hogy a tagállamok állampolgársági szabályainak tiszteletben kell tartaniuk a Bíróság által védelemben részesített általános elveket és az emberi jogokat, így az adott ügyben a férfiak és nők közötti egyenlőség elvét.⁶⁶

b) „Az uniós polgárság nem köthető többletfeltételhez”

A C-369/90. sz. *Micheletti-ügyben* 1992. július 7-én hozott ítélet⁶⁷ megerősíti a tagállamok által az állampolgársági törvényeik meghozatala során gyakorolt szabadság

⁶⁵ A 21/74. sz., Airola kontra Bizottság ügyben 1975. február 20-án hozott ítélet (EBHT 1975., 221. o.). Az ügy tárgya röviden az volt, hogy joga van-e egy születése révén olasz, de házassága révén belga állampolgársággal is rendelkező nőnek egy juttatásra, amelyre a Személyzeti szabályzat értelmében azok a közösségi tisztviselők jogosultak, akik állampolgárságuktól eltérő tagállamban dolgoznak, abban az esetben, ha házasság esetén a belga állampolgársági törvény értelmében a feleség automatikusan megkapja belga férje révén a belga állampolgárságot és arról nem mondhat le, míg fordított esetben, ha a feleség belga, akkor a férj lemondhat a belga állampolgárságról. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy az ilyen összehasonlítható helyzetben a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvét közvetlenül sérti a kérdéses szabályozás, és ezért a Személyzeti szabályzata által biztosított juttatás odaitélése szempontjából nem lehet az ilyen állampolgárságot figyelembe venni.

⁶⁶ Megjegyzem, hogy az Európai Bíróság előtt még kettő, az EK Sz. tisztviselők és a Közösség közötti jogvitában, az Airola-ügyöz hasonló tényállásokban merült fel az állampolgárság fogalmának a kérdése (a 37/74. sz., Van der Broeck kontra Bizottság ügyben 1975. február 20-án hozott ítéletben [EBHT 1975., 235. o.] és a 257/78. sz., Devred kontra Bizottság ügyben 1979. november 22-én hozott ítéletben [EBHT 1979., 3767. o.]), ezekben azonban nem fogadta el a Bíróság az emberi jogok vagy az EGKSz. alapelveinek megsértését, mivel az ügyek felperesei lemondhattak volna a házasság révén automatikusan megszerzett második állampolgárságukról. Lásd részletesebben: Hall, Stephen: *Nationality, Migration Rights and Citizenship of the Union*. Martinus Nijhoff Publishers, 1995., 46-56. o.

⁶⁷ Az ügy tényállása a következő volt: Micheletti a *ius soli* elve alapján argentin, a *ius sanguinis* elve alapján pedig olasz állampolgár is volt, ugyanakkor az előbbi államban élt, ott szerezte a diplomáját is, majd

korlátozhatóságát. Az ítélet értelmében a tagállamok ugyanis kötelesek a közösségi jog figyelembevételével meghatározni az állampolgárság definiálására vonatkozó szabályukat, és

„nem köthetik kiegészítő feltételhez ezen állampolgárság elismerését a Szerződésben biztosított valamely alapvető szabadság gyakorlása tekintetében; egy ilyen lehetőség elismerése ugyanis ahhoz vezetne, hogy a közösségi szabályok személyi hatálya tagállamonként eltérne.”⁶⁸

Az ítélet egybecseng a Bíróságnak korábban az Auer-ügyben,⁶⁹ majd később a Fatna Mesbah ügyben hozott ítéletével.⁷⁰

A Micheletti-ügyben a Bíróság ugyanakkor figyelmen kívül hagyta az Állandó Nemzetközi Bíróság által a *Nottebohm-ügyben* kifejtett elvet, és nem tulajdonított jelentőséget annak a ténynek, hogy ennek a személynek az olasz állampolgársága teljesen mesterséges volt, hiányzott tehát a tényleges kötődés.⁷¹ Megjegyzendő, hogy egy 1980-ban hozott ítéletében⁷² a Bíróság még a Nottebohm-elv mellett érvelt, és kimondta, hogy az állampolgársági kapcsolat az állam irányában fennálló különleges szolidaritási kapocs, valamint jogok és kötelezettségek kölcsönössége.⁷³

A Nottebohm-ügy teljes mellőzése az Európai Bíróság ítéletében annál is érthetőbb, hogy maguk a tagállamok is elszakadtak a „tényleges kötődés” kritériumának alkalmazásától: az Egyesült Királyság és Németország is az EK Sz.-hez csatolt nyilatkozatában sokkal szélesebben határozza meg az állampolgárok körét a közösségi jogi szabályozás céljából, így olyan állampolgárokra is alkalmazni kell a közösségi jogot, akiknek semmilyen személyi vagy földrajzi kapcsolata sincs a Német Szövetségi Köztársasággal vagy az Egyesült Királysággal.⁷⁴ Tesauro főtanácsnok véleménye szerint sem a *Nottebohm-ítélet* alapján kellett volna megoldani az ügyet, amely egyrészt a nemzetközi kapcsolatok egy „romantikus időszakában” keletkezett, másrészt pedig a diplomáciai védelem témaköréhez kapcsolódik, hanem kizárólag a közösségi jog alapján, így például a *Gullung-ítélet*⁷⁵ alapján, amelyben az

Spanyolországban az olasz állampolgárságán alapuló közösségi polgárként kívánt letelepedni. Ezt azonban a spanyol szabályozás kizárta, mivel úgy rendelkezett, hogy kettős állampolgárság esetén, amennyiben ezek közül egyik sem spanyol állampolgárság, elsőbbséggel bír azon állampolgárság, amely az érintett személy Spanyolországba való megérkezése előtt a szokásos tartózkodási helyének megfelelt, vagyis Micheletti esetén ez az argentin állampolgárság.

⁶⁸ Az ítélet 10. pontja.

⁶⁹ A 136/78. sz. Ministère Public kontra Auer-ügyben 1979. február 7-én hozott ítéletet (EBHT 1979., 437. o.). Lásd az ítélet 28. pontját, amely kizárja, hogy a Szerződés alkalmazási körében aszerint tegyenek különbséget egy tagállam állampolgárai között, hogy mikor vagy milyen módon szerezték meg ezen állam állampolgárságát.

⁷⁰ A C-179/98. sz. Belgium kontra Fatna Mesbah ügyben 1999. november 11-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-7955. o.) 29-32. pontja.

⁷¹ Blumann, Claude: Citoyenneté européenne et champ d'application personnel du droit communautaire. *Revue des affaires européennes*, 2003-2004/1, 75. o.

⁷² A 149/79. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1980. december 17-én hozott ítélet (EBHT 1980., 3881. o.).

⁷³ Dollat, i.m., 423. o.

⁷⁴ Tesauro főtanácsnok Micheletti-ügyre vonatkozóan 1992. január 30-án ismertetett indítványának 7. pontja.

⁷⁵ A 292/86. sz. ügyben 1988. január 19-én hozott ítélet (EBHT 1988., 111. o.).

érintett személy mindkét állampolgárságára hivatkozhatott az EKSz. jog által biztosított kedvezmény igénybevétele érdekében.⁷⁶ *Tesauro* főtanácsnok véleményét elfogadva megjegyzem, hogy a Micheletti-ügytől eltérően, a Nottebohm-ügyben a tényleges kapcsolat hiánya megerősítette azt a gyanút, hogy a liechtensteini honosítás mindössze egy eszköz volt arra, hogy Nottebohm – végül sikertelenül - megkísérelje megakadályozni azt, hogy Guatemala vele - mint egy ellenséges ország (a Német Birodalom) polgárával - szemben fellépjen.⁷⁷

Hall a Micheletti-elvet a közösségi hűség elvéből eredő szolidaritási és együttműködési kötelezettségnek tekinti, amely arra kötelezi a tagállamokat, hogy egy másik tagállam által adott állampolgárságot mindenfajta többletfeltétel előírásától függetlenül fogadjanak el.

A Bíróság a Micheletti-elvet a *Garcia Avello ügyben*⁷⁸, egy belga-spanyol kettős állampolgár névviselésével kapcsolatos ügyben hozott ítéletben is megerősítette, majd a *Zhu és Chen ügyben*,⁷⁹ egy kínai állampolgár és ír állampolgárságú lányának tartózkodási jogával kapcsolatban is. A *Collins-ügyben*⁸⁰ – ahol egy amerikai-ír kettős állampolgárról volt szó, akinek egy évtizedekkel korábbi rövid tanulmányutat és részidőben történő foglalkoztatást leszámítva semmilyen kapcsolata sem volt Európával – a Bíróság szintén megerősítette a Nottebohm-ügy alkalmazásának elutasítását. *Colomer* főtanácsnok szavait idézve, az a tény, hogy az állampolgárságát és néhány, tíz napot meg nem haladó tartózkodást leszámítva semmilyen kapcsolat sincs Írországgal, soha nem élt vagy dolgozott ott, „nem sokat számít.”⁸¹ Önmagában az a tény, hogy Collins rendelkezik valamely tagállam állampolgárságával, elegendő ahhoz, hogy a közösségi jog hatálya alá tartozzék.⁸²

⁷⁶ Az indítvány 5. pontja.

⁷⁷ Vö. *Hall*, i.m., 63. o.

⁷⁸ A C-148/02. sz. *Garcia Avello* ügyben 2003. október 2-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-11613. o.).

⁷⁹ A C-200/02. sz. *Zhu és Chen* ügyben 2004. október 19-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-9925. o.).

⁸⁰ A C-138/02. sz. *Brian Francis Collins* kontra *Secretary of State for Work and Pensions* ügyben 2004. március 23-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-2703. o.). A fenti ügyek részletes elemzését lásd a III. fejezetben.

⁸¹ „*It is of little matter.*”

⁸² *Meulman, Jochen – Waele, Henri de: Funding the Life of Brian: Jobseekers, Welfare Shopping and Frontiers of European Citizenship, Legal Issues of Economic Integration, (2004) 31 (4) 278. o*

2.3. Az állampolgárság tagállami meghatározásából eredő problémák és ezek esetleges feloldása

A tagállamok állampolgársági törvényei egyrészt jelentősen eltérnek egymástól,⁸³ másrészt, mivel differenciáltan határozhatják meg, hogy az állampolgáraik egyes csoportjai számára milyen jogokat biztosítanak – azaz amikor a „Közösségi jog céljából” határozzák meg, hogy kiket kell állampolgároknak tekinteni - akkor közösségi jogi hatással bíró döntést hoznak, befolyásolva ezáltal akár a közösségi jogból eredő alapszabadságok gyakorlását. Így esetlegesen visszatarthatja a személyt a szabad mozgás jogának gyakorlásától egy olyan tagállami szabály, amely előírja, hogy bizonyos idejű külföldi tartózkodás után, egy másik állam állampolgárságának megszerzésével az illető elveszíti az állampolgárságát; vagy, másik példával élve, ha tudja, hogy másik tagállamban született gyermeke nem szerzi meg automatikusan a származási ország állampolgárságát.

Az uniós polgárság tagállami állampolgársághoz való kötése az előbbi státusz megszerzésének egyenlőtlen módját eredményezi: általában azokban az országokban, amelyek a *ius soli* elvét alkalmazzák (így a 2004-es módosításig Írországbán), jóval könnyebb e státusz megszerzése, mint azokban az országokban, amelyek a *ius sanguinis* elvére alapozzák az állampolgársági törvényeiket.⁸⁴ Az eltérő honosítási szabályok szintén „értékesebbé” – vagy legalábbis nehezebben elnyerhetővé – tehetnek bizonyos állampolgárságokat.

A tagállami állampolgárság elvesztése azt is eredményezi, hogy a személy elveszíti a közösségi jog által számára biztosított uniós polgári jogokat is. Ez a kérdés merült fel egy folyamatban lévő konkrét ügyben az Európai Bíróság előtt.⁸⁵ Ebben az esetben a tagállami szabályozások együtthatásának eredményeképpen egy uniós polgár hontalanná vált, mert a megtevesztéssel, honosítás útján szerzett (német) állampolgárságát visszavonták, az eredeti (osztrák) állampolgársága pedig nem éledt újra.

⁸³ Néhány példa a tagállamok állampolgársági szabályai közötti eltérésre és esetleges hasonlóságra. A tagállamok egyrésze a *ius sanguinis* alkalmazza (Németország, Magyarország), mások a *ius solis* (Egyesült Királyság), megint mások e kettő keverékét (Svédország). Az Egyesült Királyság általában megtagadja korábbi gyarmatainak Nemzetközösségi állampolgáraitól azt, hogy a közösségi jog hatálya kiterjedjen rájuk, míg a volt holland gyarmatok (pl. Aruba) polgáira kiterjed. Vannak olyan országok, ahol meglehetősen szigorúak a honosítás szabályai (Dánia, Egyesült Királyság), míg máshol enyhítettek a szabályozásukon (Németország, ill. Luxemburgban jelenleg folyamatban van). A honosítás feltételei általában hasonlóak: a legtöbb országban nyelvtudást (kivéve Svédország), illetve az országról való alapvető ismereteket kell igazolni. A többes állampolgárságot ma már a legtöbb tagállamban elismerik, kivéve Németországot, Dániát, Hollandiát és Luxemburgot (itt folyamatban van a módosítás). Forrás: Bernitz, i.m., 193-194. o.

⁸⁴ Garot, Marie-José: A New Basis For European Citizenship: Residence? In: La Torre [szerk.], i.m., 232. o.

⁸⁵ A Bíróság előtt folyamatban lévő, C-135/08. sz. Rottmann-ügy.

Lehetne esetleg ebben az esetben a szerzett jogok védelmével érvelni annak érdekében, hogy a személy megtarthassa közösségi jogi státuszát?⁸⁶ Blumannal egyetértve, jelen pillanatban elég futurista vízióknak tűnik ez a felvetés: az uniós polgárság koncepciója jelenleg még nem követ ilyen radikális célkitűzéseket.⁸⁷ A tagállamoknak nem csak az állampolgárság megszerzésére vonatkozó szabályok meghatározása tartozik a hatáskörükbe, hanem az elvesztésére vonatkozók meghatározása is.

Trabucchi főtanácsnokot idézve egy korábbi ügyben,

„[a]míg nincsen közösségi szinten meghatározva az állampolgárság, más tagállam állampolgárainak mindig is eltérő lesz a helyzete az adott állam saját állampolgáraihoz képest, még akkor is, ha ugyanolyan feltételek mellett jogosultak a szabad mozgás és tartózkodás jogát gyakorolni, mint ennek az államnak az állampolgárai.”⁸⁸

Egy, a Rottmann-ügyhöz hasonló helyzetben meglátásom szerint leghatásosabban a hontalanság elkerülésére vonatkozó nemzetközi egyezményekből fakadó (nemzetközi jogi) kötelezettségekkel lehetne érvelni, azonban közvetlen a közösségi jogon alapuló kötelezettsége a tagállamoknak e tekintetben sincsen.

Az uniós polgárságnak és az abból fakadó jogoknak a tagállami állampolgársághoz kötéséből eredő problémák maradéktalanul csak akkor lennének kiküszöbölhetők, ha az uniós polgárság önálló, autonóm státuszt nyerne, és közvetlenül a közösségi jog határozná meg az uniós polgárság megszerzésére és elvesztésére vonatkozó szabályokat. Ennek logikailag egyik lehetséges módja az lehetne, ha *a tagállami szintről közösségi szintre tolódna az állampolgárság meghatározása*, tehát megszűnne a tagállamok e területen gyakorolt szuverenitása. Ezzel azonban az állami létük egyik alapvető eleme veszne el; ebben az esetben fogalmilag már nem is lehetne államokról beszélni⁸⁹ – vagy legalábbis az államiság egy szinttel feljebb tolódna, az Unió szintjére. *D'Olivera-t* idézve,

„[a]mint az Unió lassan egy piaci integrációból egy egyre ambiciózusabb célokkal rendelkező állam-szerű jelenség irányába fejlődik, az eddig egy dimenziós piaci polgár egyre több aspektussal – oktatás, kultúra, környezetvédelem, és bizonyos politikai részvételi jogokkal – rendelkező szereplővé válik. Ha a Közösség megnyeri a tagállami állampolgár fogalmának meghatározásához való jogért folytatott csatát, ez a tagállamok – mint függetlenségük egyik alapvető elemének – végét is jelenti; a szuverenitásuk és a létük veszélybe kerül.”⁹⁰

Ez a felvetés – az állampolgárság közösségi szintű meghatározása - azonban véleményem szerint ma még túlzottan korai, ehhez az Uniónak valódi föderális állammá

⁸⁶ Blumann: *Citoyenneté européenne et champ d'application personnel du droit communautaire*. 75. o.

⁸⁷ Ugyanott, 75. o.

⁸⁸ A 118/74. sz. Watson és Belmann ügyben ismertetett indítvány (a Bíróság 1976. július 7-én hozott ítéletet az ügyben [EBHT 1976., 1185. o.]).

⁸⁹ *D'Oliveira*: Case C-369/90 ..., 627. o.

⁹⁰ Ugyanott, 627-628. o.

kellene válnia. Ugyanakkor az is „illogikusnak” tűnik, hogy a közösségi jog teljes szabadságot ad a tagállamoknak annak meghatározásakor, hogy milyen személyi kör részesülhet a közösségi jog által biztosított jogokból, így a szabad mozgás jogából.⁹¹

A közeljövőben *realisan* két irányból lehetne kiküszöbölni azt a problémát, hogy közösségi szintű jogok megszerzése, jogosultjainak alanyi köre kizárólag nemzeti jogszabályokon múlik.

Az egyik lehetőség az állampolgársági törvényeknek a harmonizálása, mégpedig a honosítás maximális követelményeinek, az állampolgárság születés útján való megszerzésének, valamint a többes állampolgárság elismerésére vonatkozó európai iránymutatások formájában. Emellett a megoldás mellett érvel *Shaw*,⁹² *Bernitz* és *Bauböck*; *d'Oliveira* véleménye szerint azonban ez szükségtelen és nem is kívánatos. Ezen felül a harmonizáció meglehetősen nehéz lenne. A közösségi jog jelen helyzetében az EK Sz. 308. cikk nem megfelelő jogalap, még a lisszaboni módosítás fényében sem.⁹³ A harmonizáció tehát legfeljebb az Unión kívüli nemzetközi megállapodásokon alapulhatna, így jó alap lehet az Európa Tanács 1997-es állampolgárságról szóló egyezménye, amelyet azonban, amint fentebb már említettem, nagyon kevés tagállam ratifikált.

Az Unión belül jelenleg csak nem kötelező, puha jogi eszközökkel történhet tehát az állampolgársági szabályok közös európai elvek alapján történő meghatározása. Az EP már többször próbálta befolyásolni a tagállamokat ennek érdekében,⁹⁴ így az egyik munkacsoportjától érkezett arra vonatkozóan javaslat, hogy harmonizálják a tagállami kódexeket, mégpedig a *ius soli* elve alapján, ezt azonban a tagállamok elutasították, mivel veszélyeztetve látták szuverenitásukat.⁹⁵ Az 1999. évi tamperei Európai Tanács pedig jóváhagyta azt „a célkitűzést, hogy a huzamos ideig jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok számára lehetőséget kell adni a tartózkodási helyük szerinti tagállam állampolgárságának megszerzésére”. A Tanács ennek végrehajtására 2004-ben

⁹¹ Groot, Gerard-René de: The Relationship Between the Nationality Legislation of the Member States of the European Union and European Citizenship. In: La Torre [szerk.], i.m., 27. o.

⁹² Shaw, Jo: The Interpretation of European Union Citizenship, *The Modern Law Review* (1998) 61 (3) 305. o.

⁹³ D'Oliveira: Case C-369/90 ..., 637. o.

⁹⁴ D'Oliveira: Case C-369/90 ..., 632. o. Jessurun d'Oliveira ebben a tekintetben az EP 1981. szeptember 18-i állásfoglalására (HL C 260., 100. o.) hivatkozik, melyben a Parlament, miután leszögezte, hogy az állampolgárság meghatározása a tagállamok felelőssége, sürgette az Egyesült Királyságot, hogy a brit állampolgársági törvény módosításakor vegyen figyelembe bizonyos alapelveket.

⁹⁵ A javaslatot illetően lásd a Bindi-jelentést (Doc. A3-0300/91), az elutasítás kapcsán pedig az Imbeni-jelentést (Doc. A3-0437/93). Hivatkozik rá: O'Leary, Síofra: The Options for the reform of the European Union Citizenship, In: : O'Leary, Síofra - Tiilikainen, Teija [szerk.]: Citizenship and nationality status in the new Europe. Sweet and Maxwell, London, 1998., 104. o.

elfogadta a beilleszkedés közös alapelveit,⁹⁶ majd 2005-ben „*A beilleszkedés keretrendszerének közös programját,*”⁹⁷ amely javaslatokat tett a közös alapelvek gyakorlati megvalósítására. Ez javaslatot tartalmazott többek között állampolgársági és honosítási előkészítő programok kidolgozására nemzeti szinten, illetve az identitásra és a polgárságra vonatkozó kérdésekkel kapcsolatos kutatás és párbeszéd előmozdítására európai uniós szinten. Valamennyi tagállamban el kellene továbbá ismertetni a többes állampolgárság lehetőségét, és az ebből fakadó problémákat (jogok és kötelezettségek megkettőződése, védelem hiánya) pedig nemzetközi egyezményekkel kellene szabályozni.

A másik lehetőség az *uniós polgárság egy önálló, autonóm státuszának* a megteremtése lenne. A közösségi jog egyes rendelkezései már ma is megfelelő jogalapot biztosítanak ahhoz, hogy az egyes jogokat ne a tagállami állampolgárság alapján rendeljen a közösségi jog az egyénekhez, hanem más kapcsolóelv – például tartózkodás időtartama, családi kötelék fennállta – alapján, és ezekre már jelenleg is találunk példát.⁹⁸ *O’Keefe*⁹⁹ és *Lardy*¹⁰⁰ szintén emellett érvel, mivel *O’Keefe* az uniós polgári „honosítást” a tagállamok által megkövetelt feltételekhez hasonló feltételekhez kötné, így jogszerű belépés és tartózkodás, életkor, gazdasági tevékenység végzése, megfelelő életvitel, az Unió céljaihoz való hűség, asszimiláció (nyelvtudás, az Unió értékeinek ismerete, elkötelezettség az Unió iránt). *Lardy* lényegében egyetért a felvetéssel, mert sokkal méltányosabb helyzetbe hozhatná azokat a harmadik állambeli állampolgárokat, akik – esetleg már évtizedek óta – az Unió területén élnek, azonban alapvetően elveti, hogy az Unió iránti elkötelezettség, hűség szerepet játsszon e különleges honosításban; véleménye szerint ugyanis azzal, hogy egy harmadik állam polgára az Unió területén gyakorolta a szabad mozgáshoz való jogát, lényegében kimutatta, hogy elismerte és elfogadta a Közösség céljait és értékeit.¹⁰¹

⁹⁶ Doc. 14615/04. Ezek egyike megállapítja, hogy a bevándorlóknak a demokratikus eljárásban és a beilleszkedési politikák és intézkedések megfogalmazásában való részvétele hozzájárul a beilleszkedésükhöz.

⁹⁷ COM (2005) 389.

⁹⁸ Legszembeötlőbb példa a személyek szabad mozgása jogának kiterjesztése a közösségi munkavállaló családtagjaira, azok állampolgárságától függetlenül.

⁹⁹ *O’Keefe* lényegében egyetért a felvetéssel. Lásd: *O’Keefe, David: Union Citizenship*. In: *O’Keefe, David [szerk.]: Legal Issues of the Maastricht Treaty*. Wiley Chancery Law, A Division of John Wiley and Sons, London - New York – Chichester – Brisbane – Toronto - Singapore, 1994., 105-106. o.

¹⁰⁰ *Lardy, Heather: The Political Rights of Union Citizenship*. EPL, (1996) 2 (4) 628- 629. o.

¹⁰¹ A gondolatmenet folytatását lásd e fejezet 3.4. pontjában.

2.4. Az intézmény elnevezése körüli bonyodalmak

Az intézmény megnevezése – különösen magyarul – egyáltalán nem problémamentes, mind a jelző (uniós), mind pedig a jelzett szó (polgárság) további kérdéseket és vitát vet fel.

a) Uniós? Közösségi? Európai?

Bár az uniós polgárságra vonatkozó rendelkezések a közösségi pillér körében kerültek szabályozásra, az elnevezés mégsem „közösségi polgárság” lett. *Mattera* – saját maga által is megcáfolt – magyarázata erre az, hogy a „Közösség” és az „Unió” kifejezést szinonimaként használták a Szerződések megfogalmazói, mivel itt egyetlen „intézményi keretről” van szó, amelyből valamennyi jog és kötelezettség fakad.¹⁰²

O’Leary ezzel szemben közösségi polgárságról ír.¹⁰³ Véleménye szerint a Petíciós bizottság azon – szerinte erősen vitatható – gyakorlatán kívül, hogy megvizsgálja nemcsak a Közösség, hanem az Unió valamennyi pillére alá eső petíciókat, az Unió polgárai ezen felül semmilyen egyéb jogosítvánnyal sem rendelkeznek a II. és a III. pillért illetően, hanem csak az I. pillért illetően vannak jogosítványaik, ezért a közösségi polgárság kifejezést tartja helyesebbnek.

Az intézmény megnevezésének – „az Európai Unió polgársága” - oka álláspontom szerint az lehet, hogy a Maastrichtban elfogadott szerződést a Közösségből az Európai Unióvá válás jellemezte. *Mattera* nézetével ellentétben, a Szerződés megfogalmazói nyilvánvalóan tudatában voltak a Közösség és az Unió egymástól elkülönülő jellegének, mégis azért érvelhettek az I. pillérben elhelyezkedő intézmény „uniós” megnevezése mellett, mert így nagyobb teret kaphatott az intézmény – és egyben az Unió - dinamikus jellege is. Maastrichtban még vita tárgya volt az Unió jogi személyiségének kérdése, és a tagállamok képviselői akkor még határozottan elutasították azt, ezáltal azonban egyben előre is vetítették annak majdani lehetőségét, és egyben a három pilléres rendszer összeolvadását, amely végül - az EASz. kudarca után - a LSz.-sel megtörténhet.¹⁰⁴

Az uniós polgárságra vonatkozó rendelkezések feltételezésem szerint azért nem az EUSz.-ben kerültek elhelyezésre, hogy az Európai Bíróság gyakorolhasson felette joghatóságot – amelyet a szabad mozgás joga vagy a választójog keretében el is lát

¹⁰² *Mattera Ricigliano, Alfonso*: „Civis europaeus sum” : citoyenneté européenne, droit de circulation et de séjour, applicabilité directe de l’article 8A du traité CE. *Revue du Marché Unique Européen*, 1998/3, 16. o

¹⁰³ *O’Leary, Síofra*: The evolving concept of Community citizenship: from the free movement of persons to Union citizenship. *Kluwer Law International*, Hague, 1996., 21. o.

¹⁰⁴ Lásd e témáról részletesebben: *Angyal Zoltán*: Az Alkotmány szerződés kontra Reformszerződés, avagy az EU működésének elsődleges jogi keretei 2009 után. *Jogtudományi Közlöny*, 2008. április, 179-190. o.

rendszeresen, valamint azért, mert az uniós polgárság által biztosított jogok többsége – *O’Leary* szerint teljes egésze¹⁰⁵ – az első pillérben helyezkedik el.

A másik ok az lehetett, hogy az uniós polgárokat nemcsak az EKSz.-ban foglalt jogok illetik meg, hanem valamennyi Szerződésben szereplő jog is. (Igaz, ennek érdekében szövegével ellentétes értelmet kell adni az EKSz. 17. cikknek, mely úgy fogalmaz, hogy „[a]z uniós polgárokat megilletik az e szerződés által rájuk ruházott jogok.”) Így például az EUSz. 6. cikkben említett emberi és alapvető jogok. Az is igaz ugyanakkor, hogy e jogokat az Unió mindenkinek biztosítja állampolgárságától függetlenül, tehát az Unió területén tartózkodó vagy/és az uniós jog hatálya alá kerülő helyzetekben lévő valamennyi, akár harmadik állambeli polgár számára is.¹⁰⁶

b) Állampolgárság? Polgárság?

Az angol *citizenship*-nek, a francia *citoyenneté*-nek, a német *Bürgerschaft*-nak nevezi ezt a sajátos politikai és jogi koncepciót, amely teljesen különbözik az állampolgárság hagyományos fogalmától. Anélkül, hogy ehelyütt belemennék az állampolgárság fogalmának elemzésébe,¹⁰⁷ nyilvánvaló, hogy ezek a kifejezések egy csoporthoz való tartozásra, az attól kapott jogok, illetve az afelé fennálló kötelezettségek reciprocitására utal, mely a modern társadalmakban történetesen az állam, de korábban akár város, városok szövetsége vagy más közösség is lehetett. Ehhez képest a magyar „állampolgár” kifejezés szűkebb, és nem képes leírni egy nem államhoz, hanem másfajta közösséghez – például az Unióhoz - való tartozás viszonyát. Éppen ezért szerencsésebb - és a hivatalos magyar terminológia is ezt a megközelítést követi - „uniós polgárságról” és nem „uniós állampolgárságról” beszélni.

Davis felveti, hogy legyen az intézmény megnevezése „uniós tagság” (*Union membership*), jelezve, hogy itt nem a klasszikus értelemben vett állampolgárságról van szó. Ez a megnevezés valószínűleg a tagállamokban sem váltott volna ki ilyen erős ellenérzést (és félelmet) az intézmény létrehozatalával szemben,¹⁰⁸ azonban egyben az intézmény föderális keretek közötti továbbfejlődésének is gátja lehet.

Az intézmény magyar megnevezése lehetne továbbá „uniós honosság” is. Ez az – egyébként meglehetősen régies hangzású - terminológia azonban egyrészt nehezen felel meg az idegen nyelvű kifejezéseknek, másrészt viszont magában hordozza a területiséghez

¹⁰⁵ O’Leary, Siofra: The evolving concept of Community citizenship..., 98. o.

¹⁰⁶ Rannou, Hélène: La citoyenneté européenne et l’immigration. *Revue des affaires européennes*, 2000/1-2., 39. o.

¹⁰⁷ Lásd részletesen az I. fejezet 3.1. pontját.

¹⁰⁸ Davis, Roy W.: Citizenship of the Union - rights for all? *ELRev* (2002) 27, 135. o.

kapcsolódó jelentéstartalmat, amely nem lenne hátrányos, ha az intézményt a lakóhely alapú önálló koncepció irányában fejlesztenék tovább.

2.5. Az uniós polgárság jellegzetességei

Az alábbiakban az uniós polgárság legfontosabb jellegzetességeit gyűjtöm össze. A jellegzetességek nagy részében – kiegészítő jelleg, másodlagosság, evolutív jelleg – egyetért a témával kapcsolatos szakirodalom, míg a lappangó vagy látens jelleg e dolgozat újítása.

a) Kiegészítő jelleg

Az uniós polgárság kiegészítő jellege két dimenzióban is értelmezhető: egyrészt a nemzeti állampolgárság által biztosított jogokhoz, másrészt pedig a közösségi jog által már korábban biztosított jogokhoz képest.

A kiegészítő jelleg a második dimenziójában a közösségi jog által már korábban biztosított jogokhoz képest addicionális. Így például a szabad mozgásnak az EGKSz. 8a. cikkében újonnan biztosított joga a belső piac és a munkavállalás, letelepedés és szolgáltatásnyújtás szabadsága kontextusát egészítette ki politikai jellegű jogokkal.

Az uniós polgárság kiegészítő jellegű a nemzeti állampolgársághoz képest is: kiegészíti a nemzeti állampolgári státusból eredő jogokat. Bár a spanyol memorandum¹⁰⁹ és a bizottsági javaslat¹¹⁰ egyaránt kiemelte, a Maastrichtban elfogadott végleges szöveg nem tartalmazta az uniós polgárság kiegészítő jellegére vonatkozó rendelkezést. Bekövetkezett az, amire a portugál memorandum¹¹¹ előre felhívta a figyelmet: mivel a polgárok nem voltak tisztában az intézmény jellegével és tartalmával, elutasították. Ez történt a dán népszavazáson, ahol többek között az uniós polgárságra vonatkozó rendelkezések is az elutasítás indokául szolgáltak. Az Edinburgh-i Európai Tanács ülésen 1992 decemberében fontos döntést hoztak: a konklúziókban kijelentették, hogy az EKSz. II. részében található, az uniós polgárságra vonatkozó rendelkezések a tagállamok állampolgárai számára kiegészítő jogokat és védelmet biztosítanak, és semmilyen körülmények között sem helyettesítik a nemzeti állampolgárságot.¹¹² Az Amszterdami Szerződés módosítása nyomán egyértelműen „csak”

¹⁰⁹ Lásd a II. fejezet 5.3. pontját.

¹¹⁰ COM (1991) 600

¹¹¹ Lásd a II. fejezet 5.5. pontját.

¹¹² European Council in Edinburgh, 11 and 12 December 1992, Conclusions of the Presidency (DOC/92/8, 1992.12.13.)

egy járulékos jellegű intézményről beszélhetünk, amely „kiegészíti, de nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.”

A LSz.-sel egy függetlenebb, autonómabb uniós polgárság felé való elmozdulás figyelhető meg, ami a magyar fordításban nem érzékelhető, mivel továbbra is a „kiegészíti” kifejezés szerepel az EUSz. új 9. cikkében; az angol *complement*, illetve a francia *complète* kifejezést az *additional*, illetve a *s'ajoute* váltja fel, közvetetten a kettős állampolgárságra utalva.¹¹³ Azt jelzi, hogy a tagállamok állampolgárai egyben uniós polgárok is, és szabadon választhatnak az egyes helyzetekben, hogy melyik státusból fakadó jogokkal kívánják élni. Sőt, ennél is többet jelenthet, mert amíg az uniós polgárság kiegészíti (*complement*) a tagállami állampolgárságot, mintegy annak hozadéka, ha azon felül létezik (*additional*), akár az is elképzelhető, hogy uniós polgárság tagállami állampolgárság nélkül is létezzék. Ehhez azonban az szükséges, hogy az uniós polgárság megadására és elvesztésére uniós szabályok (is) vonatkozzanak, ne kizárólag a tagállami szabályok függvénye legyen.

b) Másodlagosság

Az uniós polgárság megszerzésére és elvesztésére vonatkozó szabályokat a tagállamok szabadon, maguk határozhatják meg, nincs egységes, közösségi „állampolgársági törvény.”

A másodlagosság a jogalkalmazás vonatkozásában is fennáll: az Európai Bíróság nem vizsgálja meg az EKSz. 18. és azt követő cikkei által biztosított jogokat, ha a Szerződés bármely más cikkének megsértése felmerül.¹¹⁴ Ez összhangban áll *Léger* főtanácsnok álláspontjával is: „az EKSz. 43. cikkében szereplő letelepedési joghoz képest a 18. cikk rendelkezései semmit sem tettek hozzá.”¹¹⁵ A *Calfa-ügyben* hasonlóképpen ítélte meg *La Pergola* főtanácsnok és a Bíróság is: nem volt szükség az uniós polgárságra vonatkozó rendelkezések elemzésére, mivel a szilárd ítélkezési gyakorlat alapján megadható volt a válasz az előterjesztett kérdésekre.¹¹⁶

A *Bickel-ítéletében*¹¹⁷ a Bíróság – ha nem is ennyire markánsan, de – fenntartotta az uniós polgárságra vonatkozó rendelkezések másodlagos szerepét, és mindössze a szolgáltatások szabad igénybevételének joga megerősítése érdekében említi meg a 18. cikket.

¹¹³ Schrauwen, i.m., 59. o.

¹¹⁴ Toner, Helen: Judicial Interpretation of European Union Citizenship – Transformation or Consolidation? Maastricht Journal of European and Comparative law, 2000/2., 172. o.

¹¹⁵ Léger főtanácsnok C-193/94. sz. Skanavi és Chryssanthakopoulos ügyre vonatkozó indítványa (1996. február 29-én hozott ítélet [EBHT 1996., I-929. o.]).

¹¹⁶ A C-348/96. sz. ügyben 1999. január 19-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-11. o.) 30. pontja.

¹¹⁷ A C-274/96. sz. Horst Otto Bickel és Ulrich Franz ügyben 1998. november 24-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-7637. o.).

c) Dinamikus (evolutív) jelleg

Első értelemben: az EK Sz. második részében (a 17-22. cikkben) foglalt jogok listája nem kimerítő, az uniós polgárok jogai e részben nem említett egyéb jogokra -így többek között az EUSz. 6. cikkében említett emberi és alapvető jogok védelmére, az EK Sz. 255. cikkében említett dokumentumokhoz való hozzáférésre, és a másodlagos jogforrások által biztosított további jogokra - is kiterjednek.

Második értelmét tekintve, a spanyol javaslat, az európai polgárságról szóló első jelentés¹¹⁸ és a szakirodalom¹¹⁹ is dinamikus, vagy más néven evolutív karakternek nevezi az uniós polgárság jövőbeli továbbfejlesztésének lehetőségét, melynek a jogi alapja az EK Sz. 22. cikkének második bekezdésében gyökerezik. Ennek alapján a Tanács - a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően - egyhangú határozattal rendelkezéseket fogadhat el az uniós polgárok jogainak megerősítésére és kibővítésére, amelyeket a tagállamoknak alkotmányos követelményeiknek megfelelő elfogadásra ajánl.

d) Látens (lappangó) jelleg

Saját meglátásom szerint további jellegzetessége az uniós polgárságnak, hogy fő szabály szerint az uniós polgárság csak akkor aktiválódik, ha az uniós polgár él a szabad mozgás jogával, másik tagállamba megy, vagy egy másik tagállamból visszatér saját államába. Saját államában, *tisztán belső helyzetekben* nem hivatkozhat az egyén uniós polgári státuszára, ez idő alatt olyan, mintha az nem is létezne. Ennek az a gyakorlati következménye, hogy az uniós polgárok többsége számára e fogalom pusztán szimbolikus jelentőségű marad, és – legalábbis közvetlenül - nem profitálnak belőle.

Látszólag kivétel ez alól az ombudmanhoz intézett panasz joga és az Európai Parlamenthez benyújtható petíció, mivel ezekkel az eszközökkel egy saját tagállamában élő uniós polgár is élhet, valójában azonban itt is feltételez egy nemzetközi elemet a szabályzás: előbbi esetben közösségi intézménnyel, utóbbi esetben uniós ügyvel kell fennállnia kapcsolatnak ahhoz, hogy eredményesen élhessen ezekkel az eszközökkel az uniós polgár, ezek hiányában panasza / petíciója befogadhatatlan.

¹¹⁸ COM (93) 702 final, 1993. december 21., 2. o.

¹¹⁹ Degen, Mouton, Meehan, Wiener és Weiler. A Bizottság és a Parlament pedig fejlődő koncepciónak nevezik ugyanezt a tulajdonságot. Lásd: European Commission Report on the Operation of the Treaty on European Union. 1995. május 10., SEC(95) final, 7. o.; European Parliament Task-Force on the Intergovernmental Conference, No. 10, Briefing on European Citizenship. PE 165.793, 1996. január 15., 5. o.

2.6. Az uniós polgárság rövid értékelése

2.6.1. A kezdeti negatív hangok

Megfigyelhető, hogy a szakirodalom az első években meglehetősen szkeptikus, cinikus, sőt, egyenesen pesszimista volt a Maastrichtban újonnan bevezetett intézménnyel, az uniós polgársággal kapcsolatban. A „legenyhébb” vélemény szerint is gyakorlati jelentőséggel nem bír, „egyszerű szavak és üres gesztus.”¹²⁰ Weiler egyenesen Pandora szelencéjének tekintette, amelyből, mint tudjuk, semmi jó sem származhat.

Szintén Weiler meglátása szerint az európai polgárság intézményének kezelése – mind magában a Szerződésben, mind pedig az Unió intézményei és tagállamai által – meglehetősen zavaros; a legjóindulatúbb nézőpontból tekintve is kusza és elhamarkodott.¹²¹ A 8. cikk (jelenleg 17. cikk) beiktatása

„lényegében egy üres gesztus volt, jelentősége szimbolikus, vagy legfeljebb marginális, garanciák nélküli eszközöket és védelmet ad csupán, a rendelkezések nem hatékonyak; az állampolgársági klauzula alig több, mint a Magas Szerződő Felek cinikus propaganda-gyakorlata, amely valószínűleg visszafelé sült el.”¹²²

Más helyen pedig úgy véli, hogy az uniós polgárság lényegében „*a nem létező császár új ruhája*.”¹²³

Weiler nincs egyedül az uniós polgárságról kialakított negatív véleményével: Jassurun d'Oliveira meglátása szerint az intézmény nem más, mint „*toronyóra láncsal*,”¹²⁴ „*üres kagylóhéj*,” jogi jelentéssel és jelentőséggel nem bíró fogalom,¹²⁵ nem, vagy csak alig ad új jogokat, mindössze a régieket ismétli meg vagy foglalja a Szerződésbe, az állampolgárság általános fogalmának bizonytalan elemi köré font „*szép kék szalag*,”¹²⁶ amely tovább bonyolítja a sokszor eddig sem egyszerű helyzetet.¹²⁷

¹²⁰ Shaw, Jo: The Problem of Membership in European Union Citizenship. In: Laura Kallioma-Puha [szerk.]: Perspectives of Equality: Work, Women, and Family in the Nordic Countries and EU. Nordic Council of Ministers, Copenhagen, 2000., 235. o.

¹²¹ Weiler, Joseph: Introduction. European Citizenship – Identity and Differentity. In: La Torre [szerk.]: i.m., 10. o.

¹²² „... is little more than a cynical exercise in public relations on the part of the High Contracting Parties (...) which probably has backfired...” Ugyanott, 10. o.

¹²³ „A new garment sewn for a non-existing emperor.” Weiler, J.H.H.: The Constitution of Europe: Do The New Clothes Have an Emperor? Cambridge University Press, 1999., 324. o.

¹²⁴ „Pie in the sky”. D'Oliveira, Hans Ulrich Jessurun: European citizenship: its meaning, its potential. In: Dehousse, Renaud [szerk.]: Europe after Maastricht: An Ever Closer Union? Law Books in Europe, München, 1994., 141. o.

¹²⁵ „Empty shell”. Ugyanott, 147. o.

¹²⁶ „Nice blue ribbon around scattered elements of a general notion of citizenship.” Ugyanott, 141. o.

¹²⁷ D'Oliveira példaképp az EP választásokon gyakorolt választójogra hivatkozik, mely azáltal, hogy az EK Sz. 19. cikk (2) bekezdésében kimondja, hogy e jog gyakorlásának részletes szabályait a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangú határozattal fogadja el,

Kovar visszafogottabb véleménye szerint emblemikus jelentősége van pusztán az intézménynek, az azt kommentálók ezért helyezik a hangsúlyt a politikai jogokra.¹²⁸

Fries és *Shaw* szerint az uniós polgárságra vonatkozó intézkedések értelmezése alapján a szimbolikus jelentésen túl kevés értelme van e rendelkezéseknek. A 17. cikk (2) bekezdésében található jogokra és kötelezettségekre való utalás alig tekinthető többnek, mint egy emlékeztetőnek a Szerződés különböző részeiben elszórtan megtalálható állampolgársági jellegű rendelkezésekre.¹²⁹

Ugyanakkor abban is több szerző egyetért, hogy sokszínű, heterogén fogalom.¹³⁰ *Shaw*,¹³¹ valamint *Elsmore* és *Starup*¹³² *patchwork*-höz hasonlítja, amelyben a különböző érdekek mellett azonosságok rejlenek. *Blumann* pedig Harlekin kabátjához hasonlítja az uniós polgárság fogalmát, amelyből hiányzik az egység, kiegyensúlyozatlan, nem teljes és bizonytalan, kétértelmű.¹³³ A kiegyensúlyozatlanság abból ered, hogy nincsenek egyensúlyban az általa biztosított jogok és kötelezettségek. A koncepció hiányossága abból ered, hogy nemcsak olyan jogokat tartalmaz, amelyek szerepelnek az EK Sz. második részében, hanem ezen felül más jogokat is, mint például az Alapjogi Chartában említett helyes ügyintézéshez való jogot. A fogalom bizonytalansága, kétértelműsége pedig azt jelenti, hogy számos olyan jogot is tartalmaz (az ombudsmani panasz joga vagy a petíciós jog), amelyek nem kizárólag az uniós polgárokat illetik meg. Tökéletlensége abból fakad, hogy egy tökéletlen intézményrendszerben, az Unióban – helyezkedik el.¹³⁴

2.6.2. Tónusváltás

Legelőször a Bizottság látta úgy, hogy az intézmény valódi újítás, nem pusztán megismétli a korábban már létező jogokat, hanem alapjukban módosítja ezeket, alkotmányos

megduplázza az EP választására az EK Sz. 190. cikk (4) bekezdésében meghatározott eljárási rendet. Lásd: ugyanott, 139-140. o.

¹²⁸ Kovar, Robert: Le droit de citoyen de l'Union européenne de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres. In: Libertés, Justice et Tolérance, Mélange en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan. Vol. 2., Bruylant, Bruxelles, 2004., 1049. o.

¹²⁹ Fries, Sybilla – Shaw, Jo: Citizenship of the Union: First Steps in the European Court of Justice. EPL (1998) 4 (4): 537- 538. o.

¹³⁰ Blumann: Citoyenneté européenne et champ d'application personnel du droit communautaire. 78. o.

¹³¹ Shaw: The Interpretation of European Union Citizenship. 299. o.

¹³² Elsmore, Matthew J.- Starup, Peter: Union citizenship: background, jurisprudence, and perspective: the past, present, and future of law and policy. Yearbook of European law. 26/2007 (2008), 61. o.

¹³³ Blumann: Citoyenneté européenne et champ d'application personnel du droit communautaire. 78. o.

¹³⁴ Shaw: The Problem of Membership ..., In: Kalliomaa-Puha [szerk.]: i.m., 269. o.

státuszt biztosítva. Így, bár a tartalmuk valóban változatlanoknak tűnik – ismeri el a Bizottság-, a jogok jellege átalakult.¹³⁵

Ugyanakkor az utóbbi évek szakirodalmában is megjelentek azok a hangok is, amelyek már nem pusztán egy üres, tartalom nélküli kagylóhéjnak, vagy, még keményebben fogalmazva, PR-fogásnak tarják az uniós polgárságot, hanem valódi tartalmat rejtő – bár még tovább javítható, formálható – intézménynek. Így *Elsmore* és *Starup*, sőt, még az egyik legszkeptikusabb szerző, *Shaw* is elismeri, hogy elsősorban az Európai Bíróság személyek szabad mozgásához és diszkrimináció tilalmához kapcsolódó ítélkezési gyakorlatának köszönhetően valódi tartalmat nyert az uniós polgárság fogalma. Amint *Lukács Éva* megjegyzi, mindenki tévedett, aki az uniós polgárság kizárólagos eszmei (politikai, szimbolikus) jelentőségét hirdette, és azoknak lett igazuk, akik alapvető alanyi jogi jellegét hangsúlyozták, a jogintézmény bevezetését követő tíz év ugyanis forradalmi változásokat hozott.¹³⁶ A dolgozat második és harmadik részének célja az, hogy ezeket az újításokat elemezze.

2.7. Összegzés: az uniós polgárság fogalma

Az uniós polgárság szabályozásának, tartalmának, jellegzetességeinek, valamint a megszerzésére és elvesztésére vonatkozó rendelkezéseknek az ismertetését követően e helyütt lehetőség mutatkozik az intézmény definiálására. Javaslatom a következő:

Az uniós polgárság olyan sajátos jogállás, amelynek megszerzésére és elvesztésére vonatkozó feltételek meghatározása – a közösségi jog tiszteletben tartása mellett – a tagállamok hatáskörébe tartozik, ugyanakkor a tagállamokkal szemben kikényszeríthető, továbbfejleszthető, a hátrányos megkülönböztetés tilalmán nyugvó gazdasági és politikai jogokat biztosít az uniós jog által befolyásolt helyzetben lévő uniós polgároknak.

¹³⁵ Report on the Citizenship of the Union COM (93) 702, 2. o.

¹³⁶ Gellérné Lukács Éva: Munkavállalás az Európai Unióban, KJK-Kerszöv, Budapest, 2004., 74. o.

3. Az uniós polgárság elhelyezése az állampolgárság hagyományos fogalmaihoz képest

3.1. Az (állam)polgárság fogalom-meghatározásának nehézségei és az arra tett kísérlet

Valószínűleg leküzdhetetlen nehézségekbe ütközik, aki az (állam)polgárság minden helyzetben és korban használható fogalmát szeretné meghatározni, ez ugyanis valószínűleg nem adható meg,¹³⁷ a fogalom időről időre, helytől függően változik, mégpedig az állam fogalmának változása függvényében. Mást értettek rajta a görögök, a rómaiak; a feudalizmus időszakában kiüresedett jelentése, majd a nemzetállamok születésekor, a felvilágosodás időszakában jelent meg a mai értelmében vett állampolgárság koncepciója (az állampolgárság hagyományos fogalma). A tartalma azonban jelentősen eltér a nemzetállamok és a szövetségi államok esetén, és e fogalom változása szorosan összekapcsolódik az állam fogalmának az átalakulásával,¹³⁸ a XX. század második felétől kezdve pedig újabb átalakuláson megy keresztül (az állampolgárság posztmodern fogalma).

Nehezíti a mindekor érvényes, egységes fogalom megadását, hogy abban sincs egyetértés, hogy közjogi vagy magánjogi eredetű intézmény-e az állampolgárság. A természetjogi iskola ugyanis alapvetően a polgári jog körében helyezte el (lásd a Code Napoleont), míg a hazai jogtudósok (Concha Győző, Szalay László, Polner Ödön) közjogi eredetűnek vélte.¹³⁹

További zavarhoz vezet, hogy az angol és francia szakirodalom a *citizenship/citoyenneté* fogalma mellett párhuzamosan használja a *nationality/nationalité* fogalmát. Ez a különbségtétel bizonyos nyelveken – így a finnben¹⁴⁰ – nem létezik, mert egyetlen szó van e két fogalomra; máshol – például az olaszban - szintén megtalálható ez a fogalompár, azonban szinonimák.¹⁴¹

Az angol és a francia jogban a *nationality/nationalité* fogalom az egyént egy olyan nemzethez, néphez vagy területhez köti, amelyhez tartozik.¹⁴² A latin *nascere* (születni) igéből származik, és ezt az etimológiát követve *Closa* arra a következtetésre jut, hogy a

¹³⁷ Petev, V.: *Citizenship and Raison d'Etat. The Quest for Identity an Central and Eastern Europe*. In: La Torre [szerk.], i.m., 84. o.

¹³⁸ Weiler, J.H.H.: *Introduction: European Citizenship – Identity and Difference*. In: La Torre [szerk.], i.m., 2. o.

¹³⁹ Tóth Judit: *Státuszjogok*. Lucius kiadó, Budapest, 2004., 31-32. o.

¹⁴⁰ *Kansalaisuus*. Tuori, Kaarlo: *The many senses of European Citizenship*. In: Nuotio, Kimmo [szerk.]: *Europe in Search of 'Meaning and Purpose'*. Publications of the Faculty of Law, University of Helsinki, Helsinki, 2004., 59. o.

¹⁴¹ O'Leary, Siofra: *The Options for the reform of the European Union Citizenship*. In: O'Leary – Tiilikainen [szerk.]: i.m., 102. o.

¹⁴² O'Leary: *The evolving concept ...*, 5. o.

nemzetiség *a priori* meghatározatlan attribútuma egy személynek, a születés pillanatában dől el és folytatódik a leszármazás szabályai szerint.¹⁴³ Eredetileg nem biztosított semmilyen politikai részvételi jogot, hanem csak az egyén eredetére utalt, kizárólag az állam és az egyén közötti jogi kapcsolatot jelentette, egyfajta azonosítási kapocsnak tekinthető tehát, amelynek megadása az állam kizárólagos hatáskörébe tartozik. A *nationality / nationalité* fogalma ma már rendelkezik bizonyos politikai tartalommal: egyrészt kifejezi egy szervezett közösségben (államban) való jogi részvétel, tagság lehetőségét, másrészt pedig egy „nemzethez” vagy „fajhoz” való tartozást. E kifejezés az államhoz való tartozás külső (többek között a diplomáciai védelemben, az állam területére való szabad be- és kilépés jogában megjelenő), nemzetközi aspektusát, míg a *citizenship / citoyenneté* a belső aspektusát jelöli.¹⁴⁴ Az utóbbi fogalom az alkotmány által biztosított politikai jogok és kötelezettségek birtoklását jelenti, teljes jogú tagságot egy politikai közösségben,¹⁴⁵ és véleményem szerint megfelel a magyar *állampolgárság* fogalom jelentéstartalmának. A *citizen / citoyen* köre tehát szélesebb, mint a *national* kategóriájába tartozó személyek csoportja, polgári jogokkal ugyanis nemcsak az ruházható fel, aki azonos identitással rendelkezik, mint az állam többi polgára.¹⁴⁶

A magyar *állampolgárság / nemzetiség* fogalompár ugyanakkor nem a külső-belső viszonyrendszer kettőségére utal, hanem az utóbbi az azonos etnikai közösségre, míg előbbi az állam és az egyén közötti jogi kötelékre, amely kötelezettségekben és jogokban nyilvánul meg.

Tekintsük át röviden az (állam)polgárság-fogalom változásait.

3.1.1. A polgár antik fogalma

Az antik Görögországban, Athénban a teljes jogú polgárok (*politészek*) azok lehettek, akik apai és anyai ágon is politészi származást tudtak felmutatni; ezen felül a közösség is adományozhatott polgárjogot. Csak ők rendelkeztek politikai jogokkal, tehát részt vehettek a népgyűlésen, de tisztségekbe csak a vagyoni cenzus alapján meghatározott osztályhelyzetük alapján kerülhettek. A görög fogalmak szerint a szabadság egyenlő volt az adómentességgel, csak rendkívüli veszély esetén kellett különadót fizetniük. Közvetlenül bírósághoz

¹⁴³ Closa, Carlos: Citizenship of the Union and Nationality of the Member States, CMLRev (1995) 32: 488. o.

¹⁴⁴ Weis különbségtételét ismerteti: Berghe, Guido van den – Huber, Christian H.: European Citizenship. In: Bieber, Roland – Nickel, Dietmar [szerk.]: Das Europa der zweiten Generation, Gadächtnisschrift für Christoph Sasse, Bend II, N. P. Engel, Kehl am Rhein, Stassbourg, 1981., 758. o.

¹⁴⁵ Kadelbach, i.m., 14. o.

¹⁴⁶ Lásd: Garot, Marie-José: A New Basis For European Citizenship: Residence? In: La Torre [szerk.], i.m., 234. o.

fordulhattak. Nemcsak joguk, kötelességük is volt a katonai védelemben és a politikai életben való részvétel, ha nem így tettek, megvetés tárgyai lettek (őket nevezték *idiotészeknek*). Az állampolgárság ezen aspektusa *Arisztotelész* értelmezésében az *aktív* (közjogi) oldal, a polisz életében való részvételt jelöli, és a XX. századi republikánus elméletek élesztik újra fel.

Spártában a teljes jogú polgárokat *homiooszoknak*, azaz „egyenlőknek” nevezték, és kizárólag a legidősebb fiúgyermek vált – vagyoni jogi okok miatt – *homioosszá* a többi fiúgyermek a *hüpomeiónok* („alábbvalók”) rétegét gazdagította. Kollektív származási alapon is adományoztak polgárjogot: amikor egy metropolisz lakói gyarmatot alapítottak, akkor független polisz jött létre, és a két polisz lakói nem voltak automatikusan politészei a másíknak.

A *római jogban* a polgárjog - ellentétben a görögökkel – sokkal inkább jogi, mintsem területi jellegű volt, és a királyság korában nem zárkóztak el annyira az „idegenek” teljes befogadásától, mint Athén polgárai. Később a polgárság állapota (*civitas*) alapján teljes jogképességgel csak a római polgárok (*cives*) rendelkeztek, sem a latinusok, sem az idegenek nem. Politikai jogaik közé tartozott a szavazati jog (*ius suffragii*), a tisztségviselési jog (*ius honorum*) és az, hogy légiókban szolgálhattak.¹⁴⁷ Ismert volt a szavazati joggal nem rendelkező polgárság (*civitas sine suffragio*) állapota is, akik e jogon kívül az összes joggal bírtak.

Bár a római jogban a jogalanyiség – és így a polgárság állapota is – alapvetően a személyhez kötődött (*pesona, caput*) és az a személy életében akár többször is megváltozhatott, a polgárság állapota (*status civitatis*) körében mégis megfigyelhető a területiség hatása. A római jog – a görög városállamok szabályaival ellentétben – kezdetben tiltotta a kettős állampolgárságot: ha ugyanis egy római polgár önként (kivándorlás, *migratio*) vagy kényszer hatására (száműzetés, *aquae et igni interdictio*) végleges szándékkal elhagyta Rómát és máshol telepedett le, úgy elveszítette római polgárjogát (*capitis deminutio media*). *Cicero* szerint ugyanis az ősi római jog még nem ismerte el, hogy valaki egyszerre két állam polgára lehessen.¹⁴⁸ Ha azonban visszatért, élhetett a *postliminium* jogával, visszállíthatta római polgárjogát.¹⁴⁹ A kizárólagosság elve viszont a birodalom kialakulásával megváltozott és a polgárjog egyes városi közösségeknek történő kollektív adományozásával alakult ki egyfajta „kettős állampolgárság.” Bizonyos, korábban független városállamok ugyanis a római uralom alá kerüléssel is megtarthatták belső önállóságukat és öngazgatási

¹⁴⁷ Brósz Róbert – Pólay Elemér: *Római jog*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1994., 133-134. és 144. o.

¹⁴⁸ „*Duarom civitatum civis noster esse iure civili nemo potest.*” Forrás: *Cicero: Pro Balbo* 28. The Loeb Classical Library, London.

¹⁴⁹ *Cicero* : *Pro Balbo*, x.26-xiii. 30.

szervezetüket, a megszerzett római polgárjog ezt nem szüntette meg. E közösségek tagjai tehát egyszerre voltak eddigi nemzetük tagjai és római polgárok.¹⁵⁰

3.1.2. Az állampolgár hagyományos fogalma

A *feudalizmus időszakában* az állampolgárság közjogi kötelékét a hűbéri láncok magánjogi kötelékei váltották fel, kiüresítve ezáltal a fogalmat.¹⁵¹ A rendi monarchiákban a városlakók, habár tulajdonnal, politikai jogokkal és köteleességekkel rendelkeztek, mégis csak korlátozott állampolgárok lettek, hiszen amíg a másik két rend közvetlen, ők közvetett módon, képviselőik révén gyakorolhatták állampolgári jogaikat.¹⁵² E polgári lét – a görög és római polgárságtól eltérően - már nem vagyoni és születési helyzethez kapcsolódott, hanem foglalkozáshoz: a polgárok iparosok és kereskedők voltak. A középkori polgár azonban kezdetben csak saját városának volt az „állam”-polgára. Az állampolgárság és a nemzetiség fogalma ebben az időszakban elvált egymástól, és csak az utóbbi két évszázadban, a nemzetállamok kialakulása óta kapcsolódik újra össze.

A *természetjogi iskola* az egyén és az állam viszonyát a felek szabad akaratával és az annak alapján létrejött társadalmi szerződéssel magyarázta – ez az indoka annak, hogy az állampolgárságot a polgári jog körében helyezi el ez az elmélet. Bizonyos jogokról az „állampolgársági szerződésben” sem mondhat le az egyén, továbbá ebbe az állapotba beleszületik az ember, általában haláláig megtartja és ez az alapja számos egyéb polgári jogi jogkövetkezménynek.¹⁵³

A felvilágosodás időszakától kezdődően az államelméletek az állampolgár - állam közötti összekötő kapcsot a nemzet - nemzetiség kérdésében látják. A nemzet lényege szerintük a közös kultúra, nyelv, „lelki kohézió”, valamint az összetartozás történelmi ténye. A nemzet *„egy történelmi területen osztozó konkrét emberi populáció, közös mítoszokkal, történelmi emlékekkel, tömeggel, közös kultúrával, gazdasággal és jogrendszerrel rendelkezik. Ezen vonásoknak empirikusnak kell lenniük, nem elegendő elméleti meglétük.”*¹⁵⁴ A modern nemzet *„nemcsak politikai közösség, hanem a két alapvető társadalmi létezési mód, azaz*

¹⁵⁰ „...the incompatibility of the Roman citizenship with that of any other community, was gradually abandoned in favour of the notion of dual citizenship.” Forrás: SherwinWhite, Adrian Nicolas: *The Roman Citizenship*. Clarendon Press, Oxford, 1973., 295. o.

¹⁵¹ Parisot, i.m., 66. o.

¹⁵² Ranschburg Ágnes: A polgári léthez szükséges kompetenciák I., <http://www.epa.oszk.hu/00000/00035/00076/2003-11-ta-Ranschburg-Polgari.html> (2008.09.11.).

¹⁵³ Tóth Judit: *Státuszjogok*. 31. o.

¹⁵⁴ Shaw, Josephine: *Citizenship of the Union: Towards a post national membership?* Jean Monnet Working Papers, 7/1998, <http://jeanmonnetprogram.org/papers/98/98-7-.html> (2005.11.11.), II. Contemporary Citizenship Issues.

*etnikum és a politikum, az etnikai identitás és a politikai lojalitás szintézise.[...] A modern nemzet tagjai kétféle módon - etnikai alapon és állampolgárként – kötődnek a közhatalomhoz. Ennek következtében általánossá válik az a meggyőződés, hogy a nemzet minden korábbi közösségi létformánál tartalmasabban biztosítja az egyéni önmegvalósítást, a nemzetállam pedig minden megelőző államtípustól alkalmasabb keretet biztosít ehhez.*¹⁵⁵ Az állampolgári hűség a nemzethez való hűség kötelezettségeként írható le. A megszülető polgári államokban a politikai jogok a származási előnyök helyett a vagyon (cenzus) és/vagy a tudás elismeréséhez kapcsolódtak, olyasmire, amelyet elvileg mindenki megszerezhetett.

Sieyès abbé a „közös jogrendnek alávetett és ugyanazon jogalkotó testület által képviselt egyének közössége” kifejezésből kiindulva határozta meg a nemzetet.¹⁵⁶ E modern állam alapja az állampolgárság, amely jogokkal és kötelességekkel jár, és feltételez bizonyos lojalitást - noha nem feltétlenül erős érzelmi azonosulást -, közös nyelvet, vallást, értékrendet stb. Természetesen csak a valódi nemzetállamokban élő emberek rendelkeznek ezen tulajdonságokkal, vagy legalábbis egy részükkel.¹⁵⁷

Ezzel szemben a nemzet *Weber* meglátása szerint „kétségtelenül azt jelenti, hogy az emberek bizonyos csoportjairól *feltételezzük*, hogy sajátos szolidaritást éreznek másokkal szemben.” A fogalom így az értékek birodalmába tartozik. Megjegyzni továbbá, hogy nincs egyetértés abban, hogyan kellene ezeket a csoportokat körülhatárolni, illetve milyen együttes cselekvéseknek kellene az említett szolidaritásból következnie. Egy nemzet tehát nem szükségszerűen azonos egy állam lakosságával, azaz egy adott politikai közösséghez való tartozással.¹⁵⁸

Szintén ebbe a sorba, az állampolgárság hagyományos fogalma közé illik *Bellamy* jellemzése, aki szerint az állampolgárság három eleme a valamihez tartozás vagy szolidaritás érzése, az egyéni jogok, valamint az egyenlőség és részvétel.¹⁵⁹

A hagyományos állampolgárság-fogalom a következő jellemzőkkel írható körül:¹⁶⁰

- először is, e fogalom előfeltétele a *nemzet*, melynek alapja a közös gyökerek, hagyományok, értékek;

¹⁵⁵ Szabadfalvi József: Nemzetállam és szuverenitás. In: Takács Péter [szerk.]: Államelmélet. Bíbor Kiadó, Miskolc, 1997., 126-127. o.

¹⁵⁶ Linz, Juan J.: Nemzetépítés és államépítés. <http://www.hhrf.org/magyarkisebbség/0203/m020320.html> (2008.01.14.).

¹⁵⁷ E. Sieyès: Qu'est-ce que le Tiers État? 1789. I. fejezet. Hivatkozik rá: Linz, i.m.

¹⁵⁸ Weber, Max: Gazdaság és társadalom. 2/3. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1968. Hivatkozik rá: Linz, i.m.. Fordította: Erdélyi Ágnes.

¹⁵⁹ Elsmore – Starup, i.m., 60. o.

¹⁶⁰ Lardy, i.m., 620- 622. o.

- az állampolgárság az *összetartozás és a kizárás* eszköze egyben: az azonos állam polgárai közötti egységet, és a külföldiektől, az idegenektől való különbséget, távolságtartást jelzi;
- éppen ezért e státusz az állampolgárok számára értékes, mivel – az idegenekkel szemben – bizonyos jogokat biztosít (*passzív koncepció*), és feljogosít a politikai életben való részvételre (*aktív koncepció*);
- az állampolgárság annak szimbóluma, hogy az állam elismeri az egyént a politikai közösség teljes- és *egyenjogú* tagjának, így minden állampolgár ugyanolyan bánásmódra tarthat igényt államával szemben, mint bármelyik másik; a demokratikus állampolgári státusz nem fér össze a hierarchia elvével;
- az állampolgárság *univerzális*, nemcsak kiválasztott egyének szűk csoportja kapja és rendelkezik vele, hanem egy állam lakosságának nagy része, vagy *a ius sanguinis* vagy a *ius soli* elve alapján, valamint ezen felül honosítással.

3.1.3. Az állampolgárság modern fogalma

Az állampolgárság *modern* fogalmai szakítanak a nacionalista hagyományokkal. E sort a jogpozitivisták *Jellinekkel* kell kezdeni, aki szerint az állampolgárság fogalma alatt legáltalánosabb értelemben egy sajátos személyi státuszt és az annak alapján keletkező jogviszonyt értjük. Az államok területén tartózkodó emberek (vagyis egy állam lakossága) közül egyeseket – az épp ott tartózkodó külföldiekkel és hontalanokkal szemben - különleges kapcsolat fűz az adott államhoz. Az emberek ezen csoportját a régebbi államtan az „államnépnek”, a mai jogi nyelv az „állam polgárainak” nevezi. Az államnép funkciója kettős: pusztán személyi státuszuk alapján az államhatalom alanyai (mint ilyenek az állam tagjai, akiket alanyi közjogok, ezen belül alapjogok illetnek meg), ugyanakkor az államhatalom tárgyai is (e minőségükben az állam alattvalói, akik kötelezettségek alanyai).¹⁶¹

Az állampolgárról alkotott elképzeléseket *Habermas* két csoportra osztja, a liberális és a republikánus felfogásra.¹⁶² Az előbbi szerint a politikai jogok egybeesnek a szubjektív jogokkal. Ebbe az irányvonalba tartozik *T. H. Marshall* definíciója, melynek értelmében az állampolgárság egy közösségen belüli teljes értékű tagságot jelent, mely mára három szervesen összekapcsolódó elemből áll. A polgári jogok (olyan egyéni jogok, mint a szólás-,

¹⁶¹ Takács Péter: Az állam területe és népessége. In.: Takács Péter [szerk.]: i.m., 42-46. o.

¹⁶² Felkai Gábor: Búcsú a szociológiától - Jürgen Habermas új *Jogelmélet*-e. Szociológiai Szemle 1994/1. 167-173. o. <http://www.socio.mta.hu/mszt/19941/felkai.htm> (2008. 09.25.)

gondolkodásszabadság, vallásszabadság, jog a saját jövedelemhez és az igazsághoz) a XVIII., a politikai jogok (a választás és választhatóság joga) a XIX., a szociális jogok (a munkához való jog, minimálbér, munkanélküli segélyhez való jog, nyugdíjhoz való jog, egészségügyi ellátáshoz való jog, közoktatásban való részvétel joga) a XX. század óta tartoznak a jelentéséhez.¹⁶³ Marshall e jogokat nem az emberi mivolt lényegéből vezeti le, hanem az állampolgárság tényéből.

A *republikánus* felfogás képviselői közé sorolható *Adler*, aki a kötelezettséget helyezi a középpontba, mondván, hogy a jogok pusztán a politikai folyamatok eredményei. A republikánus meggyőződés szerint a politikai részvételi és kommunikációs jogok pozitív szabadságjogok, amelyek nem külső kényszertől védelmeznek, hanem egy közös gyakorlatban való részvétel lehetőségét biztosítják. Ez a szemlélet megengedi a jogok állandó változtathatóságát, reformját, különbözőségét. Míg a republikánus állampolgár-ideál a döntésekben részt venni akaró, polgári kötelezettségeinek (politikai részvétel) eleget tevő aktív személy, a liberális modellben ezzel szemben az állampolgár általában passzív, apolitikus, konfliktusait automatikusan a bíróságokra vagy az adminisztrációra bízó személy.¹⁶⁴

Az Európa Tanács által 1997-ben elfogadott, az állampolgárságról szóló európai egyezmény meghatározása a modern állampolgárság-fogalmat követi, és úgy határozza meg, mint „a személy és az állam közötti köteléket [...], [amely] nem utal az illető etnikai hovatartozására.”

3.2. Az uniós polgárság elhelyezésének lehetetlensége az állampolgárság hagyományos és modern fogalmának keretei között

E helyütt nem mellőzhető az állampolgárság hagyományos és modern fogalma, valamint az uniós polgárság fogalmának összevetése, habár az uniós polgárság egyértelműen nem hasonlítható a nemzeti állampolgársághoz,¹⁶⁵ más a rendeltetése (az uniós politikák megvalósításának elősegítése), mások a céljai (a tagállamok állampolgárai jogainak és

¹⁶³ Marshall, T. H.: Az állampolgárság fejlődése a 19. század végéig. In: Ferge-Lévai [szerk.]: A jóléti állam. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest, 1991.

¹⁶⁴ Pétervári Kinga: Nyugati Jogok Posztkommunista Alkalmazása <http://www.geocities.com/ihunsor/dokumentumok/nyjpostkalkalmazasa.htm> (2006.01.24.)

¹⁶⁵ A tagállamok mellett a Bizottság is ezt az álláspontot képviseli. Lásd: Third Commission Report on citizenship of the Union, COM (2001) 506 final, 9. o.

Ezzel ellentétes véleményt képvisel La Torre, aki azt állítja, hogy politikai és jogi (alkotmányos) értelemben az uniós polgárság állampolgárságnak tekinthető, mivel jellemző rá az, hogy a hatalom jogokat biztosít az egyénnek, valamint ez utóbbi részt vehet a jogalkotásban és hivatalt viselhet. Vö.: La Torre, Massimo: Citizenship, Constitution, and the European Union. In: La Torre [szerk.]: i.m., 436-438. o.

érdekeinek fokozottabb védelme, az Unióban végbement politikai, gazdasági és szociális fejlődés tükrözése, a demokratikus deficit orvoslása), más a jellege (többek között kiegészítő, másodlagos, lappangó és evolutív). Lássuk, milyen okok miatt nem sorolható be az uniós polgárság egyik koncepció alá sem.

a) A szuverén hiánya

Az Európai Unió nem állam, hanem egy szupranacionális politikai szervezet, és jelen állapotában - az erre irányuló törekvések¹⁶⁶ ellenére - sem nevezhető szövetségi államnak, legfeljebb egy szövetségi állam irányába tartó közösségnek, amely egyelőre, a LSz. hatálybalépéséig, még önálló jogi személyiséggel sem rendelkezik. Azzal kizárólag az Európai Közösség bír, de ennek a jogalanyisága is *korlátozott* (a Szerződésekben meghatározott területekre terjed ki) és *származékos* (a tagállamok által delegált).

Hiányzik továbbá egy olyan uniós szintű hatalmi központ, amely olyan kényszerítő eszközökkel rendelkezne, amelyekkel az önkéntes jogkövetés hiányában is ki tudná kényszeríteni azt. Bár az első, közösségi pillérben vannak ilyen eszközök – lásd például a tagállami kötelezettségszegési eljárást - , azonban a közös kül- és biztonságpolitika, illetve a rendőri- és büntető-igazságügyi együttműködés területén a közösség egyetlen szerve sem rendelkezik ilyen apparátussal, illetve a felette való rendelkezés jogával, ezért az állampolgári jogok egy csoportja – a politikai és polgári jogok - nem is telepíthetők közösségi szintre, mivel nincs szavatolva érvényesülésük.

b) Hiányzó közös identitástudat

Hiányzik a „közös európai nemzet”,¹⁶⁷ amely közös múltjában, származásában, nyelvében, hagyományaiban és vallásában érzelmi azonosulási pontokat jelentene az állampolgárok számára, másrészt pedig válságos helyzetekben mint mobilizációs szimbólum tudna funkcionálni a politikában. Önmagában az európaiság mint földrajzi fogalom sem egyértelmű, a kulturális ismérvek pedig csak további bizonytalanságot jelentenek a fogalom meghatározásában. Történtek ugyan kísérletek egy közös európai identitás kialakítására, így a nyolcvanas évek közepén az *Adonno* bizottság felállításával, azonban ezen kezdeményezések többsége kudarcba fulladt. A '70-es években *Aron* azért tartotta elképzelhetetlennek egy

¹⁶⁶ A szövetségi állam irányába való elmozdulásra tett legnagyobb szabású kísérlet az Alkotmányszerződés megfogalmazása volt, ennek kudarcát után azonban kétséges, hogy mikor lesz meg újra a politikai akarat és a konszenzus egy újabb elmozdulásra.

¹⁶⁷ „Without a demos there cannot be a citizenship.” Idézi: Shaw, Jo: The Problem of Membership ..., In: Kallioma-Puha [szerk.]: i.m., 237. o.

európai polgárság kialakítását, mert hiányozott az európai nép, a *demos*,¹⁶⁸ és jelenleg is ez a helyzet.

c) Kötelezettségek hiánya

Az uniós polgárság a hagyományos koncepciókkal szemben kizárólag a polgárok számára garantált jogokat tartalmaz, kötelezettségeket pedig nem. Nincs hadkötelezettség vagy adófizetési kötelezettség. Egyetlen, íratlan közösségi kötelezettség a közösségi szabályok betartása lehet.¹⁶⁹ A közösségi hűség mint kötelezettség fennálltát *Kadelbach* elveti – ez ugyanis meglátása szerint a tagállamokat kötelezi.¹⁷⁰ *Lippolis* felveti, hogy az uniós polgárság továbbfejlesztésekor be lehetne egyfajta polgári szolgálatot bevezetni,¹⁷¹ további magyarázattal azonban nem szolgál, hogy mit is ért pontosan ez alatt. Véleményem szerint sokkal realisabb elképzelés lenne az adókötelezettség vagy a politikai életben való kötelező részvétel (kötelező aktív európai parlamenti választójog) bevezetése, mint a tagállamokban egyébként is kihaló félben lévő katonai vagy ezt helyettesítő polgári szolgálat bevezetése.

d) A jogok korlátozott köre és tökéletlensége

Az uniós polgárság csak a Szerződésekben szereplő jogokat biztosítja, ezek köre pedig – a Szerződés a korlátozott jellegéből adódóan – közel sem teljes, különösen a szociális jogok hiányosak. Az uniós polgárok jogai továbbá a (gazdaságilag aktív) személyek szabad mozgásával kapcsolatos jogokból erednek (lásd különösen a helyhatósági és az európai parlamenti választásokon gyakorolható aktív és passzív választójogot). Ebben tulajdonképpen nincsen semmi meglepő, mivel maga a Közösség is gazdasági alapokon áll. Hosszú időn keresztül az emberi jogok és alapvető szabadságok katalógusa is hiányozott a közösségi jog tárházából, az Alapjogi Charta kihirdetését¹⁷² követően azonban megváltozott ez a helyzet, és előbb deklaráció szintjén, majd a LSz. hatálybalépésével peresíthetően is megjelenik.

Az uniós polgárok jogait nem is az EU/EK nyújtja közvetlenül, hanem a tagállamok „terhére” biztosítja a közösségi jog. Így például, ha egy migráns munkavállalónak a közösségi jog rendelkezéseiből adódóan joga nyílik valamilyen szociális ellátáshoz, azt a tagállam folyósítja, és nem az Unió.

¹⁶⁸ Nascimbene, Bruno: Towards a European Law on Citizenship and Nationality? In: O’Leary - Tiilikainen [szerk.]: i.m., 70. o.

¹⁶⁹ Parisot, i.m., 346. o.

¹⁷⁰ Kadelbach, i.m., 36. o.

¹⁷¹ Lippolis, Vincenzo: European Citizenship: What it is and what it could be. In: La Torre [szerk.]: i.m., 324. o.

¹⁷² HL C 303., 2007.12.14.

e) Az állampolgárság mint a kizárás eszköze

Az állampolgárság hagyományos fogalmának másik oldalát az jelenti, hogy az állampolgárok különböznek a külföldiektől, csak az állam saját polgárai rendelkeznek az állampolgári jogokkal. Az állampolgárság ebben az értelemben megfelelő eszköz a kizárásra. Az uniós polgárság e tekintetben is eltér a hagyományos állampolgárság-fogalomtól. Ha az általa biztosított jogokat tekintjük, ezek közül egyesek nem csak uniós polgárokat illetnek meg. Így az európai ombudsmanhoz és az Európai Parlamenthez bárki fordulhat aki az Unióban lakik, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelme szintén mindenkit megillet az Unióban, nemcsak az uniós polgárok zárt körét. Ezen felül a nemzeti jogszabályok alapján is előfordul, hogy uniós polgári jogban részesül egy harmadik állam polgára.¹⁷³

f) A német állampolgárságtan által meghatározott öt kritérium fennálltának hiánya

Hofmann¹⁷⁴ meglátása szerint az uniós polgárság azért sem illeszthető az állampolgárság hagyományos fogalmának keretei közé, mert az alábbi öt ismerv nem teljesül:

- A *közvetlenség (Unmittelbarkeit)* azt jelenti, hogy az állam és polgára közötti kapcsolat nem függ más jogállástól. Ez az uniós polgárságra nyilvánvalóan nem igaz, hiszen az a tagállami állampolgárság függvénye.
- A *személyi joghatóság (Personalhoheit)* a kényszerítő eszközökkel bíró szuverén fentebb már említett hiányára utal.
- A *folyamatosság (Beständigkeit)* azt jelenti, hogy az állampolgárság joghatásai elvileg függetlenek attól, hogy az egyén az állam területén tartózkodik-e. Mivel azonban az Uniónak nincs területe (a szabad mozgás jogát is a tagállamok területén gyakorolhatják az uniós polgárok), így ez a feltétel sem teljesül.
- A *kizárólagosság (Ausschließlichkeit)* elvileg kizárná a többes állampolgárságot, a nemzetközi jog előírásai miatt azonban ma már ezt az államok nem tehetik meg. Így e feltétel jelentése arra a tilalomra korlátozódik, ami megtiltja, hogy egy több állampolgársággal rendelkező személy az állammal szemben ne az adott állampolgárságára hivatkozzon, hanem a másik állampolgárságára.

¹⁷³ Így Írországban, Dániában és Hollandiában a helyi választásokon választójoggal rendelkezik minden olyan külföldi, aki megfelel bizonyos feltételeknek. Forrás: D'Oliveira: European citizenship : its meaning, its potential. In: Dehousse [szerk.]: i.m., 142. o., 45. lábjegyzet.

¹⁷⁴ Hofmann, Rainer: German Citizenship Law and European Citizenship. In: La Torre [szerk.]: i.m., 158-160. o.

- A *ténylegesség* (*Effektivität*) feltétele annak az állampolgárságnak a meghatározását jelenti többes állampolgárság esetén, amely nemzetközi kapcsolatokban (pl. diplomáciai védelem gyakorlása esetén) meghatározó. Mivel az EKSz. 20. cikk a kifejezetten a tagállamokra hagyja e védelem gyakorlását, e feltétel sem teljesül.

A fentiek alapján arra a következtetésre jutottam, hogy az uniós polgárság-fogalom a szuverén és a közös identitás hiánya miatt semmiképpen nem illeszthető be a hagyományos állampolgárság-fogalom keretei közé, illetve a jogok és kötelezettségek tökéletlensége miatt a modern állampolgárság-fogalom keretei között sem helyezhető el. Éppen ezért új fogalmi kereteket kell keresni vagy termeteni e koncepció számára. Ez két szempontból végezhető el: egyrészt vizsgálható a jelenleg fennálló helyzet szempontjából – és ez az, ami jogi nézőpontból valóban releváns -, illetve elvégezhető az elemzés a politikatudomány szempontjából is, amely már a jövőre koncentrál, és nem azt vizsgálja, ami a jelenlegi szabályozás alapján fennáll, hanem azt, amivé válhat ez a koncepció

3.3. A *status quo* vizsgálata: az uniós polgárság jogi nézőpontból történő meghatározására tett kísérletek

a) Jogtörténeti nézőpontok

Az ezt a megközelítésmódot alkalmazó szerzők - *Hofmann, de Groot, Lippius* - különböző történelmi példákkal hasonlítják össze az uniós polgárság intézményét.

*Az Észak-Német Államszövetség és a Német Birodalom példája*¹⁷⁵

Az Észak-Német Államszövetség 1815-ös létrehozatalát követően 1867-ig teljes mértékben a szövetségi államok kezében maradt az állampolgárság meghatározásának a kérdése és nem beszélhetünk az államszövetség szintjén létező állampolgárságról. Az 1867-es Alkotmány azonban megváltoztatta ezt a helyzetet és létrehozta azoknak a személyeknek a közösségét (*Indigénat*), akik az egyes szövetségi államok állampolgárságával rendelkeztek. Ők lettek a államszövetség polgárai. Egyrészt tehát az államszövetség és a polgár között közvetlen kapcsolatot hozott létre ez a szabályozás, másrészt viszont továbbra is a szövetségi államok hatáskörében maradt e polgárok körének meghatározása, tehát a polgárság

¹⁷⁵ Hofmann Grawertre és Hobe-re hivatkozik e témával kapcsolatban. i.m., 162-164. o.

megszerzésére és elvesztésére vonatkozó szabályok meghatározása. Az egységes szövetségi állampolgárságot (*Bundesangehörigkeit*) (1871 után birodalmi állampolgárság [*Reichsangehörigkeit*]) 1870-ben hozták létre. Az ekkor elfogadott törvény egységes szabályok mentén határozta meg a különböző szövetségi államok állampolgárságnak (*Staatsangehörigkeit*) megszerzésére és elvesztésre vonatkozó szabályokat, illetve kimondta azt, hogy minden olyan személy, aki *Staatsangehörigkeit-tel* rendelkezik egyben *Bundesangehörigkeit-tel is rendelkezik*. Ez a helyzet 1913-ig lényegében nem módosult, amikor is bevezettek a fenti két kategórián kívül egy harmadikat is: a közvetlen birodalmi állampolgárságot (*unmittelbare Reichsangehörigkeit*), amelyet szövetségi állambeli állampolgárság birtoklása nélkül is megszerezhető volt.

Hofmann úgy találja, hogy az uniós polgárság és a 1867-es Alkotmány által létrehozott státusz nagy mértékben hasonlít egymásra: mindkettő a „tagállami” állampolgárság függvénye, továbbá ezek a „tagállamok” kizárólagos hatáskörrel rendelkeznek az állampolgársági törvényeik meghatározására, és ezek semmilyen mértékben nem voltak összehangolva. Ennél is fontosabbnak ítéli meg azt a tényt, hogy mindkét státusz biztosítja birtokosának a tagállamok területén való szabad mozgást és a gazdasági jogokat. Eltérések tapasztalhatók ugyanakkor többek között a diplomáciai védelem gyakorlása és a katonai szolgálat területén. Ezek ellenére azonban *Hofmann* az uniós polgárságot egy különleges „*Indigéant*” jogi helyzetéhez hasonlítja, amely *open-ended*, azaz nyíltvégű koncepció szerinte és az Unió jövőjén múlik, hogy követi-e azt az utat, amelyet a német állampolgárság bejárt.¹⁷⁶

A Svájci Államszövetség példája

Az Észak-Német Államszövetség 1867-es szabályozásához hasonló volt a Svájci Államszövetség 1848-as szabályozása, amely szerint szinte teljes mértékben a kantonok határozták meg a svájci állampolgárság (*Schweizer Bürgerrecht*) megszerzésére és elvesztésére vonatkozó szabályokat, a szövetségi alkotmány mindössze az állampolgárságtól való megfosztást tiltotta meg a kantonoknak. Itt ugyanis – szemben az Amerikai Egyesült Államokkal – a svájci állampolgárság megszerzése és elvesztése eredetileg a kantonális állampolgárság (*Kantonsbürgerrecht*) meglétéhez, az pedig a helyi állampolgárság (*Gemeindebürgerrecht*) meglétéhez kötődött.¹⁷⁷ Ez a helyzet idővel módosult, egyre több, az

¹⁷⁶ Blumann ezzel a megállapítással lényegében egyetért: meglátása szerint a Német Szövetség és az Európai Unió szerkezete nagymértékben hasonlít. Lásd: Blumann, Claude: Une ébauche de communautarisation de la protection diplomatique. In: Blumann [szerk.]: Vers l'Europe des citoyens, 263. o.

¹⁷⁷ Lásd: De Groot, Gerard-René: The Relationship Between the Nationality Legislation of the Member States of the European Union and European Citizenship. In: La Torre [szerk.], i.m., 116-119. o.

állampolgárság megszerzésére és elvesztésére vonatkozó szabály jelent meg föderális szinten, a jelenlegi szabályozás értelmében e hatáskört – kissé leegyszerűsítve – párhuzamosan gyakorolják a kantonok és a föderáció.

b) Jelenlegi államszövetségek példájával való összevetés

Természetesen felvetődik az uniós polgárságnak jelenleg létező szövetségi államok és nemzetközösségek állampolgári státuszaival való összehasonlítása.

A Brit Nemzetközösség példája

Hofmann elsimerve, hogy azoknak a szerzőknek - elsősorban *Ressnek* –, akik az uniós polgárságot a Brit Nemzetközösség polgárának státuszához hasonlítják, igazuk van abban, hogy mindkét státusz előfeltételként a tagállami állampolgárságot követeli meg, mégis úgy látja, hogy legalább két ponton jelentősen különbözik a helyzetük.¹⁷⁸ Egyrészt az uniós polgárok és az Unió közötti véleménye szerint jóval szorosabb a kapcsolat, mint a Nemzetközösség és a polgárai között, ez utóbbi kategória ugyanis vagy egyáltalán nem rendelkezik a szabad mozgás és a diplomáciai védelem jogával, valamint választójogokkal, vagy ha rendelkezik ehhez hasonló jogokkal, azt az anyaállam egyoldalú aktusával módosíthatja vagy visszavonhatja. Másik eltérés e két státusz között az, hogy míg az uniós polgárság alapvetően dinamikus jellegű, addig a Nemzetközösség polgára statikus: célja a fennálló helyzet megőrzése és nem annak továbbfejlesztése.

Az Amerikai Egyesült Államok példája

Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmányának tizennegyedik módosítása egymással párhuzamosan létrehozta az Amerikai Egyesült Államok és a tagállamok állampolgárságát, továbbá kimondta, hogy a tagállamok nem hozhatnak olyan rendelkezéseket, amelyek csorbítanák az USA állampolgárok jogait. E két státusz az egymáshoz való viszonyával meglehetősen keveset foglalkozott az USA Alkotmánybírósága, mindenesetre a *Slaughterhouse-ügyben*¹⁷⁹ hozott ítéletében amellelt foglalt állást, hogy egy személy anélkül is lehet az USA állampolgára, hogy valamelyik államnak állampolgára lenne. Ezt az álláspontot megerősítette a *Blackmer-ügyben*,¹⁸⁰ amelynek tényállásában éppen egy ilyen

¹⁷⁸ Hofmann, i.m., 160-161. o.

¹⁷⁹ 83 US (16 Wall) 36 (1873). Idézi: Fischer, Thomas C.: European 'Citizenship': In Its Own Right and in Comparison with the United States. The Cambridge Yearbook of Legal Studies, 2002-2003 (5) 364. o.

¹⁸⁰ 284 (US) 241 (1932)

személyről volt szó. Az USA szövetségi államai tehát szabadon meghatározhatják a szövetségi állampolgárság megszerzésére és elvesztésére, valamint a szövetségi államok állampolgárainak jogaira és kötelezettségeire vonatkozó szabályait, ezt azonban csak a szövetségi Alkotmány sérelme nélkül tehetik. A szövetségi (amerikai) állampolgárság továbbá – az uniós polgársággal ellentétben – nem függvénye a tagállambeli állampolgárságnak, hanem éppen fordított a helyzet: a szövetségi állam (pl. Texas) állampolgársága nem létezhet a szövetségi állampolgárság (US) fennállta nélkül, de fordítva igen.

Az EU és az USA polgárok jogait összehasonlítva *Fischer* arra a következtetésre jut, hogy néhány esetben az uniós polgárok által élvezett jogok szélesebbek, így például a választójogok; más esetekben nagyjából hasonlóak, például a szabad mozgás, a munkavállalás vagy a letelepedés joga; továbbá az is előfordul, hogy az USA polgárok jogai szélesebbek az uniós polgárok jogainál, így például a gyermekek közoktatáshoz való joga.¹⁸¹

Ezen rövid összefoglaló alapján az a következtetés vonható le, hogy bár tartalmát tekintve felfedezhetők hasonlóságok az USA állampolgársága és az uniós polgárság között, a tagállami és a központi (azaz a szövetségi és az uniós) státusz egymáshoz való viszonyát tekintve mégsem megalapozott ez a párhuzam.

c) Az uniós polgárok politikai részvételi jogainak erősségén alapuló koncepciók

A következő két elméleti típus – az uniós polgárság mint *denizenship* és aktív állampolgárság – az uniós polgárok politikai részvételi jogosítványainak erősségét vizsgálja.

Az uniós polgárság mint „denizenship”

A *denizen* („letelepedett”, „féljogú”) kifejezés a XIII. századi angolszász jogból ered és olyan személyt jelöl, aki nem állampolgára annak az államnak, amelynek területén jogszerűen tartózkodik, azonban hasonló polgári jogokat élvez, mint az állampolgárok, politikai részvételi jogokkal viszont nem rendelkezik. E jogok az államban való tartózkodás alapján illették meg őket.¹⁸²

¹⁸¹ Fisher, i.m., 364., és 366-367. o.

¹⁸² Ciosa: Citizenship of the Union and Nationality..., 493. o. Mellettük megemlíthető a görög *metoikosz* (együttlakó) alapján angolul *metic*-nek nevezett státuszt, akik ugyan gazdaságilag (és esetleg kulturálisan is) asszimilálódtak a közösségbe, azonban a polgári jogok többségével (tulajdonszerzés) és politikai jogokkal sem rendelkeztek. Lásd többek között: Elsmore – Starup, i.m., 60. o.

Bauböck szerint az uniós polgárság hasonlít a megerősített *denizenship* bizonyos elemeire.¹⁸³ Ez az álláspont azonban szerintem nem helytálló, mivel a *denizen* státuszából éppen azok az aktív polgári jogok hiányoznak, amelyekkel az uniós polgárok rendelkeznek: tartózkodási helyük alapján részt vehetnek – szavazhatnak és jelöltként indulhatnak - a helyhatósági és az EP választásokon. Ezen felül a LSz. is az uniós polgárok részvételi jogait erősíti meg, az intézmény *Demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezések* c. címben történő beiktatásával és az uniós polgári kezdeményezés bevezetésével. Bár ugyanakkor vitathatatlan, hogy az uniós polgárok részvételi jogosítványai nem teljes körűek.

E letelepedetti státusz sokkal inkább illik az Unió valamely tagállamában letelepedett harmadik állam állampolgárára, mint az uniós polgárra. Ezt az összehasonlítást tehát el kell vetni.

Az uniós polgárság mint aktív állampolgárság

A fenti, az uniós polgárság mint *denizenship* elmélet elvetése esetén logikusan következik azon felvetés, hogy az uniós polgárságot az aktív állampolgárság (republikánus) elmélete körébe soroljuk be, mely arisztotelészi alapokról kiindulva *Adlerig* állampolgári kötelezettségként és nem jogként határozza meg a közügyekben való részvételt. Ez a törekvés kétségtelenül összefügg az Unión belüli demokratikus deficit enyhítésének kérdésével, valamint azzal, hogy az EP választásokon való részvétel választásonként csökken. E választások, illetve az Uniós kérdésekről tartott népszavazások mindenhol nemzeti szlogenek, tagállamon belüli problémák függvénye. Az aktív állampolgárság megteremtése nem kisebb célt tűz ki, mint a civil társadalom közügyekbe való bevonását, az Unió ügyeinek a polgárokhoz közelebb hozását, számukra érthetőbbé, átláthatóbbá tételét.¹⁸⁴ Az uniós polgárok politikai jogai, különösen a LSz.-sel hatályba lépő módosítások fényében, képezhetik egy aktív állampolgárság előképét, proto-típusát, de jelenlegi formájukban még nem tekinthetőek annak.

¹⁸³ Bauböck, Rainer: *Citizenship and National Identities in the European Union*, Jean Monnet Working Papers 4/97, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/97/97-04-.html> (2005.11.11.), 11. o.

¹⁸⁴ Ez a cél jelenik meg többek között az aktív európai polgárságot (a polgári részvételt) támogató közösségi cselekvési program létrehozásáról szóló, 2004. január 26-i 2004/100/EK tanácsi határozatban (HL L 30., 6. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 5. kötet, 13. o.), vagy Weiler 1997-es *Lexcalibur* elnevezésű javaslatában, melynek értelmében minden egyes jogalkotási javaslatot nyomon követhetővé kellene tenni egy nyilvános honlapon. Ez utóbbi javaslat végeredményben a PreLex oldalon megvalósult. Lásd: Weiler, J.H.H.: *The European Union Belongs to its Citizens: Three Inmodest Proposals*. ELRev (1997) 22: 150-156. o.

d) Az uniós polgárság mint a szabad mozgás jogának megerősítése

E koncepciók értelmében az uniós polgárság középpontjában a szabad mozgás joga áll. Különösen erősen jelenik meg ez a korábbi művekben, melyek az uniós polgárság előzményének a szabad mozgáshoz való jog drasztikus fejlődését látják (*Evans, Plender, Dijk*). E fejlődés motorja a másodlagos jogalkotás és az Európai Bíróság volt, és ez eredményezte az európai polgárság egy kezdetleges formájának kialakulását még jóval a MSz. rendelkezéseinek hatálybalépése előtt. Ezen elméletek képviselői számára nem bírt nagy jelentőséggel a szabad mozgás jogának uniós polgári jogként való kiemelése, csupán egy deklarációnak minősítik,¹⁸⁵ az uniós polgárok újonnan bevezetett választójogait pedig a szabad mozgás következményeként, kiteljesítéseként értékelik.

e) Az uniós polgárság mint az emberi jogok általános vagy speciális kifejeződése

Emberi jogokon nyugvó uniós polgárság

Ezen elmélet értelmében az emberi jogok védelme az állampolgárság-fogalom legfontosabb tartalmi ismérve. Így az uniós polgárságnál is az emberi jogok védelmének (kellene) a középpontban állnia. Kétségtelen, hogy az utóbbi közel két évtizedben jelentős elmozdulás történt az emberi jogok Unión belüli védelmének irányába, kiemelve ezek közül az Alapjogi Charta megszületését és - bizonyos kivételekkel - kötelező erejét; azonban mindezen előrelépések ellenére nem mondható, hogy jelenleg helytálló lenne ez a koncepció. Ellenérvként felhozható a Bíróság *Konstantinidis-ügyben*¹⁸⁶ képviselt álláspontja, amely elutasította *Jacobs* főtanácsnok indítványát, aki többek között azt javasolta a Bíróságnak, hogy lépjen túl a gazdasági megközelítés módon, vizsgálja meg az adott kérdés alapjogi vonatkozásait, és a következő gondolatmenetet kövesse:

„[...] abban az esetben, ha egy tagállam állampolgára egy másik tagállamban munkavállalóként vagy önálló vállalkozóként [...] folytat tevékenységet, nem csak ahhoz van joga, hogy ezt a kereső tevékenységet folytassa és ugyanolyan élet- és munkafeltételekben részesüljön, mint a fogadó tagállam állampolgárai, hanem biztosítani kell számára azt is, hogy különösen az emberi jogok európai egyezményében szereplő alapvető értékek közös kódexével összhangban kezeljék. *Joga van azt mondani, hogy »civis europeus sum« és alapvető jogainak megsértésével szemben erre a státuszára hivatkozni.*”¹⁸⁷

Az emberi jogokon nyugvó uniós polgárság felfogató úgy is, mint egy „közös nevező”: az európai egység alapja, egy multikulturális társadalom vezérelve, amelyben közös

¹⁸⁵ Shaw, Jo: *The Interpretation of European Union Citizenship*. 302-303. o.

¹⁸⁶ C-168/91. sz. Christos Konstantinidis kontra Stadt Altensteig-Stadesamt ügyben 1993. március 30-án hozott ítélet (EBHT 1993., 1191. o.).

¹⁸⁷ Az indítvány 46. pontja. Kiemelés tőlem.

az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása.¹⁸⁸ *Hepple* álláspontja ezzel egybecseng, szerinte ugyanis csak akkor lehetséges egy olyan Uniót létrehozni, amely iránt elkötelezettséget, hűséget éreznek a polgárok, ha az az igazság és a pártatlanság alapjain álló értékeket a jogrend védelemben részesíti.¹⁸⁹

Szociális uniós polgárság / Az uniós polgárság mint az egyenlőség eszköze

Egy további lehetséges elképzelés szerint az uniós polgárság alapját az egyenlőségi jogok alkotják. Ennek az álláspontnak két verziója van. Az első, korlátozottabb elképzelés szerint a szociális állampolgárság csak az állampolgárságon alapuló diszkriminációt tiltja, és nem foglalkozik a további megkülönböztetésekkel. Ezt az álláspontot képviseli többek között *Hailbronner* és *Mantu*. Az Európai Bíróság esetjogára alapozva azt állítják, hogy az uniós polgárság eredetileg piac-orientált megközelítésmódját felváltotta egy ennél emberibb, amely az egyént már nem mint gazdasági tényezőt tekinti. E koncepció feljogosítja az uniós polgárokat arra, hogy – függetlenül attól, hogy végeznek-e gazdasági tevékenységet – bizonyos mértékben részesüljenek a fogadó tagállam szociális rendszereinek juttatásaiból, tehát egy bizonyos pénzügyi szolidaritás áll fenn a fogadó állam állampolgárai és a másik tagállam állampolgárai között. Ez a szolidaritás azonban nagyon törekeny; a Bíróság esetjoga azt követeli meg hozzá, hogy a másik tagállamból érkezett személy bizonyos fokig integrálódjon a fogadó állam társadalmába és jogszerűen tartózkodjon ott.

Shaw nézete szerint a szociális állampolgárság-fogalom ezen túlmutat, és nemcsak az állampolgárságon alapuló megkülönböztetést tiltja, hanem a nemet, a szexuális irányultságon alapulót is, és magában foglalja a valódi esélyegyenlőséget. *Bauböck* alapján *Shaw* konstruktivista értelmezési javaslatában úgy fogalmaz, hogy a tagság [uniós polgárság] alatt az uniós polgárok közössége – mint nyitott, demokratikus, igazságos és egyenlőségen alapuló társadalom – építésének folyamatát érti, ahol már mindenfajta megkülönböztetés tilos, és ennek jogi eszközökkel érvényt is tudnak szerezni az uniós polgárok.¹⁹⁰

A fenti álláspontok közül az utóbbi áll legközelebb az általam elfogadott koncepcióhoz. Úgy vélem ugyanis, hogy az uniós polgárság középpontjában jelenleg nem az emberi jogok vagy a politikai részvételi jogosítványok állnak, hanem az egyenlőség elve, azonban nem a *Shaw* által, hanem a *Hailbronner* és *Mantu* által javasolt, korlátozott

¹⁸⁸ Lippolis, i.m., 325. o.

¹⁸⁹ Hivatkozik rá: O’Leary, Siofra: The Options for the reform of the European Union Citizenship. In: O’Leary – Tiilikainen [szerk.]: i.m., 103. o.

¹⁹⁰ Shaw, Jo: The Problem of Membership ..., In: Kalliomaa-Puha [szerk.]: i.m., 250. o.

formában, amely csak az állampolgárság alapján történő megkülönböztetést tiltja és nem annak minden formáját. A nemen, koron, szexuális irányultságon stb. alapuló megkülönböztetés tilalma ugyanis az emberi jogok részét képezik, következésképpen nem az uniós polgári státusból fakad, hanem abból, hogy az Unió egyrészt közvetetten, az EUSz. 6. cikkben kötelezte magát az ilyen jogok tiszteletbentartására, másrészt az Amszterdami Szerződés nyomán az EKSz. 13. cikkében explicit módon elismerte ezt a jogot.

Hailbroner és Mantu álláspontjához továbbá annyit tennék hozzá, hogy az egyenlőség elvének alkalmazási köre mindenképpen szélesebb a szabad mozgás és tartózkodás jogánál. Jelen dolgozat hipotézise, hogy kétségek kívül kiterjed az elv az uniós polgárok helyhatósági választásokon gyakorolt választójogára és a harmadik államok területén élvezett diplomáciai és konzuli védelmére is.

3.4. Az uniós polgárság posztmodern fogalmi keretek közötti elhelyezése: jövőbeli lehetőségek az uniós polgárság előtt

Miután az uniós polgárságnak a hagyományos és a modern állampolgárság-fogalom keretei közötti elhelyezése kudarcot vallott, új kereteket kell alkotni.

Úgy vélem, hogy szakítani kell tehát a nemzetállamokat a középpontba helyező elméletekkel, mivel az uniós polgárság koncepciója csak a *posztmodern* állam jellegzetességeit szem előtt tartó fogalmi keretek között lehetséges. Az utóbbi fél évszázadban a hagyományos nemzetállam a hanyatlás korszakát éli, „*elvonttá vált, szétesett, nagymértékben széttöredezett, nem a választókerületek stabil és koherens koalícióin alapul, és hiányzik a társadalmi nyilvánosság szférája. [...] A politika és a kormányzás több különböző szinten zajlik, és ezek a szintek változnak; az eljárások és a részvétel fontosabbá válhat, mint a struktúra és a szilárd intézmények.*”¹⁹¹

Ebben a rendszerben az állam tehát csak egy szintet képez, alatta szubnacionális (régiók, települések), felette pedig egy szupranacionális réteg (az Unió) helyezkedik el. Bár ez a berendezkedés egyértelműnek és világosnak tűnhet, valójában mégsem az, mivel magának az Uniónak az intézményrendszerét is átszövik ezek a kapcsolatok.¹⁹²

¹⁹¹ Caporoso, James: The European Union and The Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-modern, 34 *Journal of Common Market Studies* (1996) 46. o.

¹⁹² Tuori, Kaarlo: The many senses of European Citizenship. In: Nuotio, Kimmo [szerk.]: *Europe in Search of 'Meaning and Purpose'*. Publications of the Faculty of Law, University of Helsinki, Helsinki, 2004., 73. o.

A legújabb európai fejlemények tükrében úgy tűnik, hogy a nemzet és az állam fogalma másodlagos jelentőséggel bír csupán és a szolidaritás érzése sokkal inkább kötődik a vérségi kötelékhez vagy a tartózkodási helyhez, mint az állampolgárság tényéhez.¹⁹³

Meglátásom szerint tehát a *habermasi* elgondolásokat kell követni, és el kell választani az állampolgárságot és a nemzetiséget, mivel az nem is volt soha fogalmilag a nemzeti identitáshoz kötve.¹⁹⁴ Ezen nacionalizmus kollektív identitástudatát a történészek és a romantikus írók inspirálták, az értelmiségek erőfeszítései teremtették, a médián keresztül terjed, és a kormányok és a politika vezető személyiségei hivatkoznak rá akkor, ha a tömeg figyelmét szeretnék elterelni a belső konfliktusokról, ezért ezen identitástudat meglehetősen csekély értékű forrás. Ezért újra kell értelmezni az állampolgárság fogalmát, ugyanis annak a jogi értelemben vett és a valós egyenlőség dialektikáját megjeleníteni alkalmas keretté kell alakulnia, amely képes a különböző életformákat összeegyeztetni.¹⁹⁵

Az uniós polgárság jövőjébeli fejlődésének lehetőségeit elemző tanulmányokban alapvetően két közös kiindulópont található: egyrészt föderális keretek között mozognak, másrészt a pluralista államfelfogást elfogadó koncepciókat (*Edmund Burke, Harold Lusk, T.H. Marshall*) veszik alapul, mivel eleve kizártnak tűnik az uniós polgárság unitárius koncepciókban való elhelyezése. Először lássuk, mit értek e két alapfeltétel alatt, majd ezt követően két elképzelést – a lakóhely alapú szupranacionális állampolgárságot és a multikulturális állampolgárság különböző válfajait – vázolok arról, hogy milyen szerepet tölthet be az uniós polgárság a jövőben.

a) Az uniós polgárság mint a szövetségi állam irányába való átmenet egyik előfeltétele

Az uniós polgárság evolutív jellegét, a benne rejlő lehetőségeket figyelembe véve *Closa* megjegyzi, hogy bár az uniós polgárság jelenleg még nem veszélyezteti a tagállami állampolgárságot, azonban a jövőben ez bekövetkezhet.¹⁹⁶ A fejlődés jelenlegi szakaszában az uniós polgárság a megszülető európai polgári társadalom intézményesítésében biztosít részvételi jogot¹⁹⁷ és fontos tényező lehet egy szövetségi állam létrehozatalában.¹⁹⁸ A történeti

¹⁹³ Final Report of the European Community's Consultative Commission on Racism and Xenophobia. 23 May 1995, 44. o. Hivatkozik rá: O'Leary, Síofra: The Options for the Reform of the European Union Citizenship. In: O'Leary – Tiilikainen [szerk.]: i.m., 102. o.

¹⁹⁴ Habermas, Jürgen: Citizenship and national identity: some reflections on the feature of Europe. *Praxis International*, 12:1 April 1992, 4. o.

¹⁹⁵ Ugyanott, 5. o.

¹⁹⁶ *Closa*: Citizenship of the Union and Nationality of the Member States. 487. o.

¹⁹⁷ Everson, Michelle C.: Women and citizenship of the European Union. In: Hervey, Tamara K. – O'Keeffe, David [szerk.]: Sex Equality Law in the European Union. Academy of European Law, Trier, 1996. 205. o.

összehasonlító elemzés eszközét alkalmazó szerzők – többek között a fentebb elemzett *Lippolis, de Groot és Hofmann* - szerint az uniós polgárság jelenlegi szabályozása akár egy átmeneti állapotot is tükrözhet a szövetségi állam irányába történő elmozdulás terén. A szerzők azonban megosztottak, illetve mindenekelőtt óvatosak abban a kérdésben, hogy megtörténik-e ez, illetve szükséges-e. *Lippolis* végkövetkeztetésként elveti ennek lehetőségét,¹⁹⁹ *Hofmann* viszont nem utasítja el, hogy az Unió egy „nyílt köztársasággá”²⁰⁰ alakuljon át. Szintén emelettel érvel *Accorsi*, mivel az uniós polgárságot – amely máris sarokköve az Uniónak -a föderális Unió egyik embriójának tekinti, egy valódi politikai közösség előzményének.²⁰¹

b) Többszintű állampolgárság

E koncepciók²⁰² koncentrikus körökként képzelik el azokat a politikai közösségeket, amelyek jogokat biztosítanak az egyéneknek: a helyi közösség, a szövetségi államok, tartományok és a központi államhatalom. Sok esetben az egyén jóval erősebben kötődik az alsóbb szintű közösséghez, mint az államhoz. Az uniós polgárság esetében ehhez egy még magasabb szint hozzáadódik, maga az Unió, amely külön jogokkal ruházza fel polgárait. *Pernice* szerint e státusz nem konkurál a nemzeti, illetve annál alacsonyabb szintű *status civitatis*-szal, hanem inkább kiegészíti – sőt, akár tökéletesíti azt.²⁰³

¹⁹⁸ Stuart Holland: *European Community integration*. London, Piner, 1993., 154. o. Hivatkozik rá: Shaw: *The Interpretation of European Union Citizenship*. 308. o. Ugyanitt Lodge-ot idézve Shaw hozzáteszi, hogy elképzelhetetlen, hogy az uniós polgárság ezen embrionális állapota ne fejlődjön jelentősen a következő két évtizedben.

¹⁹⁹ Azt állítja ugyanis, hogy két – véleményem szerint téves - ok miatt nem ilyen folyamat zajlik az EU-ban: az egyik az, hogy a föderalizálódás egyik jele éppen az, hogy központi szintre kerül át az állampolgársági szabályok meghatározása. Bár az USA és a Német Birodalom esetében valóban ez volt a helyzet, a svájci példa azonban bizonyítja, hogy enélkül is beszélhetünk föderáció létrejöttéről. *Lippolis* másik ellenérve az, hogy szerinte nincs olyan alkotmányos szabály, amely a másik szövetségi államból érkező személyekkel szemben arra kötelezné a fogadó államot, hogy egyenlő bánásmódot biztosítson e személynek. Ez az ellenérv is könnyen cáfolható, hiszen a közösségi jognak számos olyan rendelkezése létezik, amely egyenlő bánásmódot biztosítását követeli meg a más tagállamból érkezett személy számára. Vö. *Lippolis*, i.m., 320-321. o.

²⁰⁰ *Open republic*. *Hofmann*, i.m., 165. o.

²⁰¹ La citoyenneté européenne: Projet politique pour une union fédérale, Document de travail, Parlement européen, Direction générale des Etudes, Série Libertés politiques, LIBE 114 fr, PE 299.342, <http://www.europarl.eu.int/studies/default.htm> (2005. 02. 05.), 3. és 13. o.

²⁰² Ferrari, Vincenzo: *Citizenship: Problems, Concepts and Policies*. In: La Torre [szerk.]: i.m., 62-64. o., Weiler, J.H.H.: *Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision*. *European Law Journal* (1995) 1 (3) 219-258. o.

²⁰³ Lásd *Pernice* álláspontját, amelyet Moxon Browne ismertet: Moxon-Browne, Edward: *The Europeanization of Citizenship: A Passport to Future?* *Yearbook of European Studies* 14 (2000): 195. o.

c) Lakóhely alapú szupranacionális állampolgárság

Egy autonóm uniós polgárság alapja – a tagállami állampolgárság követelménye helyett - lehetne a lakóhely kritériuma. Ezt az elképzelést támogatja többek között *Garot*,²⁰⁴ *Martín* és *Oliveira*²⁰⁵, valamint az Európai Parlament.²⁰⁶ Ez a megoldás alapjában véve az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatán alapulna, amely eddig már több esetben is a jogszerű tartózkodás feltételéhez kötötte az uniós polgárok meghatározott jogait.²⁰⁷ Ennek értelmében természetesen harmadik államok polgárai is uniós polgárok lehetnének, akár automatikusan (például meghatározott idejű EU-n belüli tartózkodást követően²⁰⁸), akár honosítás útján, ha egyéb feltételeknek is megfelelnek. Az utóbbi megoldás melletti érvként szolgál az, hogy ebben az esetben nem érezhetnék úgy a tagállamok állampolgárai, hogy uniós polgári státuszuk elértéktelenedik.²⁰⁹ Ez a megoldás nem veszélyeztetné a tagállamoknak az állampolgársági szabályok meghatározását érintő szuverenitását, ugyanakkor biztosítaná azt, hogy az uniós polgári jogokat közös, objektív kritérium alapján meghatározott csoport²¹⁰ kapná, és így például nem fordulhatna elő az, hogy egy olyan Arubán élő holland polgár választójoggal rendelkezzen az EP választásokon, akire a Szerződés területi hatálya ki sem terjed, viszont egy évtizedek óta az Unióban élő harmadik állambeli állampolgár ne rendelkezzen ilyen joggal. Ez megoldást jelenthetne a hontalanoknak is, így a Lettországból és Észtországból élő, az orosz kisebbséghez tartozó, és ezért a balti államok törvényei alapján ezen államok állampolgárságára nem jogosult személyeknek is.

Az uniós polgárságnak a lakóhely / tartózkodási hely kritériuma alapján történő megadása magában foglalja azt, hogy e kritérium közösségi szinten kerüljön meghatározásra. E tekintetben alapul lehetne venni az Európa Tanács Miniszteri Tanácsának egy 1972-es határozatában²¹¹ foglalt fogalmakat. Eszerint, a lakóhely egy település és egy személy közötti jogi kapcsolat (amelyet például a magyar jogban a lakcímet igazoló hatósági igazolvány

²⁰⁴ Garot alapvetően nem az EB ítélkezési gyakorlatára alapozza javaslatát, hanem a francia jogra, amely megkülönbözteti a *citoyenneté* és a *nationalité* fogalmát. Lásd: Garot, Marie-José: A New Basis For European Citizenship: Residence? In: La Torre [szerk.], i.m., 234. o.

²⁰⁵ Lásd többek között : Oliveira, Álvaro Castro : The position of resident third country nationals : is it too early to grant them Union Citizenship ? In: La Torre [szerk.]: i.m., 185-199. o.

²⁰⁶ Herzog Working Document on Citizenship of the Union and Fundamental Rights Rights for the European Parliament's Committee on Institutional Affairs. PE 211.308, 5. o.

²⁰⁷ Vö.: Bernitz, i.m., 208. és 213. o.

²⁰⁸ Bauböck öt, Oliveira pedig tíz éves tartózkodást javasol. Forrás: Bauböck, i.m., 13. o.; Oliveira, The position of resident third country nationals ..., In: La Torre [szerk.]: i.m., 193. o.

²⁰⁹ Ugyanott, 13-14. o.

²¹⁰ Bernitz, i.m., 211. o.

²¹¹ Resolution (72) 1 on the Standardisation of the Legal Concepts of 'Domicile' and of 'Residence' adopted by the Committee of Ministers on 18 January 1972 at the 206th meeting of the Ministers' Deputies. Letölthető: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=587935&SecMode=1&DocId=642796&Usage=2> (2009.01.22.)

tanusít); míg a tartózkodási hely ténykérdés, ami nem függ a tartózkodás jogcímétől. A szokásos tartózkodási hely meghatározása érdekében a tartózkodás időtartamát, a családi kötelekeket és az érintett személy érdekkörét (ingatlanok fekvésének helye, választójog gyakorlásának helye, munkahelye) kell figyelembe venni e határozat értelmében.²¹²

A lakóhely / tartózkodási hely meghatározásának véleményem szerint kevésbé szolgálhatnak támpontul a közösségi jog másodlagos szabályai. Igaz ugyan, hogy néhány közülük definiálja a fogalmat, azonban egyik sem általános hatállyal teszi, illetve gyakran egyszerűen visszautalnak a nemzeti jogra. Így az 1408/71 tanácsi rendelet²¹³ 1. cikkének h) pontja egyszerűen a szokásos tartózkodási helyként határozza meg a „lakóhely” fogalmát. A közös hozzáadottértékadó rendszerről szóló irányelv²¹⁴ 147. cikkének (2) bekezdése értelmében „állandó lakóhely vagy szokásos tartózkodási hely” az a hely, amely az útlevelben, a személyi igazolványban, vagy bármilyen más olyan okmányban szerepel, amelyet személyazonosság igazolására érvényesként ismer el az a tagállam, amelynek területén az értékesítés történik. E definíciók tehát nem nyújtanak segítséget a lakóhely / tartózkodási hely közösségi szintű meghatározásához.

A másodlagos jogszabályok közül egyedül egy 1983-as irányelv²¹⁵ lehet hasznos, amely az állandó lakóhelyet ahhoz a helyhez köti, ahol a személy személyes és munkakapcsolatai miatt általában tartózkodik, de legalább 185 napot tölt ott naptári évenként, illetve abban az esetben, ha a személynek nincsen munkakapcsolata, akkor olyan személyes kapcsolatai vannak, amelyek eléggé szorosak.

Előrevetítve megjegyzem, hogy a közösségi jogalkotó az uniós polgárok tartózkodási helye szerinti tagállamban gyakorolt választójogára vonatkozó irányelvekben sem definiálta a lakóhely / tartózkodási hely fogalmát, mégpedig tudatosan, azért, mert – bár a Bizottság elismerte, hogy e fogalmak alapvető fontosságúak -, azonban nem kívánt a tagállamok választójogi rendszerébe beavatkozni.²¹⁶

Nehéz lenne alapul venni az Európai Bíróság igen széles, rugalmas definícióit. Az *Angenieux-ügyben*²¹⁷ a migráns munkavállalók szociális biztonságának kérdéskörén belül az

²¹² Hivatkozik rá: Garot, Marie-José: A New Basis For European Citizenship: Residence? In: La Torre [szerk.], i.m., 237. o.

²¹³ A szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1971. június 14-i 1408/71/EGK tanácsi rendelet (HL L 149., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 35. o.).

²¹⁴ 2006. november 28-i 2006/112/EK tanács irányelv (HL L 347., 1. o.).

²¹⁵ Lásd az egyes szállítóeszközök valamely tagállamba egy másik tagállamból történő ideiglenes behozatalának Közösségen belüli adómentességéről szóló, 1983. március 28-i 83/182/EGK tanácsi irányelv (HL L 105., 1983.4.23., 59. o.; magyar nyelvű különkiadás 9. fejezet, 1. kötet 112. o.) 7. cikkét.

²¹⁶ Lásd a IV. fejezet 1.2.3. pontját.

²¹⁷ A 13/73. sz. ügyben 1973. július 12-én hozott ítélet (EBHT 1973., 935. o.).

állandó lakóhelyet – különösebb pontosítás nélkül - a személy érdekeinek középpontjaként határozta meg,²¹⁸ mindössze azt értve ez alatt, hogy az illető rendszeresen visszatér erre a helyre. Egy másik, szintén e területtel kapcsolatos ügyben²¹⁹ még tovább szélesítette a fogalmat, a „szokásos érdekkörre” terjesztve ki és kimondva, hogy a valamely tagállamban fennálló lakóhely nem feltétlenül zárja ki azt, hogy ugyanez a személy egy másik tagállamban ideiglenes tartózkodási hellyel is rendelkezzen. Pontosította továbbá, hogy a szokásos tartózkodási hely fogalmának vizsgálatakor a következő tényezőket kell figyelembe venni: a tartózkodás időtartamát és folyamatosságát, távollétének időtartamát és okát, a másik tagállamban betöltött állás jellegét és az érintett személynek a különböző körülményekben megjelenő szándékait.²²⁰ Ezzel az ítélettel egybecseng egy másik, adózással kapcsolatos ügyben hozott ítélete a Bíróságnak, ahol kimondta, hogy a tartózkodás nem kizárólag azon alapul, hogy egy személy egy adott helyen lakik, hanem annak szándékából is, hogy a személy társadalmi kapcsolatokat épít itt ki, valamint igyekszik stabil életkörülményeket kialakítani, és semmiképp sem lehet kizárólag tartózkodási engedélytől vagy lakcímgizólástól függővé tenni ezt a kérdést.²²¹

Az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat²²² értelmezése során²²³ a Bíróság – Bot főtanácsnok javaslatát követve – hangsúlyozta, hogy a lakóhely és a tartózkodási hely fogalma önálló közösségi jogi jelentéssel kell bírjon,²²⁴ és szűk értelemben kell meghatározni.²²⁵ vagy tényleges lakóhellyel rendelkezik a végrehajtó tagállamban vagy az e tagállamban való stabil és bizonyos időtartamot felölelő tartózkodás nyomán e tagállamhoz való, a lakóhelyből eredőhöz hasonló erejű kötődése alakult ki. E kötődés megállapítása érdekében átfogóan kell vizsgálni több, a személy helyzetét jellemző objektív körülményt, így

²¹⁸ A személyes érdekkör fogalmát a Bíróság a C-297/89. sz. Rigsadvokaten kontra Nicolai Christian Ryborg ügyben 1991. április 23-án hozott ítéletében (EBHT 1991., I-1943. o.) egy adózással összefüggő ügyben megerősítette.

²¹⁹ A 76/76. sz. Paolo-ügyben 1977. február 17-én hozott ítélet (EBHT 1977., 315. o.).

²²⁰ Az ítélet 22. pontja.

²²¹ C-284/87. sz. Schäflein-ügyben 1988. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1988. 4475. o.).

²²² Az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló, 2002. június 13-án 2002/584/IB tanácsi kerethatározat (HL L 190., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 34. o., a továbbiakban: kerethatározat).

²²³ A C-66/08. sz. Kozłowski-ügyben 2008. július 17-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé). Ezen ítélet meghozatala előtt kezdeményezte a Rechtbank Amsterdam a jelenleg még folyamatban lévő C-123/08. sz. Wolzenburg-ügyet, melyben hasonló kérdéseket terjesztett elő. Az ügyben Bot főtanácsnok 2009. március 24-én ismertetett indítványában azt javasolta a Bíróságnak, hogy erősítse meg a Kozłowski-ügyben hozott ítéletét, és az abban adott válaszok alapján oldja meg az ügyet, valamint az utolsó kérdésre, amely a Kozłowski-ügyben nem merült fel, és amely azt firtatja, hogy összeegyeztethető-e az egyenlő bánásmód elvével az, hogy a szóban forgó holland szabályozás a kiadatás (átadás) szempontjából különbséget tesz a határozott és a határozatlan időre szóló tartózkodási engedéllyel rendelkező uniós polgárok között az utóbbiak javára, nemleges választ javasol.

²²⁴ Bot főtanácsnok Kozłowski-ügyben 2008. április 28-án ismertetett indítványának 130. pontja.

²²⁵ Ugyanott, 141. pont; illetve az ítélet 36. pontja.

különösen a keresett személy tartózkodásának tartamát, jellegét és feltételeit, valamint a végrehajtó tagállamban fennálló családi és gazdasági kötelekeit.²²⁶

A javaslatom az, hogy egy esetleges, lakóhely alapú uniós polgárság meghatározásakor a közösségi jogalkotó elsősorban a mennyiségi integráció fokát vegye figyelembe, azaz a tagállamok területén való jogszerű tartózkodás időtartamát, amely az EU területére történő jogszerű belépéstől kezdődik. Ennek időtartama legfeljebb öt év legyen, igazodva a 2004/38 irányelv által a huzamos tartózkodási jog megszerzésére előírt időtartamhoz. Ebben az esetben egy harmadik állam állampolgára által a különböző tagállamokban eltöltött időtartamok összeadandók lennének.

Az Unió területén való „tartózkodás” fogalmának meghatározását illetően a legegyszerűbben ellenőrizhető kritérium a tartózkodási hely / lakóhely bejelentése a fogadó ország szabályai szerint. Álláspontom szerint ez megdönthető vélelemként szolgálna a tartózkodásra. Ennek hiányában vagy megdöntése érdekében a minőségi integrációt is figyelembe vevő, a Bíróság által meghatározott szubjektív elemeket is mérlegelni kellene.

A tartózkodás időtartamán alapuló tényezőt ki lehetne egészíteni a nagyon szoros családi kötelek (házasság, nyilvántartott élettársi kapcsolat, örökbefogadás) létesítésével, és ezek is megalapozhat a lakóhely alapú uniós polgárság megszerzését.

Az ilyen, lakóhely alapú polgárság személyi köre azonban flexibilis, gyorsan, akár követhetetlenül változó lenne. A lakóhely ugyanis viszonylag egyszerűen megváltoztatható. Így ha a személy hosszabb időre elhagyná az EU-n belüli lakóhelyét, elveszítené e státuszát, és ha ismételten visszajönne, több évig várnia kellene, hogy e jogok újra megillessék. E részletkérdések mindenképpen alaposabb megfontolást igényelnek majd a jogalkotótól.

d) A multikulturális állampolgárság és ennek válfajai

Ha az uniós polgárságot kanadai és ausztrál mintára képzeljük el, akkor itt már nem egy nemzeti identitást háttérbe szorító egységes európai identitásról lenne szó, hanem egy olyan, különböző azonosságtudatokra épülő közösségről, amelynek alapját a kulturális és etnikai jogok messzemenőig való biztosítása, továbbá a nemzeti és etnikai identitások alapvető tisztelete képezné és ily módon a regionális törekvések is előtérbe kerülnének. Lényegében tehát a hagyományos állampolgárság-fogalom kapcsolóelvé - a nemzeti identitás - helyébe egy új, több, egymással alapvetően összeegyeztethető és egymás mellett megférő identitás kapcsolóelv lépne.

²²⁶ Az ítélet 46. és 48. pontja.

Az uniós polgárságnak a multikulturális állampolgárság keretei között történő elhelyezést javasolja *García*,²²⁷ valamint *Habermas*²²⁸ is, aki a nemzetállamok válsága által kialakult új megoldását az Európai Unióhoz hasonló szupranacionális (politikai és) kormányzati rendszerek létrejöttében látja. Véleménye szerint az EGKSz. négy alapszabadsága a MSz. előírásaival egyetemben serkenteni fogja a földrajzi mobilitást az EU területén, ezáltal növeli majd a tagországok multikulturális jellegét. A népesség szerkezetének eme változásai elkerülhetetlen feszültségekhez vezetnek majd, ám ha „termékeny módon kezelik” őket, alkotóerejű társadalmi mobilizáció, új társadalmi mozgalmak forrásai lehetnek, amelyek felkelthetik az uniós polgároknak az érdeklődését a köz problémái iránt.²²⁹ Habermas abban is bíz, hogy a kulturális elitek és a média fontos szerepet játszanak majd az európai közvéleménynek és annak az „európai alkotmányos patriotizmusnak” a kialakításában, amelyet svájci mintára lát megvalósíthatónak.

*A kozmopolita állampolgárság*²³⁰ a multikulturális állampolgárság egy válfaja lehet: egy olyan különleges státusz, amelyben nemcsak a tagállamok állampolgárai kapnak helyet, hanem harmadik államok olyan állampolgárai is, akik hosszú ideje tartózkodnak (jogszerűen) az Unióban.

Pánnacionális állampolgárság.²³¹ *Lehning* – szintén föderatív keretek között mozgó - szerződéselméleti megközelítésmódja *Habermasra* és *Rawlsra* alapozva olyan megoldást javasol, amelyben a különböző nemzeti entitásokat az átfedéssel (*overlapping consensus*) jellemezte közös politikai kultúra fűzi egymáshoz. Ezáltal tehetnének egy fontos lépést annak az instabil *modus vivendinek* a túlhaladására, amelyik egyelőre a föderalizmus összes alternatíváját jellemzi. Ezt az átfedéssel a habermasi alkotmányos patriotizmus testesítené meg, ezáltal szövetségi szinten, és a politikai kultúrának ugyanez a közössége szolgáltató *Lehning* szerint az alapját „az uniós polgárok közös identitásának, amely megszüntethetné a nemzeti hovatartozásra épülő identitások rivalizálását.”²³²

²²⁷ Hivatkozik rá: Navracsics, Tibor: Európai belpolitika. Korona Kiadó, Budapest, 1998., 330. o.

²²⁸ Habermas álláspontját ismerteti Salat Levente: Az európai integráció és a politikatudomány dilemmái. Provincia, 2001/5., <http://www.epa.oszk.hu/00200/00266/00012/c000226.html> (2008.09.25.).

²²⁹ Habermas meggyőződése, hogy az uniós polgárság csak aktív – republikánus modellre épülő – státusz lehet.

²³⁰ Lippolis, Vincenzo: European Citizenship: What it is and what it could be. In: La Torre [szerk.]: i.m., 325. o.,

²³¹ Salat, i.m.

²³² Ugyanott.

Transznacionális állampolgárság. Az uniós polgárságnak a *transznacionális állampolgárság*, a nemzetállam fizikai határain túl létező társadalom keretei között történő elhelyezése megjelenik *Bauböck, Marko*,²³³ *Preuß*²³⁴ és *Linklater* műveiben, közülük ez utóbbit emelem ki.

Linklater megközelítésmódja²³⁵ értelmezésében az állampolgárság fogalmának a nemzeti kontextusból való kiemelése értelemszerűen azzal jár, hogy a megnyilvánulási formái a jövőben négy lehetséges földrajzi térségre fog vonatkozni: a helysége vagy a tájegységre, az államra, valamely nemzetközi régióra, s végül a földkerekségre. A politikai közösség változásai az állampolgárság fogalmának horizontális és vertikális bővülését fogják maguk után vonni. Az európai nemzetközi társadalom máris az állampolgárság „magas” formáit sejteti, míg a „mély” formák a helyi közösségek és a kisebbségi nemzetek hatalmát hivatottak növelni. Ebből a szemszögből „Európa marad a legalkalmasabb hely a politikai közösség olyan új formáinak a kialakulására, amelyek az emberek autonómiáját igyekeznek támogatni.” E korszakot az állampolgárok polgári, politikai, szociális és kulturális jogai iránti normatív elkötelezettség jellemzi.

Linklater érvelése több lényeges ponton cseng egybe *Habermas* előrejelzéseivel. Mindkettejüknek meggyőződése, hogy a hagyományos fogalmakat - politikai közösség, nemzeti állam vagy állampolgárság - újra kell értelmezni. Mindketten bíznak az európai integráció esélyeiben, és úgy vélik, hogy ami manapság az európai politikai életben történik, jó hatással lesz a világ stabilitása számára oly szükséges társadalmi és etnopolitikai innovációra. Véleményük a történelmi távlatok kérdésében is egyezik, hiszen az állampolgárság azon poszt-nacionális vagy internacionális formáit, amelyekkel jelenleg az Európai Közösség próbálkozik, egybehangzóan a majdan általánossá váló világ-állampolgárság irányába mutató átmeneti állapotnak tekintik.

²³³ Marko, Joseph: Citizenship beyond the Nation State? In: La Torre [szerk.]: i.m., 369-385. o.

²³⁴ Preuß, K. Ulrich: Problems of a Concept of European Citizenship. *European Law Journal* (1995) 1 (3) 267-281. o.

²³⁵ Salat, i.m.

4. Összegzés

Az uniós polgárság és a nemzeti állampolgárság két, egymástól teljesen eltérő fogalom, mind tartalmát, mind pedig koncepcióját tekintve, éppen ezért nem is lehet az uniós fogalmat a klasszikus állampolgárság-fogalmak között elhelyezni. Jelenlegi állapotában e *status civitatis* bizonyos szövetségi államok – az 1848-as Alkotmány által létrehozott Svájci Államszövetség és az 1867-es Észak-Német Szövetség – korai formáira hasonlít leginkább, mivel a tagállami állampolgársághoz kapcsolódva biztosít bizonyos politikai és gazdasági jogokat. A közeljövőben az uniós polgári státusz aktív oldalának megerősödését várom, azonban kérdés, hogy fognak-e, kívánnak-e a megerősített részvételi jogosítványaikkal élni Európa polgárai.

A tagállamoknak jelenleg súlyos felelősségük van az állampolgársági törvényeik meghatározása során, mivel az uniós polgárság a nemzeti állampolgárság függvénye. A tagállami jogszabályok nagy mértékben befolyásolhatják az uniós polgári jogok gyakorlására jogosultak személyi körét, akár az alapszabadságokat korlátozva is. Épp ezért nézetem szerint a tagállamoknak legalábbis közös elvek mentén kellene meghatározni az állampolgárság megszerzésére, elvesztésére, a honosításra, valamint a többes állampolgárság engedélyezésére és annak részletszabályaira vonatkozó rendelkezéseket. Ez a megoldás kevésbé sértené a tagállamok szuverenitásának érzékeny kérdését, mint egy önálló, autonóm státuszú, a lakóhely kritériumán alapuló uniós polgárság bevezetése, az utóbbira ugyanis a tagállamok – és azok állampolgárai - ellenállása miatt jelenleg semmilyen esélyt sem látok, annak ellenére, hogy a szakirodalom nagy része – *Garot, Martín* és *Oliveira* - egyértelműen ezt a megoldást támogatná, elsősorban a harmadik államok állampolgárai helyzetének javítása érdekében.

Az állampolgársági törvények közös elvek alapján történő meghatározása jelenleg szintén nem valósulhat meg az EU-ban, mivel hiányzik a Szerződésekből az ilyen jogalkotáshoz szükséges jogalap. Ennek hiányában a tagállamok legfeljebb a nemzetközi jog eszközeivel élhetnek.

II. FEJEZET

AZ UNIÓS POLGÁRSÁG BEVEZETÉSE

A különböző nemzetiségű szerzők között úgy tűnik, egyetértés van abban, hogy az uniós polgárság nem egy gyökértelen intézmény, hanem több évtizedre visszanyúló, komoly előzményei vannak. Ezek az előzmények egyes szerzők szerint magában a RSz.-ben is fellelhetők.²³⁶ A klasszikus, történeti megközelítés azonban a '70-es évek elejére teszi a fogalom első, valódi megjelenését és a Közösség demokratikus legitimitációja hiányának pótlása iránti igénnyel, valamint a szociális jogok előtérbe helyezésével magyarázzák az európai / közösségi polgári státusz bevezetésére irányuló első sikertelen erőfeszítéseket.

Ezt a mesterséges státuszt *három irányból* kísérelték meg létrehozni: a '70-es évek legelején a polgári és politikai jogok közösségi szintű biztosításával; a '80-as évek első felében egy közös európai identitás megteremtésén keresztül, valamint már a '70-es évek végétől kezdve, egészen a belső piac projektjének megvalósítását célul tűző Egységes Európai Okmány (a továbbiakban: EEO) elfogadásáig, gazdasági jogaik megerősítésén keresztül. E harmadik eszköz tűnt a legeredményesebbnek: itt ugyanis a jogalkotó tevékenységét kiegészítette – sőt, helyenként megelőlegezte - az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata is.

A folyamatot a maastrichti kormányközi konferencia zárta, ahol az első és a harmadik módszert összekapcsolva, a politikai és gazdasági jogok megerősítésével alkotmányos alapokra helyezték az uniós polgárságot.

1. Róma: az európai polgárság előképe?

Az EGKSz. nem ismerte el a közösségi állampolgárság alkotmányos jogát, az állampolgárság a tagállamok kiváltsága maradt.²³⁷ Valamely tagállam polgárait más tagállamok mindig „idegennek”, „külföldinek” tekintették és diszkriminációtól szenvedtek mindazokon a területeken, amelyeket nem védett a közösségi jog (így például a politikai jogok területén). *Closa* és *Plender* szerint azonban az állampolgárság egy kezdeti és részleges formája már ekkor fellelhető három, egymással párhuzamos tényből kifolyólag.²³⁸ Az első, hogy a RSz. egy közös feltétel – „Európa népei” – alapján határozta meg a személyek egy

²³⁶ Lásd Gyulavári, D'Oliveira, Wiener.

²³⁷ Closa: The concept of citizenship..., 1139. o.

²³⁸ Ugyanott, 1141. o.

csoportját, mégpedig közöttük is egy „mind szorosabb egység” létrehozatalát tűzte ki célul.²³⁹ Másrészt bizonyos jogokat - elsősorban a szabad mozgás jogát - nemzetiségüktől függetlenül biztosította ezeknek az egyéneknek, de nem mint polgároknak, hanem kizárólag gazdasági szerepükkel összefüggésben, mint munkavállalóknak. Harmadrészt tiltotta az állampolgársági alapon történő diszkriminációt. Már a RSz.-ben megjelent tehát – és azóta is él – a Közösség igénye arra, hogy megkülönböztesse a tagállamok állampolgáraitól azokat a személyeket, akik nem polgárai a tagállamoknak.

Már ekkor, az EGKSz. munkavállalók szabad mozgására vonatkozó szabályainak végrehajtása során felmerült az európai polgárság egy „*definiálatlan*”, meghatározatlan fogalma.²⁴⁰ Így a Bizottság „*az Unió polgárság első aspektusának*”²⁴¹ tekintette a szabad mozgást, valamint a „*munkavállalók és családtagjaik alapvető jogának*.”²⁴² E kijelentések azonban nézetem szerint inkább a Közösség jogi és politikai rendelkezéseinek túlértékelésének tűnnek, mivel ebben az időszakban a szabad mozgás mégoly jelentős jogosítványai nem terjedtek semmivel sem túl a Szerződés alapvetően gazdasági szemléletmódján.

2. Párizs: polgári és politikai jogok közösségi szintű biztosítása

1972-ben a Bizottság elnöke, *Mansholt* az EP előtti beszédében úgy érvelt, hogy egy gazdasági Közösségnek nemcsak pénzügyi és költségvetési politikát kell magában foglalnia, hanem a határok akadályozása nélküli, szabad mozgást lehetővé tevő *közösségi állampolgárság* létrehozását is.

„E tekintetben a migráns munkavállalók már nem tekinthetők másodosztályú állampolgároknak, a Közösség állampolgárainak kell érezniük magukat, és lehetővé kell tenni, hogy gyakorolhassák az általános jogokat, és azáltal, hogy a migráns munkavállalók gyakorolhatják majd a tartózkodás helye szerinti választójogot, hozzájárulhat a polgárok azon érzéséhez, hogy valami konkrét dolog történt az érdekében.”²⁴³

Az európai szintű szolidaritás és az állampolgárság megszületéséről szóló első, politikailag is jelentős deklarációt az 1972-es párizsi csúcsertekezlet zárónyilatkozata tartalmazta. A belga és az olasz miniszterelnök javaslata a következő volt: „*az európai*

²³⁹ Ebben Jacobs „az európai polgárság egy kezdetleges formáját” (*an incipient form of European citizenship*) látja. Lásd: Jacobs, Francis G.: *Citizenship of the European Union—A Legal Analysis*. *European Law Review*, 2007(13) 5: 591–610. o

²⁴⁰ O’Leary: *The evolving concept...*, 17. o.

²⁴¹ Debs. EP. no. 48, 135, 1961. november 22.

²⁴² 1612/68 rendelet preambuluma

²⁴³ Debs. EP 1972-73. no. 149, 107. o., 1972. április 19. Hivatkozik rá: O’Leary: *The evolving concept...*, 18. o.

polgárokat az európai építmény hatókörébe kell vonni”, és azt javasolták, hogy „*most elhatározhatnánk egy európai állampolgárság létrehozatalát, amely kiegészítené azt az állampolgárságot, amellyel az országaink lakói már rendelkeznek.*”²⁴⁴

Az 1974-ben, az ismét Párizsban megrendezett csúcsertekezleten döntés született arról, hogy létrehoznak egy munkacsoportot azzal a feladattal, hogy tanulmányozza, milyen feltételekkel és időzítéssel adhatók a kilenc tagállam polgárainak különleges, a Közösség tagjaiként élvezett jogok. Ennek eredményeképpen született meg a *Tindemans jelentés* „Az Európai Unió felé”, melynek az egyik fejezete „A polgárok Európája felé” címet viselte. A jelentés különleges polgári és politikai jogok - nevezetesen az aktív és passzív választójog és a hivatalviseléshez való jog - megadását javasolta, az egyenlő bánásmód elvén alapulva. Ezeket a jogokat a Közösséghez való tartozás alapján kellene biztosítani a tagállamok állampolgárainak. A Közösségi építmény a jelentés szerint több, mint a tagállamok közti puszta együttműködés, „olyan népek közötti kapcsolat, akik együtt szeretnének előrehaladni, alkalmazkodva a világ változó viszonyaihoz, de megőrizve azokat az értékeket, amelyek közös örökségük.” A jelentés egyik kulcselemét éppen az EP egész Európában egységes eljárás alapján, közvetlenül történő megválasztása alkotta.

A tagállamok állampolgárainak Közösségi szinten biztosított polgári és politikai jogaira vonatkozó javaslatot az EP 1977-ben kiadott *Scelba-jelentés* megerősítette. Azt javasolta, hogy az Európai Közösségek egy szupranacionális szervezet irányába történő egységes fejlődése érdekében a közösségi polgároknak különleges jogokat kell biztosítani, nevezetesen emberi, politikai és polgári jogokat. Kiemelte a „szubjektív” közjogi jellegű jogokat, amelyeket a polgár a tagállammal szemben élvez. Önmagukban ezek a jogok nem különlegesek, az teszi őket azzá, hogy nemcsak az adott tagállam állampolgárai részesülhetnek e jogokban, hanem a Közösség bármely tagállamának az adott tagállamban élő állampolgára is. A jelentés e különleges jogokat három csoportra osztotta: az alapvető jogokra (védelmi jellegű jogok), az állami életben való részvételt biztosító jogokra (politikai jogok) és az állammal szemben érvényesíthető jogokra (polgári jogok). A *Scelba-jelentés* nem tett említést a szociális jogokról. Az EP-nek ugyanebben az évben született határozata²⁴⁵ már konkrétan meghatározta a közösségi polgárok jogait: a petíciós jogot, az egyesülési és gyülekezési jogot, a tartózkodási és szakszervezeti jogokat sorolta ide.

²⁴⁴ Bull. EC 1972/11, vol. 5. 37., 39. és 43. pont.

²⁴⁵ HL 1977 C 299., 25-26. o.

3. Fontainebleau: közös európai identitás

Már a hetvenes évek közepén, az 1973-as koppenhágai csúcs eredményeként publikáltak egy nyilatkozatot az európai identitásról,²⁴⁶ amely - elismerve az addig a gazdasági integráció területén elért sikereket és az integráció dinamikus jellegét, valamint a közös európai civilizáción belül a kultúrák diverzitását - célul tűzi ki a más országokkal, országcsoportokkal fennálló kapcsolatok újradefiniálását.

A közös európai identitás kérdése a politika szintjén a '80-as évek elején merült fel újra. A gazdasági válsággal karöltve jelentkező euroszklerózis leállította ugyanis az európai állampolgárság polgári és politikai jogok megerősítésén keresztül történő megvalósulásának folyamatát, egészen a nyolcvanas évek közepén tapasztalható újabb fellendülésig, amikor is a közösségi politika újra napirendjére tűzte a kérdést.

Az 1984-ben *Fontainebleau*-ben megtartott értekezletén az Európai Tanács úgy határozott, hogy *Pietro Adonno* vezetésével egy *ad hoc* bizottságot állít fel, amelynek feladatául szabta, hogy dolgozzon ki egy olyan tervezetet, amely segíti egy egységes – vagy legalábbis közös – európai identitás kialakítását. Az *Adonno-bizottság* 1985-ben kiadott jelentése „*A Polgárok Európájáról*”²⁴⁷ egy sor javaslatot fogalmazott meg közös akciók (többek között diákcseraprogram, európai televízió, lottó) és közös szimbólumok (európai zászló, himnusz, címer) bevezetésére. Az *Adonno-jelentés* kapcsán új jelszó fogalmazódott meg, a „*polgárok Európa*”, mely célul tűzte ki a Közösség és a polgárok közötti közvetlen kapcsolat megteremtését. Hamar nyilvánvalóvá vált azonban, hogy ezek a javaslatok önmagukban alkalmatlanok voltak arra, hogy mesterségesen, felülről teremtsenek meg egy „közös európai identitástudatot”, ez a célkitűzés ilyen gyorsan nem érhető el.

4. Hága és Luxemburg: a gazdasági jogok megerősítése

A harmadik lehetséges út a személyek egy speciális státusza megalapozásához e személyek gazdasági jogainak, ezen belül a szabad mozgáshoz való joguk megerősítése. Ez két irányból történt meg a Közösségben: egyrészt jogalkotás útján, másrészt a luxemburgi Bíróság értelmezésén keresztül. A folyamat egyik nagyon fontos állomása az EEO aláírása

²⁴⁶ Declaration on European Identity, Bulletin of the European Communities, December 1973, No 12, 118. o. Letölthető: <http://www.ena.lu/mce.swf?doc=11766&lang=2> (2006.11.05.)

²⁴⁷ Bull. EC Suppl. 85/7., 9. o. Az Adonno bizottság egy másik jelentést is megfogalmazott még ugyanebben az évben, ld. Report to the European Council, Milan, 1985. június 28-29, Bull. EC Suppl 85/7., 18. o.

volt, Hágában, 1986-ban, ahol is elfogadták a személyek gazdasági aktivitástól független szabad mozgáshoz való jogát.

4.1. Elmozdulás a szabad mozgás eredeti szabályozásától: az elsődleges és a másodlagos jogalkotás szerepe

4.1.1. A „*homo economicus*” és családtagjai

Bár az EGKSz. a tevékenységei között nevesíti a *személyek* szabad mozgásának megvalósítását,²⁴⁸ de ez valójában még nem jelentette a szabad mozgás jogának általános biztosítását, mivel az eredeti 48. cikk a munkavállalóknak, az 52. cikk az egyéni vállalkozóknak, az 59. cikk pedig a szolgáltatást nyújtóknak – tehát csak gazdaságilag aktív személyeknek – biztosította a szabad mozgás és tartózkodás jogát.²⁴⁹ A RSz. következőképpen még nem ismerte el az „európai polgároknak,” azaz a tagállamok állampolgárainak szabad mozgáshoz való általános jogát, és – *Mattera* kifejezésével élve – csak a „*homo economicus europeus*” jogait ismerte el,²⁵⁰ és annak megvalósítását is egy átmeneti időszak végére, 1970. január 1-re írta elő.²⁵¹ Az ezt megelőző időszakra vonatkozó tanácsi rendelet²⁵² még elsőbbséget biztosított a tagállamok saját munkavállalói számára, munkavállalási engedélyhez kötve a más tagállamokból érkezettek munkavállalását, amelyet csak abban az esetben kaphatott meg az illető, ha három hetet várt a munkába állás előtt, annak biztosítása érdekében, hogy ezalatt egy, a tagállam állampolgárságával rendelkező személy jelentkezessen az adott állásra.²⁵³

²⁴⁸ A 3. cikk c) pontja értelmében a Közösség tevékenysége magában foglalja az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke tagállamok közötti szabad mozgását gátló akadályok eltörlését.

²⁴⁹ Megjegyzendő, hogy a Közösség és harmadik államok között kötött nemzetközi megállapodások szintén munkavállalási jogot biztosítottak harmadik országokból érkező személyek számára, így például a Törökországgal kötött társulási megállapodás, valamint a Tunéziával, Algériával és Marokkóval kötött együttműködési megállapodás. Forrás: Rannou, Hélène: La citoyenneté européenne et l’immigration. *Revue des affaires européennes*, 2000/1-2., 42. o. A témáról lásd részletesebben: Eicke, Tim: The Third Country Agreements: The Right to work and to Reside in the First Generation Agreements. In: Guild, Elspeth [szerk.]: The Legal Framework and Social Consequences of Free Movement of persons in the European Union. Kluwer Law International, Hague, 1999., 89-105. o.

²⁵⁰ *Mattera Ricigliano, Alfonso*: „Civis europaeus sum”: citoyenneté européenne, droit de circulation et de séjour, applicabilité directe de l’article 8A du traité CE. *Revue du Marché Unique Européen*, 1998/3, 7. o.

²⁵¹ *Dollat, Patrick*: Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne: enjeux et perspectives. Bruylant, Bruxelles, 1998., 56. o.

²⁵² Règlement du Conseil n° 15 du 16 août 1961 relatif aux premières mesures pour la réalisation de la libre circulation des travailleurs à l’intérieur de la Communauté (HL 57., 1961.8.28., 1073. o.).

²⁵³ *Dollat, i.m.*, 33. o.

A 38/64,²⁵⁴ majd az azt hatályon kívül helyező 1612/68 rendelet²⁵⁵ 1. cikke kizárólag a munkavállalók számára biztosítja a szabad mozgás jogát,²⁵⁶ a 73/148 irányelv²⁵⁷ pedig az ideiglenes vagy tartós jelleggel szolgáltatást nyújtók számára. Ezek a jogszabályok azonban egyben egy jelentős előrelépést is tettek: biztosítják azt, hogy a munkavállaló családtagjai²⁵⁸ – gazdasági tevékenység végzésétől és állampolgárságuktól is függetlenül – részesüljenek a szabad mozgás egyes részjogosítványában. Így a fogadó tagállamba a munkavállalóval együtt beutazhatnak, ott tartózkodhatnak, a házastárs és a gyermek maga is gazdasági tevékenységet folytathat, ez utóbbiaknak ezeken felül joguk van a tanulásra is, továbbá bizonyos szociális jogok is megilletik a gazdaságilag aktív személyt és családtagjait.²⁵⁹

A családtagoknak – a családegyesítés nemzetközi jogban elismert jogán nyugvó²⁶⁰ – joga azonban csak közvetett, származékos jog: a másodlagos jogalkotás azért ismerte el a családtagok jogait, mert ez a munkavállalás jogának „hozadéka”, annak megvalósulását, a munkavállaló „jólétét”,²⁶¹ és ezáltal mobilitási hajlandóságát segíti elő. Következésképpen fő szabály szerint, amint a gazdasági tevékenység végzése vagy a családi kötelék megszakad, a családtag is elveszíti jogait. A nyugdíjbavonulás esete ez alól kivétel, mivel az EGKSz.²⁶² a korábban gazdasági tevékenységet végző személyeknek biztosította, a másodlagos jogalkotás²⁶³ pedig a nyugdíjas családtagjai számára is lehetővé tette a tartózkodás lehetőségét

²⁵⁴ Règlement n° 38/64/CEE du Conseil du 25 mars 1964 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, HL 62., 1964.4.17., 965. o.

²⁵⁵ A Tanács 1612/68/EGK rendelete (1968. október 15.) a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról (HL L 257., 1968.10.19., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 15. o.).

²⁵⁶ Rannou, i.m., 42. o.

²⁵⁷ A Tanács 73/148 irányelve (1973. május 21.) a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás területén a tagállamok állampolgárainak Közösségen belüli mozgására és tartózkodására vonatkozó korlátozások eltörléséről (HL L 172., 1973.6.28., 14. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 167. o.).

²⁵⁸ Az 1612/68 rendelet 10. cikkének (1) bekezdése értelmében családtagok a munkavállaló házastársa és azok a lemenő egyenes ági rokonaik, akik 21 évnél fiatalabbak vagy a munkavállaló eltartottjai; valamint a munkavállaló és házastársa felmenő egyenes ági, eltartott rokonai. A (2) bekezdés ezen felül előírja a tagállamok számára, hogy lehetővé tegyék az (1) bekezdés rendelkezése alá nem tartozó családtagok letelepedését, ha a fent említett munkavállaló tartja el őket vagy vele közös háztartásban élnek abban az országban, ahonnan a munkavállaló érkezett.

²⁵⁹ A Tanács 1408/71/EGK rendelete (1971. június 14.) a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról (HL L 149., 1971.7.5., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 35. o.).

²⁶⁰ Így a Bíróság a 249/86. sz. Bizottság kontra Német Szövetségi Köztársaság ügyben 1989. május 18-án hozott ítéletének (EBHT 1989., 1263. o.) 10. pontjában kifejezetten elismerte, hogy az 1612/68 rendeletet az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 8. cikkében meghatározott, a családi élet tiszteletben tartására vonatkozó követelmény fényében kell értelmezni. Lásd: Dollat, i.m., 38. o.

²⁶¹ Rannou, i.m., 44. o.

²⁶² A 48. cikk (3) bekezdés d) pontja (jelenleg, módosítást követően, EK Sz. 39. cikk (3) bekezdés d) pontja) értelmében a munkavállalónak joga van arra, hogy egy tagállamban történő alkalmazását követően a Bizottság által végrehajtási rendeletekben meghatározott feltételek mellett az adott tagállam területén maradjon.

²⁶³ Az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdés, valamint a Bizottság 1251/70/EGK rendelete (1970. június 29.) a foglalkoztatás megszűnését követően a munkavállalóknak a fogadó tagállam területén maradásának jogáról (HL L 142., 1970.6.30., 24. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 32. o.).

abban a tagállamban, ahol az korábban a gazdasági tevékenységet végezte. Ezen felül az 1251/70 rendelet²⁶⁴ 3. cikke értelmében a családtagokat a munkavállaló halála vagy a házasság felbomlása után is megilleti ez a jog, bizonyos feltételek mellett abban az esetben is, ha a munkavállaló aktív életkorban halt meg.²⁶⁵

Arra viszont, hogy egy tagállami állampolgár nyugdíjasként költözzön egy másik tagállamba, csak az 1990-ben elfogadott, ún. „*Júniusi Irányelvek*” közül a 90/365 irányelv²⁶⁶ hatálybalépésétől kezdve volt lehetőség a közösségi jog alapján – ezekről azonban majd a későbbiekben szólok részletesebben.

Jelentős változást hozott volna, ha elfogadásra kerül a Bizottság egy 1979-es javaslata, amely általános tartózkodási jogot biztosított volna a tagállamok állampolgárainak.²⁶⁷ Ez a tervezet „már nem gazdasági tevékenységet végző személyekként, hanem Közösségi polgárként”²⁶⁸ biztosította volna a szabad mozgás és tartózkodás jogát, és így az „európai polgárság megteremtése felé tett első lépésnek” lett volna tekinthető. Bár a Parlament és az EGSZB alapjaiban támogatta a javaslatot, számtalan rész kérdésben²⁶⁹ nézeteltérések merültek fel. A legfőbb ellenérv az volt, hogy gazdasági problémát okozna, ha tömegesen költöznének át azokba a tagállamokba, ahol a szociális ellátások kedvezőbbek, ezért a Bizottság visszavonta a javaslatot.²⁷⁰

²⁶⁴ A Bizottság 1251/70/EGK rendelete (1970. június 29.) a foglalkoztatás megszűnését követően a munkavállalóknak a fogadó tagállam területén maradásának jogáról (HL L 142., 1970.6.30., 24. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 31. o.)

²⁶⁵ Az 1251/70 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése értelmében a következő feltételek mellett:

- a munkavállaló a halála napján legalább 2 éve folyamatosan a tagállam területén tartózkodott, vagy
- halála munkahelyi baleset vagy foglalkozási megbetegedés következménye, vagy
- a túlélő házastárs a fogadó állam állampolgára vagy az érintett tagállambeli állampolgársága a munkavállalóval kötött házassága miatt szűnt meg.

²⁶⁶ A Tanács 90/365/EGK irányelve (1990. június 28.) a kereső tevékenységük folytatásával felhagyó munkavállalók és önálló vállalkozók tartózkodási jogáról (HL L 180., 1990.7.13., 28. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 5. o.)

²⁶⁷ Proposition de la directive de la Commission présentée au Conseil le 31 juillet 1979 relative au droit de séjour des ressortissants des Etats membres sur le territoire d'un autre Etat membre, HL C 207., 1979. 08. 17.

Forrás: Bourrinet, Jacques: Vers une citoyenneté européenne; aspects économiques. RMUE (1992) 362. 773. o. és Dollat, i.m., 114. o.

²⁶⁸ Thirteenth General Report on the activities of the European Communities, HL 1980 C 117., 48. o.

²⁶⁹ Például a családtagok definíciója, az elegendő anyagi fedezet és az egészségbiztosításra vonatkozó követelmény, a diákokra alkalmazandó eltérések, stb. Lásd részletesen: O’Leary: The evolving concept..., 110. o.

²⁷⁰ Ugyanott, 110. o.

4.1.2. A szabad mozgás jogának átalakulása a belső piac koncepciójának hatására

Tíz évre és az Alapszerződés módosítására volt szükség ahhoz, hogy a fenti javaslat megvalósuljon. Az *EEO* szakított az egyént munkavállalóként kezelő koncepcióval, és hivatalos megnevezésében már „személynek” titulálta a tagállamok polgárait, továbbá a 7a. cikk (jelenleg, módosítást követően, EK Sz. 14. cikk) előírja a belső határok 1992. december 31-ig történő fokozatos megszüntetését.

A 14. cikk azonban ezen időpont után sem rendelkezett közvetlen hatállyal, amint a már az uniós polgárságra vonatkozó rendelkezések hatálybalépése után, 1999-ben hozott *Wijsenbeek-ítéletből*²⁷¹ kiderült. A Bíróság megállapította, hogy *Wijsenbeek* az EK Sz. által rá, mint uniós polgárra, ruházott szabad mozgás jogával élt, amikor megérkezett országának repterére egy másik tagállamból, azonban elutasította *Wijsenbeek* úr azon érvelését, hogy a 14. cikknek közvetlen hatálya lenne 1993. január 1-jétől, és a tagállamoknak nincs jogalkotási kompetenciájuk ezen a területen. A Bíróság kifejtette, hogy nem értelmezhető úgy ez a cikk, hogy ha a Tanács nem hozta meg a szükséges rendelkezéseket 1992. december 31-ig, akkor a tagállamok kötelesek automatikusan eltörölni a személyek belső határokon való ellenőrzését. A tagállamok igenis kompetensek maradnak a közösségi szabályozás hiányában az e területre vonatkozó akár büntetőjogi szabályokat is meghozni, így a személyek – akár büntetőjogi marasztalással fenyegetve is – kötelezhetők állampolgárságuk igazolására, azonban ezeknek a szabályoknak meg kell felelniük az arányosság követelményének.

Amint a fenti ügyből is kitűnik, a belső határok nélküli terület megvalósításának egyik előfeltétele a szabad, formalítások nélküli határátlépés. Ennek megvalósítása először a Közösségen kívüli keretek között kezdett körvonalazódni, a schengeni együttműködés keretében, amely csak az Amszterdami Szerződéssel került be az uniós joganyagba, részben az I., részben pedig a III. pillérbe.²⁷²

²⁷¹ A C-378/97. sz. *Florus Ariel Wijsenbeek* elleni büntetőeljárás ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-6207. o.). Az alapügy tényállása szerint a holland *Wijsenbeek* urat 65 NLG pénzbüntetés megfizetésére ítélték, mivel a holland törvényeket megsértve megtagadta útlevelének bemutatását Hollandiába való belépésekor. *Wijsenbeek* úr – bár nem tagadta a cselekményt, de tagadta, hogy az büncselekmény lenne, arra hivatkozva, hogy a cselekmény helyszínén, a rotterdami repülőtéren csak a tagállamokba és a tagállamokból érkeznek menetrendszerű járatok, így ő az uniós polgárok szabad mozgását gyakorolta, amelynek a korlátozását jelenti az állampolgárság azonosításának kötelezettsége.

²⁷² A témáról lásd részletesebben többek között: Kovács Péter: *A schengeni kérdés*. Osiris, Budapest, 2000.; Lukács Éva, Király Miklós [szerk.]: *Migráció és Európai Unió*. Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest, 2001.; Kertész Imre [et al.]: *Magyarország csatlakozása az Európai Unió megreformált igazságügyi együttműködéséhez, a megváltozott külső feltételek között*. Európai Tükör, Műhelytanulmányok, 29. (Integrációs Stratégiai Munkacsoport, Budapest, 1997.; Ritecz György: *Az európai (schengeni) határőrizeti követelményekre való felkészülés helyzete és a további feladatok Magyarországon*. Európai Tükör. Műhelytanulmányok, 90., Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ, Budapest, 2003.;

A személyek szabad mozgását lehetővé tevő másik tényező az általános tartózkodási jog megteremtése. Ez utóbbi irányelvekben került szabályozásra: a Tanács – a korábbi javaslattal ellentétben – nem egy, hanem három irányelvvel kiterjesztette a szabad mozgás jogát a gazdaságilag még nem aktív személyekre, a diákokra,²⁷³ a már nem aktív személyekre, a nyugdíjasokra,²⁷⁴ és – ami a legjelentősebb újítás – e két kategórián kívül eső minden olyan személyre is, akik semmilyen gazdasági tevékenység végzéséhez nem köthetők, a magukat önerőből eltartó személyekre (ún. „dandy”-kre).²⁷⁵ Ez a három irányelv egy jogi egységet képez, és több tekintetben a Bizottság tagállamok közötti nézeteltéréseivel szembeni kitartás sikereként értékelhető.²⁷⁶

Időben ezzel párhuzamosan, az 1992-ben aláírt EGT-megállapodással²⁷⁷ a Közösség kiterjesztette a szabad mozgás jogát egy olyan személyi kategóriára is, akik nem a tagállamok állampolgárai: az EGT-ben részes nem uniós államok: Ausztria, Svédország, Finnország, Norvégia, Lichtenstein és Izland állampolgáira. Ezek a személyek önálló, autonóm módon gyakorolhatják a szabad mozgás jogát.²⁷⁸

Plender, Richard: The Treaty of Amsterdam and the Free Movement of Persons. *European Business Law Review* November/December 1998, 400-406. o.; Karanja, Stephen Kabera: The Schengen co-operation: consequences for the rights of EU citizens. *Mennensker og vettigheter* (2000) 18 (3) 215- 22. o.

²⁷³ A Tanács 93/96/EGK irányelve (1993. október 29.) a diákok tartózkodási jogáról (HL L 317., 1993.12.18., 59. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 250. o.).

Eredetileg a Tanács 90/366/EGK irányelve vonatkozott a diákok tartózkodási jogára, azt azonban az Európai Bíróság a C-295/90. sz. Parlament kontra Tanács ügyben 1992. július 7-én hozott ítéletével (EBHT 1992., I-4193. o.) megsemmisítette, mert a Tanács nem megfelelő jogalap alapján fogadta el az aktus, lényeges eljárási szabálytalanságot is elkövetve, mivel együttműködési eljárás helyett konzultációs eljárást alkalmazott.

²⁷⁴ A Tanács 90/365/EGK irányelve (1990. június 28.) a kereső tevékenységük folytatásával felhagyó munkavállalók és önálló vállalkozók tartózkodási jogáról (HL L 180., 1990.7.13., 28. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 5. o.)

²⁷⁵ A Tanács 90/364/EGK irányelve (1990. június 28.) a tartózkodási jogról (HL L 180., 1990.7.13., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 3. o.). „Playboy” irányelvként is szokták emlegetni. Forrás: Carlier, Jean-Yves: Case C-200/02, Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department. *CMLRev* (2005) 42: 1123. o.

²⁷⁶ Blumann, Claude: L'Europe des Citoyens. *Revue du Marché commun et de l'UE* (1991) 346. 287-288. o.

²⁷⁷ Az Európai Közösségek, tagállamai és az Osztrák Köztársaság, a Finn Köztársaság, az Izlandi Köztársaság, a Liechtensteini Hercegség, a Norvég Királyság és a Svéd Királyság között 1993. december 13-án létrejött megállapodás az Európai Gazdasági Térségről (HL L 1., 1994.1.3., 1. o.).

²⁷⁸ Blake, Nicholas: Family Life in Community Law: The Limits of Freedom and Dignity. In: Guild, Elspeth [szerk.]: *The Legal Framework ...*, 8. o.

4.2. Tagállami állampolgárból közösségi polgár: az Európai Bíróság jogfejlesztő szerepe

A témával foglalkozó valamennyi szerző kivétel nélkül elismeri az Európai Bíróság jelentős jogfejlesztő szerepét a személyek szabad mozgása területén.²⁷⁹ Az előrelépések természetesen egyedi ügyekben, lépésenként történtek²⁸⁰ és a következő módon csoportosíthatók: a Bíróság legelőször is lehetővé tette, hogy – első lépésben általában a közösségi jogra, majd – specifikusan a szabad mozgást biztosító közösségi jogi rendelkezésekre hivatkozhatnak az egyének és ezáltal a nemzeti szintről közösségi szintre emelte a szabad mozgáshoz fűződő jogokat, a közösségi bíróság felülvizsgálata alá rendelve. Ezzel időben párhuzamosan a Bíróság innovatív módon értelmezte a szabad mozgás alanyainak körét, és megszorítóan a korlátozásokat. A Bíróság ezen ítélkezési gyakorlata kikövezve az utat az uniós polgárság előtt még azt megelőzően, hogy a Szerződésekben formálisan megjelent volna.²⁸¹

4.2.1. A jogok közösségi szintre emelése

A *közösségi állampolgár (ressortissant communautaire)* fogalma olyan tagállami állampolgárt takar, aki a közösségi jog által szabályozott helyzetben van, és olyan jogokban részesül közvetlenül a közösségi jog alapján, amelyek hagyományosan a nemzeti állampolgársághoz kapcsolódtak. A szabad mozgáshoz kapcsolódó jogoknak a közösségiesítése lehetővé teszi egy valódi közösségi polgárság (*citoyenneté communautaire*) felé vezető első lépéseket.²⁸² Ebben a folyamatban kiemelkedő szerepe volt az Európai Bíróságnak, mely – *Mouton* által funkcionálisnak nevezett módon²⁸³ – léperől lépésre, fokozatosan biztosított a tagállamok állampolgárainak olyan jogokat, elsősorban a szabad mozgás terén, amelyek – kimozdítva őket tagállami státuszukból – a közösségi polgár

²⁷⁹ Accorsi *rôle de locomotive*, mozgatórugó szerepet tulajdonít a Bíróságnak. La citoyenneté européenne: Projet politique pour une union fédérale, Document de travail, Parlement européenne, Direction générale des Etudes, Série Libertés politiques, LIBE 114 fr, PE 299.342, <http://www.europarl.eu.int/studies/default.htm> (2005. 02. 05.), 7. o.

²⁸⁰ Bourrinet, Jacques: Vers une citoyenneté européenne; aspects économiques. Revue du Marché commun et de l'UE (1992) 362., 773. o

²⁸¹ Blumann úgy ítéli meg, hogy elsősorban a Bíróság 80-as évektől kezdődő, a közszolgálati állások megnyitáshoz kapcsolódó gyakorlata tekinthető az uniós polgárság előfutárának. Lásd: Blumann: Citoyenneté européenne et champ d'application personnel du droit communautaire. Revue des affaires européennes, 2003-2004/1., 76. o

²⁸² Mouton: La citoyenneté de l'Union: passé, présent et avenir. 3. o.

²⁸³ Ugyanott, 3. o.

kiváltságos helyzetébe helyezték őket. E folyamat kezdete a *Van Gend & Loos ügyben* hozott ítélethez²⁸⁴ köthető, amikor is a Bíróság kimondta, hogy a közösségi jogrend jogalanyainak köre nem korlátozódik a tagállamokra, hanem azok állampolgáira is kiterjed.²⁸⁵

A jelenlegi 39. cikk vonatkozásában a '70-es években mondta ki először a Bíróság a közvetlen hatályt.²⁸⁶ Ennek értelmében a szabad mozgásra vonatkozó rendelkezések a Szerződés alapelvét képezik, amelyet a tagállami bíróságok kötelesek biztosítani és védelemben részesíteni, megelőzve minden, azokkal ellentétes nemzeti jogszabályt.²⁸⁷

A közösségiesítés, és ezáltal annak előfeltétele, hogy a tagállami állampolgárra vonatkozzanak a szabad mozgásra vonatkozó közösségi rendelkezések, az, hogy a tényállásban legyen legalább egy külföldi – egészen pontosan más tagállamhoz kapcsolódó – elem, például egy olyan tagállamba történő belépés vagy ott tartózkodás, amely nem a sajátja,²⁸⁸ vagy egy másik tagállamban szerzett, de a saját tagállamban elismertetni kívánt szakképesítés.²⁸⁹ Azok a helyzetek ugyanis, amelyek kizárólag egy tagállamhoz köthetők, „tisztán belső ügyek”²⁹⁰ és nem kerülnek a közösség jog hatálya alá, továbbra is a nemzeti jog szabályozza az ilyen helyzeteket.²⁹¹

4.2.2. A szabad mozgás vezérelve: a diszkrimináció tilalma

A szabad mozgás joga tehát olyan jogok összességét jelenti, amelyek a nemzeti állampolgárság központi magját is alkotják. E jogok közösségiesítése tehát mindenféleképpen kiemelkedő jelentőséggel bír. Ez két irányból történt meg: egyrészt fokozatosan megszűnt,

²⁸⁴ A 26/62. sz. *Van Gend en Loos ügyben* 1963. december 5-én hozott ítélet (EBHT 1963., 3. o.).

²⁸⁵ Ezt az álláspontot megerősíti Jacobs. Lásd: Jacobs, Francis G.: *Citizenship of the European Union—A Legal Analysis*, ELRev 2007(13) 5: 592–593. o.

²⁸⁶ Lásd a 167/73. sz. Bizottság kontra Franciaország (ún. francia tengerészek) ügyben 1974. április 4-én hozott ítéletet (EBHT 1974., 359. o.), valamint a 13/76. sz. *Donà-ügyben* 1976. július 14-én hozott ítéletet (EBHT 1976., 1333. o.). A munkavállalás területén jelentkező diszkrimináció tilalmára munkáltatók is hivatkozhatnak – például munkavállalók védelme, vagy a jelöltek felvétele érdekében (lásd a fent hivatkozott *Clean Car* ítéletet). Ezt követően a Bíróság kimondta a letelepedési szabadságot szabályozó cikkek közvetlen hatályát is. Lásd e tekintetben a 2/74. sz. *Reyners kontra Belgium ügyben* 1974. június 21-én hozott ítélet (EBHT 1974., 631. o.), a 33/74. sz. *Van Binsbergen kontra Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid ügyben* 1974. december 3-án hozott ítélet (EBHT 1974., 1299. o.). A témához lásd továbbá: Dollat, i.m., 22. o.

²⁸⁷ A 118/75. sz. *Watson és Belmann ügyben* 1976. július 7-én hozott ítélet (EBHT 1976., 1185. o.).

²⁸⁸ Kovar, Robert: *Le droit de citoyen de l'Union européenne de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres*. In: *Libertés, Justice et Tolérance. Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan*. Vol. 2, Bruylant, Bruxelles, 2004., 1052. o.

²⁸⁹ A 246/80. sz. *Broekmeulen kontra Huisarts Registratie Commissie ügyben* 1981. október 6-án hozott ítélet (EBHT 1981., 2311. o.) 20. pontja és a fent hivatkozott *Gullung-itélet* 12-13. pontja.

²⁹⁰ „purely/wholly internal situation”; „situation purement interne.”

²⁹¹ Lásd például a 175/78. sz. *The Queen kontra Vera Anne Saunders ügyben* 1979. március 28-án hozott ítéletet (EBHT 1979., 1129. o.), a 115/78. sz. *Knoors-ügyben* 1979. február 7-én hozott ítéletet (EBHT 1979., 399. o.) és az *Auer-ügyben* hozott ítéletet. A témáról lásd részletesebben: Shuibhne, Niamh Nic: *Free Movement of Persons and the Wholly Internal Rule: Time to Move On?* CMLRev (2002) 39: 731-771. o

megszűnik a különbség a fogadó ország állampolgára és egy másik tagállam állampolgára között a szabad mozgás területén, így egy tagállam polgára (majdnem) úgy gyakorolhatja egy másik tagállam területére való belépéshez, az ott tartózkodáshoz és a munkavállaláshoz fűződő jogokat, mint a fogadó tagállam saját állampolgárai. A közösségiesítés másik iránya, hogy a tagállamok állampolgárai bizonyos helyzetekben saját tagállamukkal szemben is felhívhatják a szabad mozgás által biztosított jogokat.

A közösségiesítés jogi alapját a szabad mozgással kapcsolatos cikkeken megfogalmazott hátrányos megkülönböztetés fenntartását tiltó és egyenlő bánásmódot megkövetelő általános²⁹² és különös rendelkezésekben²⁹³ találjuk. Meg kell jegyezni azonban, hogy míg a munkavállalók tekintetében e rendelkezések szó szerint tilalmazzák az állampolgárságon alapuló megkülönböztetést, a vállalkozás és szolgáltatás szabadságát megfogalmazó cikkeket csak implicit módon hordozzák e tilalmat.²⁹⁴

Az egyenlő bánásmód elve „magában foglalja mindazt, ami ahhoz szükséges, hogy a másik tagállam állampolgárságával bíró munkavállaló ugyanolyan jogokban, kedvezményekben, lehetőségekben részesüljön, mint amelyeket a tagállam a saját munkavállalói számára elismer, és amelyek a migráns munkavállaló fogadó tagállamban történő teljes gazdasági és szociális integrációjához szükségesek.”²⁹⁵ A diszkrimináció tilalma kiterjed a munkavállalás, illetve általában a gazdasági tevékenység megkezdésére, valamint a munkavégzés, illetve a gazdasági tevékenység folytatásának minden területére, beleértve a szociális előnyökhöz való jogot is. Utóbbi fogalmat a Bíróság nagyon szélesen értelmezte, így beleértette a kedvezményre jogosító vasúti bérlethez való jogot,²⁹⁶ a fogyatékkal élő felnőtt részére nyújtott támogatáshoz való jogot,²⁹⁷ a beiratkozási díjat,²⁹⁸ a tandíjat,²⁹⁹ a gyermek születése esetén nyújtott kamatmentes kölcsönt,³⁰⁰ a munkavállalók lakásvásárlásához

²⁹² A 7. cikk (későbbi 8. cikk, jelenleg, módosítást követően 12. cikk) értelmében „[e] szerződés alkalmazási körében és az abban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés.”

²⁹³ A 48. cikk (2) bekezdése (jelenleg EK Sz. 39. cikk (4) bekezdése) értelmében „a munkavállalók szabad mozgása magában foglalja az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés megszüntetését a tagállamok munkavállalói között a foglalkoztatás, a javadalmazás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében”; az 43. cikk (korábban 52. cikk) első bekezdése értelmében el kell törölni a valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére, illetve a 49. cikk (korábban 59. cikk) első bekezdése értelmében a Közösségen belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozást.”

²⁹⁴ Király, i.m., 67. o.

²⁹⁵ Dollat, i.m. 32. o.

²⁹⁶ A 32/75. sz. Christini-ügyben 1975. szeptember 30-án hozott ítélet (EBHT 1975., 11085. o.).

²⁹⁷ A 63/76. sz. Inzirillo-ügyben 1976. december 16-án hozott ítélet (EBHT 1976., 2057. o.).

²⁹⁸ A 39/86. sz. Lair-ügyben 1988. június 21-én hozott ítéletet (EBHT 1988., 3161. o.).

²⁹⁹ A C-3/92. sz. Bernini-ügyben 1992. február 20-án hozott ítélet (EBHT 1992., I-1071. o.).

³⁰⁰ A 65/81. sz. Reina-ügyben 1982. január 14-én hozott ítélet (EBHT 1982., 33. o.).

nyújtott kedvezményeket,³⁰¹ a saját nyelv használatának jogát a bírósági eljárásokban,³⁰² vagy az élettársak tartózkodási jogát.³⁰³ A szociális jogok fogalmát a Bíróság hasonlóképpen szélesen értelmezte, mely lefedi az élet- és munkakörülmények javítását, a szociális védelem „felfelé” harmonizálását, a férfiak és nők közötti egyenlő bánásmódot, az egyesülési jogot és a kollektív tárgyalásokhoz való jogot.³⁰⁴

A *Cowan-ítéletet*³⁰⁵ mérföldkönek tartják a tagállami állampolgárságtól elkülönült közösségi polgári státusz kialakítása során. Ebben az ügyben ugyanis a francia állam által erőszakos cselekmények áldozatai számára biztosított kártérítés kapcsán a Bíróság a következőképpen pontosította a megkülönböztetés tilalma-elv tartalmát: a közösségi polgárnak mint egy szolgáltatás igénybevevőjének teljes mértékben egyenlő bánásmódban kell részesülnie egy másik tagállamban a védelem területén is; az egyenlő bánásmód elvével ellentétben áll, hogy egy tagállam a közösségi jog által szabályozott helyzetben lévő személy valamely jogban való részesítését a területén való letelepedéshez kösse akkor, ha ez a feltétel nem vonatkozik a saját állampolgáira. Az egyenlő bánásmód elvének alkalmazása nem tehető függővé viszonyossági megállapodástól vagy adminisztratív formalitástól sem. A tagállamok továbbá olyan területeken sem valósíthatnak meg megkülönböztetést, ha ezzel a közösségi jog alapszabadságait veszélyeztetik, amely – mint például a büntető jogszabályok vagy a közvetlen adóra vonatkozó szabályok meghatározása³⁰⁶ – még mindig tagállami hatáskörbe tartozik.³⁰⁷ A közösségi jog tehát olyan területeken is korlátozhatja a tagállamok hatásköreit, ahol még mindig kizárólagos hatáskörrel rendelkeznek.³⁰⁸

³⁰¹ A fent hivatkozott 249/86. sz. Bizottság kontra Német Szövetségi Köztársaság ügyben 1989. május 16-án hozott ítélet.

³⁰² A 137/84. sz. Mutsch-ügyben 1985. július 11-én hozott ítélet (EBHT 1985., 2681. o.).

³⁰³ A 59/85. sz. Reed-ügyben 1986. április 17-én hozott ítélet (EBHT 1986., 1283. o.).

³⁰⁴ Dollat, i.m., 64-65. o. Lásd a 41/84. sz. Pinna-ügyben 1986. január 15-én hozott ítéletet (EBHT 1986., 1. o.).

³⁰⁵ A 186/87. sz. Ian Willaim Cowan kontra Tresor public ügyben 1989. február 2-án hozott ítélet (EBHT 1989., 195. o.) 17. pontja: „Amikor a közösségi jog egy természetes személy számára biztosítja azt a szabadságot, hogy egy másik tagállamba utazzon, e szabad mozgás következményét jelenti e személy integritásának a szóban forgó tagállamban való ugyanolyan védelme, mint az állampolgárok és az ott lakóhellyel rendelkező személyek védelme. Ebből következik, hogy a megkülönböztetésmentesség elve vonatkozik a Szerződés értelmében vett szolgáltatást igénybe vevőkre, ami az erőszakos cselekmények elleni védelmüket, illetve ilyen cselekmény bekövetkezése esetén a nemzeti jogban előírt pénzügyi kompenzációhoz való jogukat érinti. Az a tény, hogy a kérdéses kártérítést a Tresor public fedezi, nem módosíthatja a Szerződés által biztosított jogok védelmének rendszerét.” Az ítélet különösen nagy hatással volt a későbbi joggyakorlatra amiatt, ahogyan a diszkrimináció tilalmát a szabad mozgás elvével együttesen értelmezte.

³⁰⁶ A személyi jövedelemadóra vonatkozó jogszabályokkal kapcsolatban lásd a C-152/03. sz. Ritter-Coulais ügyben 2006. február 21-én hozott ítéletet (EBHT 2006., I-1711. o.).

³⁰⁷ A Cowan-ítélet 19. pontja.

³⁰⁸ Jacqueson, Catherine: Union citizenship and the Court of Justice: something new under the sun? Towards social citizenship. ELRev (2002) 27: 263. o.

4.2.3. A szabad mozgás területi hatályának kiterjesztő értelmezése

A szabad mozgás jogát olyan helyzetekre kell alkalmazni, amelyek a „Közösségen belül” valósulnak meg vagy fejtik ki hatásukat.³⁰⁹ A közösségi jog területi hatályát az EK Sz. 299. cikke, a csatlakozási szerződések, valamint a Szerződésekhez csatolt nyilatkozatok határozzák meg; fő szabály szerint a tagállamok területére terjed ki.³¹⁰

A Bíróság kiterjesztően értelmezte a „Közösségen belüli helyzet”-re vonatkozó feltételt. Így a *Prodest-ügyben*³¹¹ elismerte, hogy egy tagállam állampolgára akkor is élvezzi a közösségi jog védelmét, amíg a Közösség területén kívül, de egy közösségi székhelyű vállalkozás számára végez gazdasági tevékenységet. Ezt a megoldást megismételte a Bíróság a *Van Roosmalen ügyben*.³¹² Hasonlóképpen fennáll a kapcsolat a Közösség területe és egy tagállam munkavállalója között, ha olyan hajón végez gazdasági tevékenységet, amely egy másik tagállam zászlaja alatt hajózik.³¹³

4.2.4. A szabad mozgás személyi hatályának kiterjesztő értelmezése

a) Munkavállalók és álláskereső

A szabad mozgás személyi hatályának értelmezése során a Bíróság első és legfontosabb feladata annak kimondása volt, hogy a munkavállaló fogalmának – és ezáltal a szabad mozgás teljes személyi körének – meghatározása a közösségi jog hatálya alá tartozik, és e fogalmat kiterjesztően kell értelmezni, a tagállami értelmezés ugyanis lehetővé tenné, hogy a tagállamok egyoldalúan határozzák meg a fogalmat, és minden államnak így lehetősége volna arra, hogy belátása szerint a Szerződés kedvezményeiből a személyek bizonyos csoportjait kizárja.³¹⁴

Ily módon a munkavállaló fogalma alá tartozik minden olyan személy, aki meghatározott ideig, más javára és irányítása alatt, díjazás ellenében szolgáltatást nyújt.³¹⁵

Ebbe a fogalomba – ahogyan a Bíróság már egy korábbi ítéletében kimondta – beletartoznak a

³⁰⁹ Dollat, i.m., 70. o.

³¹⁰ Nem terjed ki a Man- és Jersey-szigetre (lásd a fent hivatkozott Pereire Roque ítéletet).

³¹¹ A 237/83. sz. Prodest-ügyben 1984. július 12-én hozott ítélet (EBHT 1984., 3153. o.).

³¹² A 300/84. sz. Van Roosmalen ügyben 1986. október 23-án hozott ítélet (EBHT 1986., 3097. o.).

³¹³ A 9/88. sz. Mário Lopes de Veiga kontra Staatssecretaris van justice ügyben 1989. szeptember 27-én hozott ítélet (EBHT 1989., 2989. o.).

³¹⁴ A 75/63. sz. Unger (férjzett nevén Hoekstra) ügyben 1964. március 19-én hozott ítélet (EBHT 1964., 347. o.). „A «munkavállaló» és a «munkavállalóként végzett tevékenység» fogalmát nem lehet a nemzeti jogszabályokra történő utalással meghatározni, mivel ezeknek inkább közösségi jogi jelentése van. Ellenkező esetben a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó közösségi jogi szabályok érvényesülése megghiúsulna, tekintettel arra, hogy e fogalmak tartalmát a Közösség intézményeinek ellenőrzése nélkül a nemzeti jogrendszerek egyo.úan határozhatják meg, illetve módosíthatják, és minden államnak így lehetősége volna arra is, hogy belátása szerint a Szerződés kedvezményeiből a személyek bizonyos csoportjait kizárja.”

³¹⁵ A 66/85. sz. Deborah Lawrie-Blum kontra Land Baden-Württemberg ügyben 1986. július 3-án hozott ítélet (EBHT 1986., o. 2121. o.) 17. pontja.

részmunkaidőben foglalkoztatottak is.³¹⁶ Elegendő, hogy a személy „valódi és tényleges” tevékenységet végezzen, megkülönböztetve azt a „csekély és járulékos jellegű” tevékenységektől és nem szükséges, hogy az ilyen munkáért kapott tevékenység ellenértéke meghaladja vagy egyenlő legyen a tagállam által meghatározott létminimummal.³¹⁷ A jövedelem kiegészíthető akár a munkavállaló családtagjától kapott forrásokból, de a fogadó tagállamtól kapott pénzügyi támogatásból is.³¹⁸

Azokat a munkanélkülieket illetően, akik munkakeresés céljából, de konkrét állásajánlat nélkül tartózkodnak egy másik tagállamban, a Bíróság már az 1612/68 rendelet hatálybalépése előtt (melynek 5. cikke kifejezetten előírja az álláskeresők egyenlő bánásmódban történő részesítését) elismerte e személycsoport – mint potenciális és jövőbeni munkavállalók – jogait.³¹⁹ Ezt követően az *Antonissen-ügyben*³²⁰ pontosította a tartózkodás feltételeit.³²¹

A *Lebon-ügy*³²² pontosította a széles értelemben vett munkavállalók két csoportját: az első csoportba tartoznak a szűk értelemben vett munkavállalók, akik ténylegesen „beléptek a fogadó tagállam munkaerő piacára” az 1612/68 rendelet I. részének II. címe értelmében: őket megilleti az EK-jog által biztosított valamennyi kedvezmény, beleértve a szociális ellátásokat is. A munkavállalók másik csoportjába az álláskeresők tartoznak, akik csak a szociális és az adózási szférán kívül eső területeken élveznek egyenlő bánásmódot a fogadó tagállam álláskeresőivel.³²³

b) Családtagok

A családtagok fogalmának értelmezése kapcsán a *Reed-ügyben* a Bíróság ugyan úgy ítélte meg, hogy az élettárs nem minősül a munkavállaló családtagjának az 1612/68 rendelet

³¹⁶ Az 53/81. sz. Levin-ügyben 1982. március 23-án hozott ítélet (EBHT 1982., 1035. o.).

³¹⁷ Lásd az ítélet 16. pontját.

³¹⁸ Lásd ebben az értelemben a 139/85. sz. Kempf kontra Secrétaire d’Etat à la Justice ügyben 1986. június 3-án hozott ítéletet (EBHT 1986., 1741. o.).

³¹⁹ Dollat, i.m., 35. o.

³²⁰ A C-292/89. sz. Antonissen-ügyben 1991. február 26-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-745. o.), a melyet a C-344/95. sz. Bizottság kontra Belgium ügyben 1997. február 20-án hozott ítélet megerősített (EBHT 1997., I-1035. o.).

³²¹ „A munkát keresők tartózkodási joga ugyan időbeli korlátozás tárgyát képezheti, azonban [a munkavállalók szabad mozgása jogának] gyakorlati hatékonysága csak akkor biztosított, ha az érintetteknek egy ésszerű határidőt biztosít, amely lehetővé teszi számukra, hogy megismerjék az érintett tagállam területén szakmai képzésüknek megfelelő állásajánlatokat, és hogy adott esetben az alkalmazás érdekében megtegyék a szükséges lépéseket” (az ítélet 16. pontja). Továbbá, „[a]mennyiben a kérdéses határidő leteltét követően az érdekelt bizonyítja, hogy a munkakeresést továbbra is folytatja, és reális lehetőség van arra, hogy őt alkalmazzák, akkor a fogadó tagállam területéről nem utasítható ki” (az ítélet 21. pontja).

³²² A 316/85. sz. Lebon-ügyben 1987. június 18-án hozott ítélet (EBHT 1987., 2811. o.).

³²³ Meulman, Jochen – Waele, Henri de: Funding the Life of Brian: Jobseekers, Welfare Shopping and Frontiers of European Citizenship, *Legal Issues of Economic Integration*, (2004) 31 (4) 277. és 279-280. o.

értelmében, ugyanakkor kimondta, hogy ezeknek a személyeknek a fogadó tagállam területén való tartózkodása elősegíti a munkavállaló integrálódását. A tartózkodási jognak az élettársakra történő kiterjesztése „szociális előny” a fenti rendelet 7. cikkének (2) bekezdése értelmében, és ha a fogadó tagállam biztosítja ezt az előnyt a saját munkavállalóinak, akkor a migráns munkavállalóknak is biztosítania kell, különben állampolgárság alapján történő diszkriminációt követ el.³²⁴

A Bíróság a házastársi viszonyt mindaddig fennállónak tekinti, amíg azt érvényesen fel nem bontották, figyelmen kívül hagyva azt, hogy a felek már huzamos ideje nem élnek együtt, a házasság felbomlása iránti eljárás befejezéséig még megilleti a feleket a családtag státusza.³²⁵ Maga az eljárás megindulása nem fosztja meg jogaitól a házastársat. A gyermekek tekintetében a Bíróság a *Lebon-ügyben* is hangsúlyozta, hogy a függőségi helyzet megállapítása szempontjából az a körülmény döntő, hogy valamely közösségi polgár gondoskodik családtagja szükségleteinek kielégítéséről, nem szükséges megadni e függőségnek az okait. Az eltartotti minőségnek ugyanakkor nem feltétele a tartáshoz való jog. A függőségi helyzet nem határozható meg pontosan. Feltételezhető, hogy ilyen helyzet akkor áll fenn, ha a közösségi polgár családtagja a kívánatos életszínvonal elérése vagy megtartása végett anyagi támogatására szorul, vagy feltételezhető, hogy akkor, ha ezen anyagi támogatás nélkül a családtag a legalacsonyabb elfogadható életszínvonalat sem tudja elérni a származási országában, vagy a szokásos tartózkodási helye szerinti országban. Nem szükséges meghatározni e támogatás igénybevételének okait, sem azt vizsgálni, hogy az érdekelt kereső tevékenység folytatásával képes-e fedezni szükségleteit. Ezt az értelmezést követeli meg különösen az az elv, miszerint a Közösség alapjainak részét képező, a munkavállalók szabad mozgását biztosító rendelkezéseket tágan kell értelmezni.

A házastársak relatív keresőképessége lényegtelen, ezt támasztotta alá a Bíróság a *Gül-ügyben*.³²⁶ Annak ellenére, hogy az alapügy felperese, egy ciprusi orvos, jóval többet keresett brit állampolgárságú feleségénél, arra hivatkozott, hogy ő házastársa eltartott családtagja, amit a Bíróság érvként elfogadott.

³²⁴ Kovar, Robert: Le droit de citoyen de l'Union européenne de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres. In: Libertés, Justice et Tolérance, Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan, vol. 2., Bruylant, Bruxelles, 2004., 1055 o.

³²⁵ A 267/83. sz. Aissatou Diatta kontra Land Berlin ügyben 1985. hozott ítélet (EBHT 1985., 567. o.) és a C-370/90. sz. The Queen kontra Immigration Appeal Tribunal et Surinder Singh, ex parte Secretary of State for Home Department ügyben 1992. hozott ítélet (EBHT 1992., I-4265. o.)

³²⁶ 131/85. sz. Emir Gül kontra Regierungspräsident Düsseldorf (EBHT 1986., 1573. o.)

c) Sportolók

Már a híres *Bosman-ügyet* megelőzően is, a *Walrave-ügyben*³²⁷ úgy ítélte meg a Bíróság, hogy azok a sportolók, akik a sporttevékenységet mint gazdasági jellegű tevékenységet végzik – ellenszolgáltatást kapnak érte – a közösségi jog személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezések hatálya alá esnek. Ezt követően a labdarúgás és a hivatásos kerékpárverseny területén kívül egyéb sportágak³²⁸ vonatkozásában is megismételte a Bíróság ezen álláspontját.³²⁹

d) Szolgáltatások igénybevevői

A *Luisi és Carbone ügyben* a Bíróság kimondta továbbá, hogy a turistákat, a gyógykezelésben részesülőket és mindazokat, akik tanulmányi vagy üzleti úton vannak, szolgáltatást igénybevevő személyeknek kell tekinteni.³³⁰ A fentebb már említett *Cowan-ügy* a turistákra, a *GB-inno-BM ügy*³³¹ pedig valamennyi fogyasztóra kiterjesztette a szabad mozgás jogát, akik abból a célból utaznak át egy másik tagállamba, hogy ott vásároljanak. Mivel minden olyan személy, aki egy másik tagállamba utazik, legalábbis potenciálisan szolgáltatás igénybevevőjének tekinthető, a *Cowan-ügyben* hozott ítélet szinte megegyezik a szabad mozgás általános jogának biztosításával.³³²

e) Diákok

A Bíróság többek között a *Gravier*-³³³ és a *Raulin-ügyben*³³⁴ a diákokra vonatkozóan is kiterjesztően értelmezte a szabad mozgás jogát; az első ügyben kimondva, hogy egy másik tagállamból érkezett diáknak is egyenlő bánásmódban kell részesülnie a szakoktatásba való

³²⁷ 36/74. sz. Walrave kontra Union cycliste international ügyben 1974. december 12-én hozott ítélet (EBHT 1974., 1405. o.).

³²⁸ A kosárlabdára vonatkozóan a fent hivatkozott Lehtonen-ítéletben; a kézilabdára vonatkozóan a C-4;38/00. sz. Kolkpak-ügyben 2003. május 8-án hozott ítéletben (EBHT 2003., I-4135. o.) a dzsúdóra vonatkozóan a C-51/96. sz. Deliège kontra Ligue francophone de judo et disciplines associées ASBL, Ligue belge de judo ASBL, Union européenne de judo ügyben 2000. április 11-én hozott ítéletben (EBHT 2000., I-2549. o.) erősítette meg a Bíróság a Bosman-elvet.

³²⁹ Ezen ítélkezési gyakorlatra vonatkozóan a magyar szakirodalomból lásd Kecskés László - Soós Tamás: Kiterjesztette az Európai Bíróság a Bosman ítélet sportolóokra vonatkozó kedvezményét: Jean-Marc Bosmantól Maros Kolkpakig, Balog „Rókától” a szintén magyar Tim Howardig. Európai jog 2003/6., 39-44. o.

³³⁰ Lásd az Európai Bíróság 26/83. sz. és 286/82. sz. Luisi, Graziana és Carbone egyesített ügyben 1984. augusztus 31-én hozott ítéletét (EBHT 1984., 377. o.)

³³¹ A C-362/88. sz. GB-INNO-BM kontra Confédération du commerce luxembourgeois ügyben 1990. március 7-én hozott ítélet (EBHT 1990., I-667. o.).

³³² Wouters, Jan: European Citizenship and the Case-Law of the Court of the European Communities on the Free Movement of Persons. In: Marias [szerk.]: i.m., 32. o.

³³³ A 293/83. sz. Gravier kontra City of Liège ügyben 1985. február 13-án hozott ítélet (EBHT 1985., 593. o.)

³³⁴ A C-357/89. sz. Raulin kontra Minister van Onderwijs en Wetenschappen ügyben 1992. február 26-án hozott ítélet (EBHT 1992., I-01027. o.).

bejutás feltételei tekintetében, a beiratkozási díj előírása – ha ugyanilyen terhet nem írnak elő a saját hallgatók számára – állampolgárságon alapuló megkülönböztetésnek minősül. A másik ügyben a Bíróság kimondta, hogy a szakképzésbe való bejutás feltételeire vonatkozó megkülönböztetés-mentesség elve magában foglalja, hogy valamely tagállam állampolgárát, akit szakképzésre felvettek egy másik tagállamban, e jogcímen a szakképzés ideje alatt megilleti a tartózkodási jog, amelyet a fogadó tagállam által kibocsátott tartózkodási engedélytől függetlenül gyakorolhat. A létfenntartást szolgáló támogatásokra és hitelekre jóval később, a *Grzelczyk*- és különösen a *Bidar-ügyben* terjesztette ki a Bíróság az egyenlő bánásmód követelményét, bizonyos megszorításokkal, ennek részleteit a későbbiekben fejtem ki.

A fenti ítélkezési gyakorlat eredményeképpen a Bíróság a gazdasági tevékenység egy nagyon széles fogalmát alkotta meg. Ez nem függ a vallásos meggyőződéstől,³³⁵ az érintett tevékenység közigazgatási vagy nemzetközi jellegétől,³³⁶ a tevékenység végzéséhez megkövetelt képességektől vagy az általa elért eredménytől,³³⁷ az érte kapott jövedelem összegétől és jótékonyági, közjogi vagy magánjogi eredetétől, sem pedig a munkaszerződés jogi jellegétől, alkalmi jellegétől, vagy az általa biztosított szociális ellátásoktól. A fogalom kiterjed a sporttevékenységekre és szolgáltatást igénybevevőkre is. Ezzel szemben, nem minősül gazdasági tevékenység végzésének az amatőr sport, az átképzés vagy a beilleszkedés céljából történő foglalkoztatás.³³⁸

4.2.5. A kivételek megszorító értelmezése

A Bíróság értelmezése szerint a szabad mozgás és a közösségi munkavállalók hátrányos megkülönböztetése tilalmának alapelve alóli kivételnek olyan értelmezést kell adni, amely arra korlátozza hatályát, amely feltétlenül szükséges az e rendelkezés által a tagállamok számára védeni engedett érdekek megőrzéséhez.³³⁹ Ez az értelmezés hozzájárul a szabad mozgás alapvető jogi jellegének megőrzéséhez.³⁴⁰

³³⁵ 196/87. sz. Steymann kontra Staatssecretaris van Justice ügyben 1988. október 5-én hozott ítélet (EBHT 1988., 6159. o.).

³³⁶ 389/97. sz. Echternach és Moritz kontra Ministre néerlandais de l'enseignement ügyben 1989. március 15-én hozott ítélet (EBHT 1989., 723. o.).

³³⁷ 344/87. sz. Bettray kontra Staatssecretaris van Justice ügyben 1989. május 31-én hozott ítélet (EBHT 1989., 1621. o.).

³³⁸ A fent említett Batteray-ítélet.

³³⁹ A Lawrie-Blum ítélet 26. pontja.

³⁴⁰ Lásd a Sotgiu-ítélet 4. pontját.

Az EKSz. értelmében a tagállamok egyrészt közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okok alapján indokolt korlátozásokat tarthatnak fenn és vezethetnek be, másrészt a közszolgálati állásokat fenntarthatják a saját állampolgáraiknak.³⁴¹

a) Közszolgálati alkalmazások

Ez utóbbit illetően, a közszolgálati alkalmazások körébe a közhatalom gyakorlásában, illetve olyan funkciókban való közvetlen vagy közvetett részvétellel járó állások tartoznak, amelyek tárgya az állam vagy más közhatalmi szervezet általános érdekeinek védelme, és amelyek – ebből következően – címzettjeik részéről az állammal szemben fennálló különleges szolidaritási viszony létét, valamint az állampolgársági kötelék alapját képező jogok és köteleességek kölcsönösségét tételezik fel. Egyedül azokat az állásokat zárja ki, amelyek – figyelembe véve a velük járó feladatokat és felelősséget – az említett tárgykörökben sajátos közigazgatási tevékenységek jellegét ölthetik.³⁴² Megkülönböztető intézkedések a közszolgálatba egyszer már felvett munkavállalókkal szemben nem alkalmazhatók.³⁴³ Nem minősül közszolgálati alkalmazásnak többek között a gyakorló középiskolai tanári,³⁴⁴ a vasúti,³⁴⁵ az ápolónői,³⁴⁶ a könyvvizsgálói,³⁴⁷ az ügyvédi,³⁴⁸ a kutatói, a tanári állás; az egészségügyben, a közlekedésben, a távközlésben és a víz-, gáz-, elektromos szolgáltatóknál,³⁴⁹ állami vállalatoknál vagy az állami operában³⁵⁰ betöltött poszt.³⁵¹

b) Közrendi, közbiztonsági, közegészségügyi indokok alapján történő korlátozás

A közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okok alapján indokolt korlátozások fenntartására vonatkozóan – amelyek alkalmazásának részletes szabályait hosszú időn

³⁴¹ A régi 48. cikk (3) és (4) bekezdése (jelenleg, módosítást követően, EKSz. 39. cikk (3) és (4) bekezdés), valamint az a régi 56. (jelenleg, módosítást követően, EKSz. 46. cikk) és 66. cikk (jelenleg EKSz. 55. cikk).

³⁴² A 149/79. sz. Bizottság kontra Belgium (az SNCB alkalmazottaira vonatkozó belga szabályozás) ügyben (ún. SNCB II.-ügy) 1980. december 17-án hozott ítéletében (EBHT 1980., 3881. o.)

³⁴³ A fent említett Sotgiu-ítélet.

³⁴⁴ A fent említett Lawrie-Blum-ítélet.

³⁴⁵ A fent hivatkozott 149/79. sz., SNCB II.-ügyben hozott ítélet.

³⁴⁶ 307/84. sz. Bizottság kontra Franciaország (az ápolónői állásokra vonatkozó francia szabályozás) ügyben 1986. június 3-án hozott ítélet (EBHT 1986., 1725. o.).

³⁴⁷ A C-42/92. sz. Thijssen-ügyben 1993. július 13-án hozott ítélet (EBHT 1993., I-4047. o.).

³⁴⁸ A fent hivatkozott Reyners-ítélet.

³⁴⁹ A C-473/93. sz. Bizottság kontra Luxemburg ügyben 1996. július 2-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-3207. o.).

³⁵⁰ A C-290/94. sz. Bizottság kontra Görögország ügyben 1996. július 2-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-3285. o.).

³⁵¹ A Bizottság kezdeményezett egy irányelv-tervezetet a közszolgálati állásoknak a Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján történő lehatárolására vonatkozóan, ezt azonban nem fogadták el, mindössze egy bizottsági közleményt adtak ki e területen (Freedom of movement of workers and access to employment in the public service of the Member States: Commission action in respect of the application of Article 48(4) of the EEC Treaty [HL C 1988., 72., 2. o.]).

keresztül, egészen a 2004/38 irányelv hatályba lépéséig a 64/221 irányelv³⁵² határozta meg – a Bíróság tekintélyes joggyakorlatot halmozott fel, különösen a közrendi korlátozásra vonatkozóan, amelyek közül a következő jellegzetességek emelhetők ki:

- a közrendi korlátozásokat szűken kell értelmezni,³⁵³
- a tagállamok nem vezethetnek be újabb korlátozásokat,³⁵⁴
- a korlátozások alkalmazásának feltétele, hogy fennálljon a közrend olyan tényleges és kellően súlyos veszélyeztetése, mely a társadalom valamely alapvető érdekét érinti,³⁵⁵
- a közösségi jog nem kötelezi arra a tagállamokat, hogy egyformán ítéljék meg a közrendre veszélyes magatartásokat,³⁵⁶ azaz a tagállamok szabadon határozhatják meg e fogalmat, feltéve hogy azt nem egyoldalúan és a közösségi intézmények kontrollja nélkül teszik.³⁵⁷
- a külföldiek beutazására, országon belüli mozgására és tartózkodására vonatkozó törvényi alakítások elmulasztásának ténye a Szerződés értelmében nem eredményezi önmagában a közrend és közbiztonság veszélyeztetését,³⁵⁸
- a kiutasítás célja nem lehet a külföldiek elrettentése, nem alapulhat az „általános megelőzésre” vonatkozó indokokon,³⁵⁹ hanem a külföldi jelenlétének vagy magatartásának valós és megalapozottan komoly veszélyt kell jelentenie a közrendre;³⁶⁰
- korábbi büntetőjogi elmarasztaló ítélet nem eredményezheti automatikusan, vagy kvázi automatikusan az érintett személy élethosszig tartó kiutasítását,³⁶¹

³⁵² A Tanács 64/221/EGK irányelve (1964. február 25.) a külföldiek mozgására és tartózkodására vonatkozó, a közérdek, közbiztonság vagy közegészség által indokolt különleges intézkedések összehangolásáról (HL 56., 1964.4.4., 850. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet 11 o.).

Ennek 3. cikke többek között előírja, hogy a közrendi, illetve közbiztonsági indokok alapján hozott intézkedések kizárólag az érintett személy viselkedésén alapulhatnak, továbbá a tagállamok a közrend és a közbiztonság követelményeit illetően a mérlegelésüket a közösségi jog által védett valamennyi személy egyéni helyzete alapján hozzák meg, és nem általános mérlegelés alapján. A 2. cikk értelmében pedig a korlátozások nem követhetnek gazdasági célkitűzést.

³⁵³ A fent hivatkozott Van Duyn-ítélet; a 67/74. sz. Carmelo Angelo Bonsignore kontra Oberstadtdirektor der Stadt Köln ügyben 1975. február 26-án hozott ítélet (EBHT 1975., 297. o.).

³⁵⁴ A Royer-ítélet.

³⁵⁵ A 30/77. sz. Regina kontra Pierre Bouchereau ügyben 1977. október 27-én hozott ítélet (EBHT 1977., 1999. o.) 35. pontja.

³⁵⁶ A 115/81. és 116/81. sz. Rezguia Adoui kontra Belga Királyság ügyben 1982. május 18-án hozott ítélet (EBHT 1982., 1665. o.).

³⁵⁷ A Van Duyn-ítélet.

³⁵⁸ A Royer-ítélet 40. és 46. pontja.

³⁵⁹ A Bonsignore-ítélet 7. pontja.

³⁶⁰ A 36/75. sz. Rutili kontra Ministre de l'intérieur ügyben 1975. október 28-án hozott ítélet (EBHT 1975., 1219. o.) 28. pontja

³⁶¹ A fent hivatkozott Calfa-ítélet.

- a korlátozások alkalmazását minden esetben arányossági teszt alá kell vetni,³⁶²
- annak értékelése során, hogy vajon a közrend biztosítását célzó intézkedések indokoltak-e, figyelembe kell venni a közösségi jog minden olyan szabályát, amelyek célja egyrészt a tagállamok ilyen vonatkozású mérlegelési jogkörének korlátozása, másrészt az ilyen korlátozó intézkedés hatálya alá tartozó személyek jogvédelmének biztosítása;³⁶³

Amellett, hogy a Bíróság számos esetben pontosította a közrend fogalmát, fokozatosan erősítette a közösségi állampolgároknak a 64/221 irányelv 5-9. cikkében biztosított eljárási jogait a kiutasításokkal szemben. A *Pecasting-ügyben*³⁶⁴ így világosan kifejtette, hogy a más tagállamból érkezett munkavállalóknak ugyanazokat az eljárási biztosítékokat kell élvezniük, mint a tagállam saját állampolgárainak; mindenképp közölni kell velük a kiutasítás indokait,³⁶⁵ valamint jogorvoslatot kell biztosítani számukra egy független hatóság³⁶⁶ előtt, ahol előadhatják érveiket, továbbá ennek a hatóságnak indokolni kell a döntését és közölni kell az érintettel.³⁶⁷ Ez a rendelkezés ugyanakkor nem követeli meg a tagállamoktól, hogy a más tagállamból érkezett polgárok számára különleges jogorvoslatokat biztosítsanak.³⁶⁸

A Bíróság gondosan őrködik afelett, hogy a tagállamok ne alkalmazhassák önkényesen a közrendi klauzulákat.³⁶⁹ Ezek a rendelkezések ugyanis olyan jogokat biztosítanak az egyéneknek, amelyekre a nemzeti bíróságok előtt hivatkozhatnak, és amelyeket a nemzeti hatóságok és jogszabályok kötelesek tiszteletben tartani.³⁷⁰ Egyensúlynak kell fennállnia a személyek szabad mozgása és a tagállamok szuverenitásának tiszteletben tartása között.

4.3. Összegzés

Ezen ítéletek alapján levonható a következtetés, hogy közösségi polgárok akár saját tagállamukkal szemben is bizonyos állampolgársági-jellegű, korábban szigorúan a tagállami

³⁶² A 12/74. sz. Bizottság kontra Német Szövetségi Köztársaság ügyben 1975. február 20-án hozott ítélet (EBHT 1975., 181. o.).

³⁶³ A Rutili-ítélet 51. pontja.

³⁶⁴ A 98/79. sz. *Pecasting* kontra Belga Királyság ügyben 1980. március 5-én hozott ítélet (EBHT 19980., 691. o.).

³⁶⁵ Olyan nyelven kell közölni a határozatot, amelyen megérti annak tartalmát és hatásait. Lásd a 66/74. sz. *Farrauto* ügyben 1975. február 18-án hozott ítéletet (EBHT 1975., 157. o.).

³⁶⁶ A Bíróság a „független hatóságra” vonatkozó követelményt a fent hivatkozott *Adoui*-ítélet 14-18. pontjában értelmezte.

³⁶⁷ A 131/79. sz. *Santillo*-ügyben 1980. május 22-én hozott ítélet (EBHT 1980., 1585. o.).

³⁶⁸ A *Singh*-ítélet.

³⁶⁹ *Dollat*, i.m., 91. o.

³⁷⁰ A fent hivatkozott *Van Duyn*-ítélet.

állampolgárságból eredő jogokban részesültek a közösségi jog alapján – legalábbis a szabad mozgás terén. Mindezek alapján, elsősorban az EB joggyakorlatának hatására, az *európai polgárság* egy kezdetleges formája koncepciójának megjelenéséről beszélhetünk. Természetesen ez a polgárság tartalmában erősen korlátozott maradt – az uniós polgárság tartalmához képest jóval korlátozottabb, mivel nem terjedt ki a politikai jogokra, lehetővé tette azonban azt, hogy már jóval a MSz. hatályba lépését megelőzően a *közösségi polgárok* – mint egy egységes kategória – jogairól beszélhessünk, akik már nem csupán „*piaci polgárok*” (*market citizen*), hiszen a másodlagos jogalkotás és annak a Bíróság általi kiterjesztő értelmezése arra is lehetőséget biztosított, hogy gazdasági tevékenység végzése nélkül is szabadon mozogjanak és tartózkodjanak a Közösség területén, és a lehető legszélesebb körben megillessen őket a hátrányos megkülönböztetés tilalma.

5. A maastrichti kormányközi konferencia

A MSz. aláírását megelőző kormányközi konferenciákon az uniós polgárság bevezetése nem szerepelt a reformok középpontjában, inkább a demokratikus legitimitáció egyik járulékos és mellőzött területének tekintették. Így a konferencia első, nem hivatalos dokumentuma, a *belga memorandum* sem tesz említést az állampolgárságról. Helyette a „*polgárok Európájának*” régóta használatos kifejezést használja, amely elválaszthatatlanul összekapcsolódik a szabad mozgás biztosításával és az emberi jogoknak az EJEE-hez való csatlakozás útján történő fokozott védelmével.³⁷¹ A belga memorandum javaslatot tartalmaz az Európai Parlamenti választásokon való szavazati jog fejlesztésére egységes választási eljárás bevezetése által, valamint a helyi választásokon való szavazati jog fokozatos kiterjesztésére,³⁷² ezen felül a szociális jogok fejlesztésére. Ezek a javaslatok az Európai Parlament szerepének, és egyúttal a demokratikus legitimitáció megerősítésére irányultak.³⁷³ Előbbiek között találhatjuk többek között a petíciós jog erősítésének igényét is.

³⁷¹ Belgian Memorandum, II. rész 2. pont. In: Laursen, Finn – Vanhoonacker, Sophie [szerk.]: The Intergovernmental Conference on Political Union: Institutional Reforms: New Policies and International Identity of the European Community. Professional Research Paper. European Institute of Public Administration, Maastricht, 1992., 272. o.

³⁷² Egy 1986-ban született bizottsági jelentés már felvetette a közösségi polgárok szavazati jogainak a helyi választásokra történő kiterjesztését (Bull EC Supl. 7/86.) és ezt követően a Bizottság már előterjesztett egy irányelvtervezetet [COM (88) 771 final] is ezzel kapcsolatban, az elfogadására azonban nem került sor a Maastrichti KKK eseményei miatt.

³⁷³ O’Leary: The evolving concept ..., 23. o.

Kering egy „legenda” az uniós polgárság bevezetéséről, mely szerint a spanyol miniszterelnök, *Felipe González*, elégedetlen volt az EUSz.-nek a nem a monetáris unióra vonatkozó részeivel és szkeptikus a legitimációs válsággal kapcsolatban, ezért felvetette az európai polgárság (*European Citizenship*) „ötletét”.³⁷⁴ Lehetséges, hogy a történet indoklása nem igaz, az azonban tény, hogy ez az 1990. május 4-én kelt levél volt az első dokumentum, amely felvetette az európai állampolgárság Szerződésbe történő bevezetését. A spanyol miniszterelnök Kohl és Mitterrand levelére válaszolva javasolta az Európai Tanácsnak az intézmény bevezetését, mint az európai politikai unió egyik pillérét.³⁷⁵ A javaslat szerint egy önálló fejezetben kell megfogalmazni az európai állampolgárságra vonatkozó rendelkezéseket. A jogok fő elemét a korlátozásoktól mentes, szabad mozgás, letelepedés és munkavállalás joga, és az aktív és passzív választójog képezné. Végül is a *dublini* Európai Tanács 1990 júniusában az Unió általános célkitűzései között jelölte meg az uniós polgárságot.

5.1. A görög javaslat

A görög kormány memoranduma³⁷⁶ nagyon gyorsan és pozitívan reagált a spanyol felvetésre: meglátásuk szerint a *Népek Európája* megfelelő eszköz arra, hogy Európa népei között erősödjék az az érzés, hogy ugyanahhoz a jogi közösséghez tartoznak. Javaslatuk magját képezte, hogy a Szerződésben el kell ismerni az európai polgár (*European citizen*) fogalmát és emberi jogait, ki kell terjeszteni a helyi választásokhoz kapcsolódó választójogot, valamint egységes és tartózkodási hely alapján biztosított választójogot kell bevezetni az EP választásokon. Görögország azt is javasolta, hogy egyszerűsítsék az egyének Európai Bíróság előtti perképeségére vonatkozó szabályokat és hatékonyabban biztosítsák a Bíróság ítéleteinek végrehajtását. Végül javaslatuk tartalmazta a szolidaritás elvének bevezetését és az „Európai Gazdasági Közösség” megnevezésből a „Gazdasági” kifejezés elhagyását, valamint a következő közös politikák és tevékenységek megerősítését: kultúra, oktatás, környezetvédelem, életminőség javítása, kohéziós politika és a „szociális dimenzió”.

³⁷⁴ Weiler, J.H.H.: Introduction: European Citizenship – Identity and Difference. In: La Torre [szerk.]: i.m., 10. o.

³⁷⁵ Az ír elnökséghez címzett, 1990. április 19-i Kohl-Mitterrand levél azt a felvetést tartalmazta, hogy a kormányközi konferencia fő célkitűzése a demokratikus deficit csökkentése kell legyen. Lásd: Kohl-Mitterrand letter to the Irish Presidency. In: Laursen – Vanhoonacker [szerk.]: i.m., 276. o.

³⁷⁶ Greek Memorandum, 15 May 1990, 5. pont. In: In: Laursen – Vanhoonacker [szerk.]: i.m., 280. o.

5.2. A második Martini-jelentés

Az EP álláspontja ez év nyarán az ún. 2. Martini jelentésben fogalmazódott meg.³⁷⁷ A határozat elismeri, hogy a politikai unió elemének kell lennie egy közös állampolgárságnak és az alapvető jogok védelmét biztosító közös keretnek a gazdasági és monetáris unió, valamint az egységes piac kérdéskörei mellett.³⁷⁸ A jelentés nagyobb figyelmet és terjedelmet szentel az emberi jogok védelme kérdéskörének. E területen elengedhetetlennek tartja, hogy a Közösség csatlakozzon az EJEE-hez, valamint a Szerződésbe foglalja az 1989-ben, a Parlament által megfogalmazott alapjogi katalógust és az 1986-os Rasszizmus és idegengyűlölet elleni határozatot. Joghatóságot kell biztosítani az Európai Bíróság részére a Közösséggel szemben ezen az alapvető jogok a védelme területén, mégpedig oly módon, hogy a közösségi polgárok közvetlenül fordulhassanak az EB-hez, ha a belső jogorvoslati lehetőségeket már kimerítették. Az európai polgárok jogai között mindössze a tartózkodási hely szerint a helyi és EP választásokon gyakorolható választójogot nevesíti.

5.3. A spanyol memorandum

Az uniós polgárságról készített első, részletesen kidolgozott dokumentumot, a *spanyol memorandumot* 1990. szeptember 24-én mutatták be, az „Európai állampolgárság felé vezető út” címmel.³⁷⁹ Ez a tervezet elvetette a Római Szerződést alapul vevő, a polgárságot „közösségi” állampolgárságként kezelő koncepciót, amely a más tagállamokból származó személyeket „privilegizált külföldieknek” tekintette és az állampolgárság *autonóm* koncepcióját hangsúlyozta³⁸⁰: „a tagállamok állampolgárainak – a tagállam uniós tagságából eredő – személyes és oszthatatlan státusza, melynek értelmében olyan különleges jogokkal és kötelezettségekkel rendelkeznek, amelyek az Unió különleges természetének megfelelnek, az Unió határain belül gyakorolhatók és védelem alatt állnak, annak a lehetőségnek az elutasítása nélkül, hogy az európai polgár e státusza e határokon túlra is kiterjedjen.”³⁸¹

Mivel maga az Unió is dinamikus koncepció, amelyet egy végső cél – „az Európa népei közötti mind szorosabb egység” – elérésének folyamata jellemez, az uniós polgárság

³⁷⁷ HL C 231. In: Laursen – Vanhoonacker [szerk.]: i.m., 283. o. 1997. szeptember 17.

Az első Martini-jelentést 1990. március 14-én ismertették (HL C 96), ez volt az 1990-1991-es KKK nyitó-dokumentuma, amely kijelentette, hogy a konferencia napirendjének túl kell terjeszkednie a gazdasági és monetáris unió kérdéskörén, mivel „egyre növekvő szükség mutatkozik az Európai Közösségnek egy föderális Európai Unióvá való gyors átalakítására.” Lásd: Laursen – Vanhoonacker [szerk.]: i.m., 5. o.

³⁷⁸ Ugyanott, 286-287. o.

³⁷⁹ The Road To European Citizenship, Council Doc. SN 3940/90 1990. szeptember 24. Ugyanott, 328-332. o.

³⁸⁰ O’Leary: The evolving concept..., 25. o.; Closa: The concept of citizenship..., 1159. o.

³⁸¹ Laursen – Vanhoonacker [szerk.]: i.m., 329. o.

ehhez hasonlóan szintén alapvetően „dinamikus és fejlődő” fogalom a spanyol javaslat értelmében, mivel elősegítené az Unió régiói közötti különbségek csökkentését, a nagyobb fokú társadalmi és gazdasági kohézió elérését.

Az európai polgárság koncepciója a jogok és kötelezettségek jelenleg már létező két szféráját egy harmadikkal egészítené ki. Az első – már létező – terület a nemzeti jog, amely a tagállami állampolgári státusból ered, és amely semmilyen körülmények között sem helyettesíthető. A második szféra a Szerződések rendelkezéseiből származik a Közösség tagállamainak állampolgárai számára. E két szféra egészül ki egy harmadikkal az Unió létrejövetele folytán, és minőségi változást hoz a polgárok életében, lebontva egy másik tagállam területén élő közösségi polgár „privilegizált”, de „mégiscsak külföldi” státuszából eredő hátrányokat.

Az uniós polgárok jogai és kötelezettségei a javaslat szerint három alapvető elemből tevődnének össze: az *első* csoportba az „európai polgárok speciális alapjogai” tartoznak, ahová a szabad mozgás, a letelepedés és a letelepedés helye szerint a politikai életben való szabad részvétel joga sorolható. A *másodikba* „az Unió dinamikus fejlődéséből eredő jogok” kerültek, amelyek a RSz.-ből származó, de továbbfejlesztett jogokat jelentik: az új közösségi politikák ellátásával párhuzamosan a polgároknak is többletjogai (és kötelezettségei) származnának, például a szociálpolitika, az egészségügy, az oktatás, a kultúra, a környezetvédelem és a fogyasztóvédelem területén. A jogok *harmadik* csoportjába a Közösségen kívül, harmadik országokban biztosított jogok sorolhatók. Így elsősorban a diplomáciai és konzuli segítségnyújtás és védelem jelenik meg. Ennek gyakorlati megvalósítását nagymértékben előmozdítaná az uniós útlevél kibocsátása, mivel ennek segítségével a polgárok könnyen igazolhatnák személyazonosságukat harmadik államok hatóságai előtt.

A legelső és legfontosabb jog a spanyol javaslat szerint a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának biztosítása kell hogy legyen, amelyet politikai részvételi jogosítványoknak kell kiegészíteniük, melyek alapvető célja az, hogy megszüntessék az egy másik tagállamban való tartózkodás negatív hatásait. Bár ezen jogok egy része már létezett az EGKSz. alapján, gyakorlati végrehajtásukat el kell mélyíteni, és valamennyi európai polgár érdekében ki kell őket szélesíteni.

Az európai polgárok politikai részvételi jogosítványainak a véleménynyilvánítási, a gyülekezési és egyesülési szabadságon kell alapulnia és fokozatosan ki kell terjeszteni a tartózkodási országban tartott választásokon való részvételre. Az Európai Parlamenti választások vonatkozásában egy egységes választási eljárást, valamint a tartózkodási hely

alapján gyakorolt választójogot kellene fokozatosan bevezetni. A spanyol javaslat úgy ítélte meg, hogy „megérett az idő,” hogy az európai állampolgárok a helyi választásokon tartózkodási hely alapján – és nem állampolgárságuk alapján – rendelkezzenek választójogokkal. A végcélt a spanyol kormány a teljeskörű választójog elérésében jelölte meg.

A polgárok jogainak védelme érdekében javasolta az uniós ombudsman tisztségének felállítását is, illetve – az uniós polgárok kötelezettségeit illetően – kiemelte a tagállamok által előírt katonai szolgálat érvényessége elismerésének kötelezettségét.

A spanyol javaslat e jogokat flexibilisnek, rugalmasnak ítélte meg: a polgárok jogainak listája nem foglal mindent magában, hanem ezen felül is létez(het)nének Szerződésen kívüli jogaik. E *státus civitatis* továbbfejlesztésének egyik lehetőségeként felveti a javaslat a katonai vagy azzal egyenértékű szolgálat teljesítésének lehetséges kötelezettségét, amelyet bármely tagállamban lehetne teljesíteni.

Végül – bár Spanyolország úgy ítélte meg, hogy az alapjogok védelme az uniós polgárságtól elkülönülten kezelendő kérdés – fontossága miatt kiemelte, hogy a közösségi jognak állampolgárságra való tekintet nélkül biztosítania kell az emberi jogok egységes védelmét.

A spanyol memorandum jelentősége, hogy megkülönböztette az *állampolgárság fogalmát* – amely *per se* a legitimáció bázisa lehet – a *status civitatis* állapotától, amely az Európai Unió polgárainak jogai, szabadságai és kötelezettségei gyűjteményeként határozható meg. Ebből vezethető le az uniós polgárság következő jellegzetessége, az addicionalitás: mivel a közösségi jog által biztosított jogok és szabadságok csak kiegészítik a nemzeti jog által biztosítottakat, és az előbbi élvezete az utóbbi függvénye, ezért – a spanyol javaslat értelmében – az európai állampolgárság csak kiegészítő, másodlagos jellegű a nemzeti állampolgársághoz képest.³⁸²

5.4. A dán memorandum

A legtöbb tagállam pozitívan fogadta a spanyol javaslatot, bár a – konferencia valamennyi témájával szemben elutasítóan viselkedő – britek úgy vélték, hogy túl korai még a polgárságot a politikai unió alapvető elemének tekinteni, inkább csak mint fokozatosan elérendő célt kellene kijelölni, a franciák számára pedig érzékeny pont volt a helyi választójog francia állampolgárokon kívüli polgárokra történő kiterjesztése, mivel szuverenitásukba való

³⁸² Closa: The concept of citizenship..., 1137. o.

beavatkozásnak érezték.³⁸³ Az Unió szociális dimenziójának megerősítést célzó dán memorandum³⁸⁴ alapvetően elfogadta és támogatta a spanyol javaslatot. Újdonsága, hogy kiemelt kérdésként kezelte a közösségi intézmények átláthatóbb működését, ezért kezdeményezte többek között bizonyos – addig zárt – tanácsi ülések dokumentumainak nyilvánosságra hozatalát. Ezen felül a dán javaslat elsődleges célkitűzésként jelölte meg a jobb életkörülmények biztosítását. Álláspontja szerint ennek érdekében szükséges lenne számos alapelvet – a munkához, az oktatáshoz, a szociális biztonsághoz való jogot, az egyesülés és a gyülekezés szabadságát – a Szerződésben rögzíteni. Támogatta az EP égisze alatt működő ombudsman-rendszer létrehozását is, illetve a helyi választásokon gyakorolt választójog biztosítását is – igaz, eltérő indokkal, mint a spanyol javaslat: a dán kezdeményezés a közösségi polgárok közötti szolidaritás fokozása érdekében.

5.5. A portugál memorandum³⁸⁵

A portugál javaslat központi jelszava a „hozzuk Európát közelebb a polgárokhoz”. Sok elemében a spanyol memorandumra emlékeztetett, mindenekelőtt abban, hogy kihangsúlyozta az európai polgárság Szerződéses alapokra helyezésének fontosságát, mivel ez lényeges előfeltétele a politikai uniónak. A jogok középpontjában a szabad mozgás és az általános tartózkodási jog garantálása, a helyi választásokon való választójog biztosítása, az egységes parlamenti választások bevezetése és a diplomáciai és konzuli védelem állt, elutasítva az emberi jogok védelmének az európai állampolgárságban történő megfogalmazását. Ugyanakkor a portugál javaslat – nagyon bölcsen és előrelátóan – azt is megjegyezte, hogy bármi is lesz az európai állampolgárság tartalma, a polgárokat tájékoztatni kell róla, nehogy összetéveszthessék a tagállami állampolgárság fogalmával. Nagyon fontos ugyanis, hogy a polgárok megértsék az új intézményt, nem szabad kétségeket hagyni bennük afelől, hogy a tagállami állampolgárságuk továbbra is változatlanul fennmarad.

³⁸³ Martial, Enrico: France and European Political Union. In: Laursen – Vanhoonacker [szerk.]: i.m., 126. o.

³⁸⁴ Memorandum from the Danish Government, 4 October 1990. In: Laursen – Vanhoonacker [szerk.]: i.m., 296-297. o.

³⁸⁵ Memorandum from the Portuguese Delegation, 30 November 1990. In: Laursen – Vanhoonacker [szerk.]: i.m., 304-305. o.

5.6. A római Európai Tanács, 1990. december 14-15.

1990 végére bizonyossá vált, hogy az európai állampolgárságról szóló cikkeket be kell iktatni az új szerződésbe. „Az Európai Tanács meglehetősen állapítja meg, hogy konszenzus van a tagállamok között arra vonatkozóan, hogy az európai állampolgárság intézményét meg kell vizsgálni” – jelentette ki az elnökségi konklúzió.³⁸⁶ Mindezt még ezt megelőzően megerősítette *Kohl kancellár és Mitterrand elnök* 1990. december 6-án az olasz elnökséghez írt levele, melyben a demokratikus legitimáció erősítésére vonatkozó javaslatok élén szerepelt az európai állampolgárság felállítása, mégpedig a spanyol javaslat figyelembe vételével.³⁸⁷

E csúcserkezesen jelentős elmozdulás történt: a konklúziókból világossá vált, hogy az uniós polgárságot az Unió egyik önálló elemeként kell tekinteni, elválasztva a demokratikus legitimáció kérdésétől. Így egyértelmű elmozdulás történt a belga, dán, portugál, német és francia javaslatoktól. A tagállamok megegyeztek az állampolgárság fogalmának megvitatásáról, valamint a jogokat összefoglaló, majd a Szerződés részévé váló katalógus készítésének szükségességéről. Mint lehetséges jogok, a következők merültek fel:³⁸⁸

- *polgári jogok*: a tartózkodás helye alapján biztosított választójog az Európai Parlamenti választásokon és – *esetleg* – a helyi választásokon is;
- *szociális és gazdasági jogok*: a gazdasági tevékenységtől független szabad mozgás és tartózkodás joga; esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód biztosítása minden közösségi polgárnak;
- a Közösség határain kívül a közösségi polgárok közös védelme.

Az Európai Tanács kiemelte, hogy figyelmet kell szentelni a polgárok jogainak a közösségi intézményekkel szemben történő biztosítására, az ombudsman-rendszer felállítására is, de tekintettel kell lenni az egyes tagállamok sajátos problémáira. Különösen fontos azonban azt kiemelni, hogy a Tanács – a spanyol dokumentummal ellentétben - az emberi jogokat nem tekintette az állampolgári jogokkal összefüggő kérdésnek, mivel – érvelése szerint – ezek olyan önálló jogok, amelyek egyforma garanciákkal minden személyt állampolgárságuktól függetlenül megilletnek.

³⁸⁶ European Council Rome, 14 and 15 December 1990, Presidency Conclusions, (Part I). In: Laursen – Vanhoonaeker [szerk.]: i.m., 320. o., 3. pont.

³⁸⁷ Text of the Letter Addressed to Andreotti by Kohl and Mitterrand, 6 december 1990. In: Laursen – Vanhoonaeker [szerk.]: i.m., 313. o.

³⁸⁸ Ugyanott, 313. o.

5.7. A spanyol szövegtervezet

1991 februárjára elkészült az állampolgárságra vonatkozó cikkek első szövegtervezete. A korábbi memorandumban foglaltakat megismételve, Spanyolország azt javasolta, hogy az állampolgársági jogokat egy külön címben helyezték el a Szerződésben.³⁸⁹ E cím csak az uniós polgárok jogait és kötelezettségeit tartalmazná, az egészségügy, az igazságügyi együttműködés és más területeket érintő módosítások sérelme nélkül. Így a szociális jogok sem kerültek fel az uniós polgárok jogosítványainak listájára

A javasolt „O. cím” az *Unió polgárságát*³⁹⁰ a tagállamok állampolgáira korlátozta, és kiemelte e státusz kiegészítő, másodlagos jellegét a tagállami állampolgársághoz képest – ugyanakkor lehetővé tette volna azt is, hogy a Tanács egyhangúsággal határozhasson arról, hogy olyan személyekre is kiterjessze e jogokat, akik egyik tagállamnak sem állampolgárai.³⁹¹ Bár a korábbi spanyol memorandum kifejezetten megkülönböztette és elkülönítette az állampolgári és az emberi jogokat, ez a javaslat – a 2. cikk – tartalmazta a tagállamok alkotmányaiba és az EJEE-ben foglalt emberi jogok tiszteletben-tartásának kötelezettségét. A 4. cikk az esélyegyenlőség biztosítását, az 5. cikk pedig a megkülönböztetés tilalmát írta elő a „Szerződés alkalmazási körében”. A javaslat természetesen tartalmazza a korlátozásoktól mentes szabad mozgás jogát, amely azonban nem szolgálhat arra, hogy a polgár ezáltal elkerülje a saját államával vagy bármely másik tagállammal szemben fennálló kötelezettségeit.³⁹² A 7. cikk pontosítja az uniós polgárok politikai jogait: így mindenek előtt joguk van politikai egyesületekhez és csoportokhoz csatlakozni és választójogukkal élni a tartózkodási helyükön az európai és a helyi választásokon. A javaslatban szintén találkozhatunk a diplomáciai és konzuli védelemhez való joggal,³⁹³ az erre vonatkozó rendelkezést azonban a CFSP-re vonatkozó viták lezárta után, az EGKSz. 220. cikkére³⁹⁴ tekintettel kell meghozni. E jogoknak közvetlenül alkalmazhatósággal kell bírniuk.

³⁸⁹ Spanish Delegation: European Citizenship, 21 February 1991. In: Laursen – Vanhoonacker [szerk.]: i.m., 325-328. o.; O’Leary: The evolving concept..., 28. o.

³⁹⁰ Bár a római Európai Tanács még kifejezetten az *európai polgárság (European citizenship)* kifejezést használta, a spanyol javaslat – különösebb indoklás nélkül – kívánatosabbnak tartja az *Unió polgársága (citizenship of the Union)* kifejezés használatát.

³⁹¹ 1. cikk 1-3. bekezdése

³⁹² 6. cikk 1. és 3. bekezdés

³⁹³ 8. cikk

³⁹⁴ Az EGKSz. 220. cikke (jelenleg EKSz. 293. cikk): „A tagállamok, amennyiben szükséges, tárgyalásokat folytatnak egymással annak érdekében, hogy állampolgáraik javára biztosítsák: –a személyek védelmét, valamint a jogok gyakorlását és védelmét ugyanazokkal a feltételekkel, mint amelyeket minden egyes állam a saját állampolgárainak biztosít;...”

Újdonsága a javaslatnak, hogy kötelezettségként megjelöli azon tagállam jogszabályainak betartását, ahol az uniós polgár tartózkodik.³⁹⁵

A javaslat továbbfejlesztve tartalmazza az ombudsmani intézmény felállításának tervét: már nem is egy „központi” ombudsman létrehozását javasolja, hanem azt, hogy minden tagállamban hozzanak létre egy-egy ombudsmant, akinek a feladata az uniós polgároknak a Szerződés által biztosított jogainak védelme, a polgárok segítése, jogaikról való tájékoztatása.³⁹⁶

A javaslat egy preambulumbekzdés beillesztését is javasolta, amely egy hivatkozást tartalmazott az Uniótól eredő jogokkal és kötelezettségekkel rendelkező *közös polgárságra*, amelyen keresztül a demokratikus legitimáció forrásának és az Unió egyik alapvető pillérének tekintett, a polgárokat szolgáló egységes terület megvalósul.

5.8. A Bizottság javaslata

A Bizottság a 1990. októberében közzétett véleményében³⁹⁷ kifejtette, hogy egyetért az európai uniós polgárság bevezetésével, e koncepció fejlesztése központi jelentőségű a demokratikus legitimáció megerősítésének célkitűzése szempontjából, és a polgároknak valamennyi, őket közvetlenül érintő politikába beleszólást kell kapniuk. Egy tizenkét cikkből álló szövegtervezetet is előterjesztett ebben a véleményében. Ebben úgy ítélte meg, hogy az uniós polgárság csak kiegészítő jellegű és két elven nyugszik: a Közösség demokratikus legitimációjának erősítése és a tagállami állampolgárságok kiegészítésének, valamint az Unió politikai, gazdasági és szociális dimenziójának a fejlesztése elvén.

Érdekes kiemelni, hogy – a második spanyol memorandumhoz, valamint az Európai Parlamenthez hasonlóan – a Bizottság is úgy vélte, hogy az emberi jogok védelme elengedhetetlen az állampolgárság tartalmának meghatározásakor. A Bizottság azt javasolta, hogy vezessenek be egy hivatkozást az EJEE-nek tiszteletbentartására és az ehhez való csatlakozás szükségességére vonatkozóan. A biztosítandó jogok körét szélesebben határozta meg, mint a spanyol tervezet, a szabad mozgás és tartózkodás, valamint a választójogon kívül ide sorolta az egészséges környezethez való jogot, a környezetvédelmi ügyekről való tájékoztatáshoz és konzultációhoz való jogot, valamint a kulturális véleménynyilvánításhoz

³⁹⁵ 6. cikk 2. bekezdés

³⁹⁶ 9. cikk

³⁹⁷ Commission opinion of 21 October 1990 on the proposal for an amendment of the Treaty establishing the EEC with a view to Political Union, COM (90) 600

való jogot is.³⁹⁸ Ezen felül az uniós polgárok harmadik államok területén – a tagállamok védelme mellett - közvetlenül az Unió védelmére is jogot formálhatnak a javaslat értelmében.

A Bizottság e korai álláspontjának másik érdekes eleme, hogy az uniós polgárok jogai mellett kötelezettségeket is nevesít: annak a tagállamnak a jogszabályainak a betartását, ahol tartózkodik, valamint mások kulturális véleménynyilvánításának tiszteletbentartását.

A javaslat előírta, hogy az egészségvédelemre, különösen a munkakörnyezet védelmére, valamint a gazdasági és szociális jogokra, így az egyenlő bánásmódra, az esélyegyenlőségre, illetve harmadik államok állampolgárai méltóságának tiszteletbentartására és társadalmi kirekesztésének megakadályozására vonatkozó szabályokat fokozatosan kell elfogadni.

5.9. A Szerződés módosítására vonatkozó elnökségi tervezetek

A luxemburgi elnökség 1991. április 12-én mutatta be az EGKSz. módosítására vonatkozó első szövegtervezetét,³⁹⁹ melynek az uniós polgárságra vonatkozó része a spanyol memorandum által megfogalmazott tíz cikkben, valamint a Bizottság tizenkét cikkben javaslatán alapult, illetve a dán javaslat ombudsmanra vonatkozó részét vette át. Nagyon fontos, hogy a Szerződés-tervezet elfogadta az *uniós polgárság (Union citizenship)* spanyolok által javasolt terminológiáját. Az uniós polgárok jogainak közvetlen alkalmazhatóságára vonatkozó rendelkezés és a jogok végrehajtását szolgáló intézkedések minősített többséggel történő elfogadására vonatkozó spanyol javaslatok viszont nem kerültek be a tervezetbe, a spanyol és a bizottsági dokumentum által javasolt, az emberi jogok védelmére vonatkozó cikkek pedig az EUSz. közismert F. cikkébe kerültek. A preambulumbekzdésre vonatkozó spanyol javaslat – kissé lerövidítve ugyan – de szintén bekerült az EUSz.-be.⁴⁰⁰

Ez a szövegtervezet nem sokban különbözött a Maastrichtban később elfogadott végleges szövegtől, azt sem a következő luxemburgi tervezet,⁴⁰¹ sem a két holland tervezet nem érintette jelentős mértékben.⁴⁰² A MSz.-t megelőző kormányközi konferencián más témákkal – a politikai unió szerkezetével, a közös kül- és biztonságpolitika tartalmával, a NATO és a NyEU szerepével, az GMU kiépítésével, a minősített többség kérdésével, a

³⁹⁸ Marias: From Market Citizen to Union Citizen. In: Marias [szerk.]: i.m., 17. o.

³⁹⁹ Non-Paper by the Luxembourg Presidency, Draft Treaty Articles with a View to Achieving Political Union. In: Laursen – Vanhoonacker [szerk.]: i.m., 14. o.

⁴⁰⁰ Kilencedik preambulumbekzdés: „AZZAL AZ ELHATÁROZÁSSAL, hogy országaik állampolgárai számára közös uniós polgárságot hoznak létre...”

⁴⁰¹ Draft Treaty on the Union from the Luxembourg Presidency, 18 June 1991. In: Laursen – Vanhoonacker [szerk.]: i.m., 361-362. o.

⁴⁰² Marias: From Market Citizen to Union Citizen. In: Marias [szerk.]: i.m., 9. o.

Parlament szerepének kiszélesítésével, stb. – összehasonlítva, az uniós polgárság nem tartozott a legtöbb vitát kiváltó kérdések közé.

6. Összegzés

Az Európai Parlament éles kritikát fogalmazott meg a konferencia eredményeként létrehozott uniós polgárság koncepciójával szemben: véleménye szerint nem uniós polgárságot hoztak létre, hanem számos olyan különleges jognak a listáját, amelyek a nemzeti jog megítélése alá esnek.

A KKK során benyújtott különböző memorandumokból kiderül, hogy az európai állampolgárságot a Közösség demokratikus legitimitációjával összekapcsolódó kérdésnek tekintették, egy olyan eszköznek, amellyel közelebb hozhatók a polgárok a Közösség döntéshozatali mechanizmusához, és ezáltal csökkenthető a demokratikus deficit. Nagyobb átláthatóság, elszámolhatóság és nyilvánosság lesz az eredménye az európai állampolgárság bevezetésének, ráadásul a közösségi polgárok jogi védelmét is erősíthetik ezzel. Egyesek úgy tekintették, hogy a polgárok és az Unió közötti identitástudat fejlesztésének alapjául is szolgálhat, egy európai identitás kialakításaként és körvonalazhatja a születőben lévő politikai unió személyi hatályát,⁴⁰³ valamint megerősíti a személyek szabad mozgáshoz való jogát az Unión belül.⁴⁰⁴ Felmerültek olyan félelmek is, hogy e státusz bevezetésével Európa egy még nehezebben bevezethető erőddé válik a harmadik államból érkező személyek számára, abban az értelemben, hogy az uniós jog kizárja őket a gazdasági, szociális és politikai jogokból.

Mára egyértelművé vált, hogy az „európai erődtől” való félelem alaptalannak bizonyult, a 2003/109 irányelv⁴⁰⁵ sok tekintetben megnyugtatóan rendezti a harmadik államok tartósan letelepedett állampolgárainak helyzetét, ezen felül az emberi jogok védelme terén az Unióban történt előrelépések (az Alapjogi Charta elfogadása és kihirdetése, a diszkrimináció általános tilalmát kimondó klauzula EK Sz.-be illesztése, az Alapjogi Ügynökség felállítása) szintén megerősíti e félelem eltűzött voltát.

⁴⁰³ O’Leary: The evolving concept..., 31. o.

⁴⁰⁴ O’Leary, Siofra: The Options for the reform of the European Union Citizenship. In: O’Leary – Tiilikainen [szerk.]: i.m., 84. o.

⁴⁰⁵ A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról (HL L 16., 2004.1.23., 44. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 272. o.)

O'Leary szerint azt a célkitűzést, hogy az uniós polgárság erősítse az európai identitástudatot, semmiképpen sem sikerült elérni,⁴⁰⁶ az Unió demokratikus legitimitációjának erősítéséhez – átláthatóbb, nyitottabb, elszámoltathatóbb működéséhez - viszont hozzájárult többek között az európai ombudsman munkáján, a dokumentumokhoz való hozzáférés jogának biztosításán, valamint a személyek szabad mozgására vonatkozó joganyag kodifikációján keresztül.

⁴⁰⁶ O'Leary, Siofra: The Options for the reform of the European Union Citizenship. In: O'Leary – Tiilikainen [szerk.]: i.m., 99-100. o.

MÁSODIK RÉSZ: AZ UNIÓS POLGÁROK EGYENLŐ BÁNÁSMÓDHOZ VALÓ JOGÁNAK EGYES TERÜLETEI

Álláspontom szerint az uniós polgárság középpontjában a diszkrimináció tilalma és az egyenlő bánásmód elve áll, így a szabad mozgás, a tartózkodás helye alapján gyakorolt európai parlamenti illetve helyhatósági választójog, valamint a harmadik államok területén biztosított diplomáciai és konzuli védelem vezérlőelve is a megkülönböztetés tilalma. Azonban nyilvánvaló intenzitásbeli különbség van e három jog között, mind szabályozottságukat, mind pedig az egyenlő bánásmód elvének érvényesülését illetően. A következő részben ezt vizsgálom meg.

III. FEJEZET AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD ELVE A SZABAD MOZGÁS TERÜLETÉN

A személyek szabad mozgása alatt a következőkben összefoglalóan a természetes személyek számára biztosított azon jogot értem, hogy egy állampolgárságuktól eltérő tagállamban munkát vállalhatnak, önálló vállalkozói tevékenységet folytathatnak és ezekhez kapcsolódóan, de ettől függetlenül is beléphetnek egy másik tagállam területére, ott tartózkodhatnak hosszabb vagy rövidebb ideig és azt bármikor szabadon elhagyhatják.

A szabad mozgás jogáról kétféle kontextusban beszélhetünk az uniós polgárság témakörén belül. Egyrészt tekinthető magának az uniós polgárság előzményének:⁴⁰⁷ a személyek szabad mozgása terén, az elsődleges és másodlagos joganyagban, valamint a Bíróság ítélezési gyakorlata eredményeképpen végbement fejlődés követte ki az utat az uniós polgárság intézménye felé, legfőképp azért, mert fokozatosan fellazította a gazdasági tevékenység végzéséhez fűződő követelményt, korlátok közé szorította a kivételek alkalmazásának lehetőségét és – a másodlagos jogalkotással párhuzamosan - megnyitotta a jogot valamennyi tagállami polgár számára. A következőkben a személyek szabad mozgásának témakörét abból a szempontból vizsgálom meg, hogy jelent-e, és ha igen, milyen többletet az, hogy az EKSz. immár az uniós polgárok jogai között is deklarálja a szabad mozgás jogát, és az EB hogyan értelmezte ebben az összefüggésben a jogot.

⁴⁰⁷ Lásd részletesebben a II. fejezet 4. pontját.

1. Az uniós polgárok szabad mozgáshoz való joga

Az EKSz. 18. cikke (korábban 8a. cikk) jelenleg a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az e szerződésben és a végrehajtására hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.

(2) Ha a Közösség fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy e célkitűzés megvalósuljon, és e szerződés nem biztosítja a szükséges hatáskört, az (1) bekezdésben említett jogok gyakorlásának megkönnyítése érdekében a Tanács rendelkezéseket fogadhat el. Ennek során a Tanács a 251. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően jár el.

(3) A (2) bekezdés az úti okmányokra, személyazonosító igazolványokra, a tartózkodási engedélyekre vagy bármely egyéb ilyen okmányra vonatkozó rendelkezésekre, továbbá a szociális biztonságra vagy a szociális védelemre vonatkozó rendelkezésekre nem alkalmazható.”

Első látásra úgy tűnik, hogy a maastrichti módosítás mindössze visszautal az EKSz. 39. cikkére és nem hoz változást, tekintettel arra, hogy továbbra is a Szerződésben megállapított feltételekhez és a másodlagos jogalkotás által meghatározott részletszabályokhoz köti a szabad mozgás gyakorlását.⁴⁰⁸ Jelentős újítás azonban, hogy az EKSz. 18. cikk (1) bekezdése már *minden* uniós polgár számára közvetlenül biztosítja a szabad mozgás jogát; ezáltal szerződési rangra emelkedett az eddig mindössze a másodlagos jogforrásban szabályozott gazdaságilag nem aktív személyek szabad mozgáshoz való joga. Ebből következően már nem másodlagos, funkcionális ezeknek a személyeknek a joga, hanem közvetlen és általános. Ugyanakkor kiegészítő jellegű: a Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján is körvonalazódik, hogy csak abban az esetben alkalmazható, ha nincs más jogalap a szabad mozgás jogának gyakorlására.⁴⁰⁹

Ebben a cikkben kódolva van a közvetlen hatály lehetősége, ami mellett a szakirodalom már azelőtt is érvelt, mielőtt azt a Bíróság a *Baumbast-ügyben* megerősítette.⁴¹⁰ Az uniós polgárságra vonatkozó rendelkezéseket hatálybalépésüktől kezdve alkalmazni kell, még a korábban keletkezett helyzetekre is.⁴¹¹

A közösségi jogot, az EKSz. rendelkezéseit az Európai Bíróság tölti ki tartalommal. A Bíróság lehet az integráció „motorja,” kiterjesztő értelmezéssel – és a korlátozások

⁴⁰⁸ Margue, Tung-Laï: L'Europe des citoyens: des droits économiques à la citoyenneté européenne. *Revue du Marché Unique Européen*, 1995/3, 118. o

⁴⁰⁹ Kovar: Le droit de citoyen de l'Union européenne de circuler et de séjourner ..., In: *Libertés, Justice et Tolérance*. 1050. o. A 18. cikk általános jogot biztosító jellegével szemben egyedül Fries és Shaw fejezi ki kétségeit. Lásd: Fries–Shaw: i.m., 533- 559. o.

⁴¹⁰ Lásd Mattera, i.m., 19-23. o.; Kovar: Le droit de citoyen de l'Union européenne de circuler et de séjourner ..., In: *Libertés, Justice et Tolérance*. 1050. o., Hall, Stephen: *Nationality, Migration Rights and Citizenship of the Union*. Martinus Nijhoff Publishers, 1995., 182-208. o.

⁴¹¹ Lásd ebben az értelemben a C-195/98. sz. Österreichischer Gewerkschaftsbund ügyben 2000. november 30-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-10497. o.) 54. és 55. pontját.

megszorító értelmezésével – a *Szerződés* „szellemét, rendszerét és megfogalmazását”⁴¹² szem előtt tartva, tükrözi az európai integráció aktuális állapotát.⁴¹³ Az Európai Bíróságnak már számos esetben volt alkalma értelmezni az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogát, azonban kezdetben nem, illetve nem kellően vállalta fel ezt a szerepet. Meglehetősen „vonakodó” volt a tekintetben, hogy az uniós polgárok számára biztosított jogok hatályának kiszélesítése érdekében az EKSz. 18. cikkére hivatkozzon.⁴¹⁴

Több ügyben – így például időben a legkorábbi *Skanavi-ítéletben*,⁴¹⁵ valamint a fent említett *Wijsenbeek*- és a később ismertetendő *D’Hoop*-ügyben is – úgy ítélte meg, hogy nincs szükség a 8a. cikk értelmezésére, mivel az EKSz. más rendelkezése (a *Skanavi*-ügyben például az 52. cikk) megfelelő alap a következtetések levonásához. A *Stöber és Pereira ügyben*⁴¹⁶ pedig elutasította a főtanácsnoknak a 8a. cikk alkalmazására vonatkozó javaslatát, helyette a diszkriminációt tiltó speciálisabb szabályokra hivatkozott.⁴¹⁷

Általában megállapítható, hogy a főtanácsnokok sokkal intenzívebb szerepet vállaltak az uniós polgársághoz kapcsolódó szabad mozgás jogának fejlesztésében, mint a Bíróság.⁴¹⁸ Így a fentebb már említett⁴¹⁹ *Konstantinidis-ügyben* – amely egy görög névnek a német átírására vonatkozott – *Jacobs* főtanácsnok kétféle megoldási módozatot is kidolgozott: egyrészt azt javasolta a Bíróságnak, hogy a diszkrimináció tilalmának elvére alapozva oldja meg az ügyet, másrészt pedig vizsgálja meg a kérdés alapjogi vonatkozásait és ne csak az élet- és munkafeltételek tekintetében részesüljön a migráns munkavállaló egyenlő bánásmódban egy másik tagállam területén, hanem az emberi jogainak védelme terén is, így „[j]oga [legyen] azt mondani, hogy »civis europeus sum« és alapvető jogainak megsértésével szemben erre a státuszára hivatkozni.”⁴²⁰

Ez a megközelítésmód nagyon innovatív, szélesen értelmezi a polgároknak a közösségi jog által biztosított védelmet.⁴²¹ A Bíróság azonban sokkal konzervatívabban kezelte az ügyet és egyszerűen a letelepedési jog területén a diszkriminációt tiltó rendelkezésekre hivatkozva oldotta meg.

⁴¹² A fent hivatkozott Van Gend & Loos ítélet.

⁴¹³ Vassilios Skouris, az Európai Bíróság elnökének szavai, idézi: Mantu, i.m., 70. o.

⁴¹⁴ Kochenov, Dimitry: The European Citizenship Concept and Enlargement of the Union. *Romanian Journal of Political Science*, 2003/3., 82. o.

⁴¹⁵ A C-193/94. sz. *Skanavi és Chryssanthakopoulos* ügyben 1996. február 29-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-929. o.).

⁴¹⁶ A C-4/95. és 5/95. sz. *Ströber és Pereira kontra Bundesanstalt für Arbeit* ügyben 1997. január 30-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-511. o.).

⁴¹⁷ Fries–Shaw: i.m., 537. o.

⁴¹⁸ Toner, i.m., 174. o.

⁴¹⁹ Lásd az I. fejezet 3.3.1. pontját.

⁴²⁰ Az indítvány 46. pontja.

⁴²¹ Toner, i.m., 174. o.

A kezdeti hezitálást követően a Bíróság mára számos ítéletében hivatkozott az uniós polgári státuszra. A következőkben ezen ítéleteket ismertetem és elemzem. A Bíróság egyrészt továbbra is fenntartotta, hogy a tisztán belső helyzetek, tényállások az uniós polgárságra vonatkozó rendelkezések bevezetése ellenére sem tartoznak a közösségi jog hatáskörébe (2. pont). Másrészt, ezzel párhuzamosan, az ítéletek második csoportjában a Bíróság támpontul szolgált az uniós polgárság tartalmára vonatkozóan: ennek az „*alapvető jogállásnak*” a lényege az egyenlő bánásmód garantálása különböző – pontosabban: a közösségi jog hatálya alá tartozó – helyzetekben, a meghatározott feltételek mellett (3. és 5. pont). Az ügyek harmadik csoportja az EKSz. 18. cikke (1) bekezdésének közvetlen hatályának kérdését vizsgálja, elsősorban a tartózkodási joggal kapcsolatos témájú ítéletekben (4. pont). Végül az uniós polgár családtagjának fogalmához és jogi helyzetének megítéléséhez kötődő ügyeket foglalom össze (6. pont). Néhány további bírósági ítélet – elsősorban a *Micheletti*- és a *Kaur-ügy* – pontosította az uniós polgárok személyi körét, ezekkel azonban az uniós polgársági státusz megszerzése kapcsán már foglalkoztam.⁴²² Végezetül nem mellőzhető az ítélkezési gyakorlatot kodifikáló és bizonyos pontokon felülíró másodlagos jog reformjának az elemzése sem (7. pont).

Az uniós polgársággal kapcsolatos Európai Bírósági ítéletek másképpen is csoportosíthatók lennének: egyszerűen a témájukat tekintve. Így az ügyek egy része az uniós polgárok és (harmadik állambeli családtagjaik) belépésével és tartózkodási jogával kapcsolatban vetett fel kérdéseket (többek között a már korábban említett *Wijzenbeek*-, illetve a *Baumbast*-, és a *Chen-ügy*). Ezekkel az ügyekkel kapcsolatban előzetes kérdésként felvethető, hogy felmerülhet-e egyáltalán a megkülönböztetés gyanúja? Összehasonlítható-e egy másik tagállam állampolgárságával rendelkező, onnan érkezett uniós polgár és a saját tagállamában tartózkodó uniós polgár helyzete? A dilemmát a nemzetközi jog azon elve is megerősíti, mely kimondja, hogy az államok saját állampolgárainak tartózkodási joga nem tagadható meg, nem tehető feltételektől függővé, valamint nem utasíthatók ki.⁴²³ Ezzel szemben a tagállami állampolgárok valamely másik tagállam területén való tartózkodási joga nem feltétlen.⁴²⁴ A Bíróság ítélkezési gyakorlata *Denis Martin* meglátása szerint⁴²⁵ e

⁴²² Lásd az I. fejezet 2.2.3. pontját.

⁴²³ Lásd e tekintetben a C-291/05. sz. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie kontra R.N.G Eind ügyben 2007. december 11-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-719. o.) 31. pontját.

⁴²⁴ Lásd a C-456/02. sz. Michael Trojani kontra Centre public d'aide social de Bruxelles (CPAS) ügyben 2004. szeptember 7-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-7573. o.) 31. és 32. pontját; a C-200/02. sz. Zhu és Chen ügyben 2004. október 19-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-9925. o.) 26. pontját, valamint az Eind-ítélet 28. pontját.

tekintetben ellentmondásos: az ügyek egy részében úgy ítélte meg, hogy nem hasonlítható össze a helyzetük, mivel a saját állampolgárok tartózkodási joga nem kötődik tartózkodási engedély kibocsátásához,⁴²⁶ más ügyekben viszont elfogadta az összehasonlíthatóságot.⁴²⁷ A Bíróság azonban új tényezőt fejlesztett ki az összehasonlíthatóság megítélése érdekében: ez a jogszerű tartózkodás követelménye, mely már a '80-as években hozott ítéletektől kezdve nem kizárólag a tartózkodási engedély függvénye, mivel ennek - a Bíróság értelmezése szerint - mindössze deklaratív ereje van,⁴²⁸ hanem a tartózkodás kezdeti időpontjában tekintett jogszerűsége és időtartama.

Az ügyek második csoportjában az uniós polgárok valamilyen szociális ellátáshoz való jogáról volt szó, a harmadik csoportba pedig a „peremterületeken”, a tagállamok hatáskörébe tartozó területekkel kapcsolatos ügyek (névviselés, nyelvhasználat, adózás) tartoznak. Ezeket az ügycsoportokat, amint látni fogjuk, eltérően ítélte meg a Bíróság: legnagyobb engedékenységet – legalábbis látszólag – a tartózkodási joggal kapcsolatban tanúsított, míg a szociális ellátások odaítélésekor már szigorúbb volt.⁴²⁹

A következőkben az első csoportosítási szempont alapján fogom áttekinteni az uniós polgárok szabad mozgásával kapcsolatos ítéleteket, és mellőzöm a második, egyszerűbb(nek tűnő) szempontrendszert. Megfigyelhető azonban, hogy – éppen a Bíróság által az egyes területekhez kapcsolódó engedékenyebb vagy szigorúbb megközelítésmód miatt – a két csoportosítás legalábbis részben átfedi egymást, és így például a közvetlen hatály elvének kimondásával kapcsolatban a tartózkodási joggal kapcsolatos ügyek említhetők.

2. A „külföldi elem” követelménye és a fordított diszkrimináció

A diszkrimináció egyik speciális esetét, a fordított diszkriminációt illetően – amikor a tagállamok saját állampolgárukat helyezik hátrányosabb helyzetbe vagy részesítik kedvezőtlenebb bánásmódban, mint a más tagállamokból érkezett állampolgárokat – a Bíróság eddig többnyire azt a választ adta, hogy az ilyen helyzetek kívül esnek a hatáskörén, mivel ezek tisztán belső ügyek és így a közösségi jog nem alkalmazható.⁴³⁰ A fordított

⁴²⁵ Martin, Denis: De Martínez Sala à Bidar, les paradoxes de la jurisprudence sur la libre circulation des citoyens. In: Carlier – Guild [szerk.]: *L'avenir de la libre circulation*. 163-164. o.

⁴²⁶ Lásd a Van Duyn-ítéletet és a 8/77. sz. Sagulo-ügyben 1977. július 17-én hozott ítéletet (EBHT 1977., 1495. o.), továbbá a C-466/00. sz. Kaba 2. ügyben 2003. március 6-án hozott ítéletet (EBHT 2003., I-2219. o.)

⁴²⁷ Lásd a C-215/13. sz. Oulane-ügyben 2005. február 17-én hozott ítéletet (EBHT 2005., I-1215. o.).

⁴²⁸ A Royer-ítélet 33. pontja értelmében a tartózkodási engedély csupán arra szolgál, hogy a tagállam részéről megállapítsák egy másik tagállam állampolgárának egyéni helyzetét a közösségi jog rendelkezéseinek függvényében.

⁴²⁹ Guild: *Citizenship and Fundamental rights*. In: Carlier – Guild [szerk.]: *L'avenir de la libre circulation*. 54. o.

diszkrimináció kialakulása ahhoz köthető, hogy a közösségi jog arra kötelezi a tagállamokat, hogy olyan bánásmódban részesítsék a más tagállamokból érkezett személyeket, mint amelyet – politikai vagy egyéb (gazdasági) megfontolásból – nem szándékoztak a saját állampolgáraiknak nyújtani.⁴³¹

A közösségi jog által a tisztán belső helyzetek megítélésével kapcsolatban adott elutasító válasz azon a megfontoláson alapul, hogy a szabadságjogok körének ily módon történő kiterjesztése újabb „beleszólási” lehetőséget biztosítana a közösségi jog számára a nemzeti jogba, amelynek előreláthatatlan következményei lehetnének és valószínűleg az EB előtti ügyek megszorodását is jelentené.⁴³²

Ezzel szemben mégiscsak alkalmazható a közösségi jog azokban a helyzetekben, amikor a tagállam saját állampolgára a szabad mozgás gyakorlásának eredményeképpen kerül kedvezőtlenebb helyzetbe, ezek a tényállások a Bíróság megítélése szerint ugyanis nem tekinthetők tisztán belső helyzeteknek (2.1. pont). A Bíróság által alkalmazott másik „taktika” arra, hogy a közösségi jog alkalmazási körébe vonjon olyan tényállásokat, amelyek látszólag nem tartoznának alá, és ezáltal kiterjessze a közösségi jog alkalmazási körét a belsőnek tűnő helyzetekre, az, hogy valamilyen határon átnyúló tényállási elemet keres – és talál (2.2. pont).

2.1. A saját tagállammal szembeni hivatkozás esetei

2.1.1. A kiindulópont

Már az uniós polgárságra vonatkozó rendelkezések bevezetése előtt is több ügy felhozható példaként arra az esetre, amikor a Bíróság elfogadta egy közösségi polgár saját tagállamával szembeni hivatkozását.⁴³³ Így a *Knoors-ügyben* a Bíróság a letelepedési jog gyakorlásával és egy szakképesítés elismerésével kapcsolatban egyértelműen kimondta, hogy az 52. cikk (jelenleg, módosítást követően, 43. cikk) hivatkozását a „valamely tagállam állampolgáira”, akik „egy másik tagállam területén” kívánnak letelepedni, nem lehet oly módon értelmezni, hogy az kizárja a közösségi jog biztosította kedvezmények köréből egy

⁴³⁰ Lásd például a C-41/90. sz. Höfner és Elser kontra Macrotron ügyben 1991. április 13-án hozott ítéletet (EBHT 1991., I-1979. o.); a C-332/90. sz. Volker Steen kontra Deutsche Bundespost ügyben 1992. január 28-án hozott ítéletet (EBHT 1992., I-341. o.) és a C-331/90. sz. Lopez Brea ügyben 1992. hozott ítéletet (EBHT 1992., I-323. o.). Hivatkozik rá: Wouters, Jan: *European Citizenship and the Case-Law of the Court of the European Communities on the Free Movement of Persons*. In: Marias [szerk.]: i.m., 56. o.

⁴³¹ Ritter: *Purely internal situations, reverse discrimination, Guimont, Dzodzi and Article 234*. ELRev. 2006, 31(5) 691. o.

⁴³² Ritter, i.m., 692. o.

⁴³³ A fenti ügyeken túl lásd még a C-175/88. sz. Biehl-ügyben 1990. május 8-án hozott ítéletet (EBHT 1990., I-1779. o.).

tagállam állampolgárait, ha ezek az egyének korábban jogszerűen lakóhellyel rendelkeztek egy másik tagállam területén és ott szakmai képzést szereztek. E személyek származási tagállamuk tekintetében olyan helyzetben vannak, mint bármely más jogalany, akik részesülnek a Szerződés által biztosított jogokban és szabadságokban.

A fordított diszkrimináció közösségi jogi tilalmára szintén jó példa a *Singh-ügy*,⁴³⁴ ahol egy brit állampolgárságú hölgyről volt szó, aki indiai férjével – mielőtt az Egyesült Királyságban kezdett volna kereskedelmi tevékenységbe – néhány évig Németországban dolgozott. A brit kormány azzal érvelt, hogy az az állampolgár, aki származási országába visszatér, eltérő helyzetben van, mint a többi tagállam állampolgára, mivel ez az állampolgár hazájába a nemzeti jog és nem a közösségi jog alapján lép be és tartózkodik ott. E szabály alkalmazása alapján a nem közösségi polgár házastárs (aki ráadásul éppen válófélben volt) kedvezőtlenebb bánásmódban részesült, mintha egy másik tagállam állampolgárának házastársa lett volna, és így a közösségi jogot alkalmazták volna. A Bíróság elutasította az Egyesült Királyság kormányának érvelését, és kimondta, hogy az alapügyben szereplő közösségi polgár és házastársa közvetlenül az EK Sz. rendelkezései alapján jogosult hazájában tartózkodni, hiszen ellenkező esetben visszatarthatná a közösségi polgárt a származási országának elhagyásától az, hogyha ide vissza kívánna térni, a belépés és a tartózkodás terén nem élvezné legalább azokat a könnyítéseket, mint amelyek a Szerződés vagy a másodlagos jog alapján egy másik tagállam területén őt megilletik.

2.1.2. A saját tagállammal szembeni hivatkozás elfogadása az uniós polgárság fényében

Egy későbbi ügyben, a *D'Hoop-ügyben*,⁴³⁵ az Európai Bíróság újra megerősítette a közösségi jog saját tagállammal szembeni felhívhatóságának az elvét, már az uniós polgárság bevezetésére tekintettel. Az alapügy felperese, *D'Hoop* kisasszony, belga állampolgár volt, aki Franciaországban érettségizett. Amikor visszatért Belgiumba, itt középiskolai bizonyítványát egyenértékűnek ismerték el, de megtagadták tőle a pályakezdő munkanélkülieknek járó áthidaló támogatást, mivel nem teljesítette az abban az időszakban előírt feltételeket, amelyek azt követelték meg, hogy közép fokú tanulmányait Belgiumban végezze vagy ugyanilyen szintű és egyenértékű tanulmányokat végezzen egy másik

⁴³⁴ A C-370/90. sz. *Singh-ügyben* 1992. július 7-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-4265. o.).

⁴³⁵ A C-224/98. sz. *D'Hoop-ügyben* 2002. július 11-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-1691. o.).

tagállamban és az EK Sz. 39. cikk szerinti, Belgiumban lakóhellyel rendelkező migráns munkavállalók eltartott gyermeke legyen.

Sem a munkavállalók, sem a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó rendelkezések azonban nem voltak alkalmazhatók a jelen ügyben, mivel D'Hoop szülei végig Belgiumban tartózkodtak lányuk franciaországi tanulmányai alatt. Ezért a Bíróság közvetlenül az uniós polgári státuszára hivatkozott: az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogával ellentétes lenne, ha egy polgár abban a tagállamban, melynek állampolgára, kevésbé kedvező bánásmódban részesülne, ha kiaknázná a Szerződés által biztosított lehetőségeket.⁴³⁶ A belgiumi középiskolai tanulmányok befejezésére vonatkozó feltételt a tagállami állampolgárok általában könnyebben teljesíthetik, ezért főként a más tagállam állampolgárságával rendelkező kérelmezők számára hátrányos e feltétel, jelen esetben azonban a tagállam saját állampolgárát érinti kedvezőtlenebbül. Jogos ugyan a nemzeti jogalkotó részéről az a törekvés, hogy a járadék kérelmezői és a földrajzi munkaerőpiac között valós kapcsolatot kíván teremteni, a középfokú tanulmányok befejezését tanúsító oklevél megszerzésének helyére vonatkozó egyedüli feltétel ugyanakkor túlzottan általános és kizárólagos jellegű, ezért ez túlmegy a cél eléréséhez szükséges mértéken, így nem igazolható. Egy ilyen megkülönböztető bánásmód ellentétes az uniós polgárok státuszát megalapozó elvekkel, így azzal, hogy a szabad mozgás gyakorlása során ugyanolyan bánásmódban részesüljenek. Az ítélet így kimondta a szabad mozgás jogának saját tagállammal szembeni felhívhatóságát, a fordított diszkrimináció tilalmát.⁴³⁷

A *De Cuyper*-ügyben hozott ítéletében⁴³⁸ a Bíróság negatív formában megerősítette a fordított diszkrimináció tilalmát: egy tagállam (még a saját állampolgárától is) megkövetelheti a tagállam területén való tartózkodást meghatározott szociális ellátás folyósításához.

Az alapügy felperese egy belga állampolgár volt, aki a D'Hoop ügyből már ismert munkanélküli segélyt kapta Belgiumban, mivel korábban ott volt munkavállaló. A problémát az okozta, hogy lakóhelyét Franciaországba helyezte át, ténylegesen ott tartózkodott, és nem teljesítette a belga szabályozás által előírt, belgiumi lakóhely követelményét, ezért visszavonták tőle a támogatást. Jelen esetben úgy találta a Bíróság, hogy a belga szabályozás

⁴³⁶ Az ítélet 30. pontja.

⁴³⁷ A Bíróság szintén a belga áthidaló támogatás ügyében ítélkezett a Ioannidis-ügyben (C-258/04. sz. ügyben 2005. szeptember 15-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-8275. o.]). Itt azonban a Bíróságnak nem az uniós polgári státuszából kellett levezetnie egy görög állampolgárnak a belga áthidaló támogatáshoz való jogát, hanem közvetlenül az EK Sz. 39. cikkből, munkavállalói státuszából.

⁴³⁸ C-406/04. sz. Gérald De Cuyper kontra Office national d'emploi ügyben 2006. július 18-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-6947. o.).

korlátozta az uniós polgárok számára az EK Sz. 18. cikke által biztosított szabad mozgást. Leszögezte azonban, hogy a tartózkodási jog nem feltétel nélküli: a Szerződés és a végrehajtására hozott intézkedések korlátozásokat és feltételeket állapíthatnak meg.

A jelen esetben alkalmazott korlátozás a közérdek által igazolt célt követett, továbbá az érintett személyek állampolgárságától független, közérdekű objektív szempontok igazolták azt. A Bíróság így megállapította, hogy a lakóhellyel kapcsolatos kikötés előírása szükséges a munkanélküli szakmai és családi helyzetének ellenőrzéséhez, mert lehetővé teszi, hogy a foglalkoztatási hivatal ellenőrizhesse, hogy a munkanélküli-járadék kedvezményezettjének helyzetében történt-e olyan változás, amely kihat a biztosított ellátásra.

Mantuval egyetértve⁴³⁹ úgy vélem, hogy a Bíróság ebben az ügyben meglehetősen szigorúan alkalmazta az arányossági tesztet, hiszen elfogadhatta volna azt a megoldást, hogy a lakóhely szerint illetékes (francia) hatóságok ellenőrizzék De Cuyper helyzetét. Ez a szigor, úgy vélem, inkább kihat a munkanélküliekre, mint a diákokra, amint majd a későbbi ítéletek alapján is látni fogjuk.

A legfrissebb ügy a sorban a 2007 decemberében hozott *Eind-ítélet*.⁴⁴⁰ Tényállásának lényeges elemei hasonlítottak a *Knoors-ügy*hez: itt is egy közösségi polgár és harmadik állambeli családtagjának visszatéréséről volt szó. A holland állampolgárságú Eind szeretett volna visszatérni az Egyesült Királyságból Hollandiába suriname-i állampolgárságú lányával. Miután az előbbi országban megszüntette munkaviszonyát, otthon gazdaságilag inaktív volt, és betegsége miatt szociális segélyben részesült. A Bíróság ebben az ügyben is elutasította a tagállamok arra vonatkozó érvelését, hogy a közösségi polgárt nem tartja vissza a származási tagállamba való visszatéréstől azon kilátás, hogy nem folytathatja a fogadó tagállamban kialakított közös családi életet. Éppen ellenkezőleg, attól is visszatarthatja, hogy a saját országát külföldi munkavégzés céljából elhagyja, ha tudja, hogy visszatértekor nem tarthat vele a másik országban hozzá csatlakozott családtagja.

Úgy vélem, a Bíróság ezen érvelése alapvetően hibás: lényegében nem változna a közösségi polgár helyzete, ha visszatértekor nem hozhatná magával a másik tagállamban – a közösségi jog alapján – hozzá csatlakozott családtagjait, ahhoz képest, mintha el sem hagyta volna az országot: mert sem az első, sem a második esetben nem alakíthatna ki velük közösen családi életet. A harmadik állambeli családtagok származékos tartózkodási joga kizárólag a személy „közösségi munkavállalói”, illetve uniós polgári státuszából fakad. A közösségi

⁴³⁹ Mantu, i.m., 65-66. o.

⁴⁴⁰ A C-291/05. sz. ügyben 2007. december 11-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-719. o.).

polgárt tehát nem tartaná vissza a külföldi munkavégzéstől – és ezáltal a szabad mozgását sem akadályozná – az a tény, ha visszatértek nem hozhatná magával családtagjait, éppen ellenkezőleg; az a tény ösztönzi a külföldi munkavállalást, hogy a közösségi jog jelen állapota szerint ezáltal jogot szerez a harmadik állambeli családtag a korábbi migráns munkavállaló származási országának területén való tartózkodásra.⁴⁴¹

2.2. Tisztán belső helyzetek – vagy mégsem?

2.2.1. Nem megfelelő külföldi elem az, hogy a saját tagállamában élő uniós polgár házastársa harmadik állam állampolgárságával rendelkezik

A munkafeltételek területén jelentkező megkülönböztetéssel kapcsolatos *Uecker és Jacquet ügyben*⁴⁴² az uniós polgárságra vonatkozó rendelkezések hatálybalépése után értelmezte a Bíróság a tisztán belső helyzet és a külföldi elem követelményének fogalmát. Az alapügy felperesei német állampolgárok norvég, illetve orosz állampolgárságú házastársai voltak, akik Németországban éltek és tanítottak a helyi egyetemeken, határozott időre szóló munkaszerződések alapján. Uecker és Jacquet asszony munkaügyi vitát kezdeményeztek arra vonatkozóan, hogy ez a kikötés nem egyeztethető össze a közösségi joggal, mivel sérti az egyenlő bánásmód alapelvét. A német Legfelsőbb Munkaügyi Bíróságnak a Bírósághoz intézett fő kérdése arra vonatkozott, hogy az ilyen személyek hivatkozhatnak-e a 1612/68 rendeletre.

A Bíróság nemlegesen válaszolta meg az előterjesztett kérdést: fenntartotta azt az 1982 óta több ítéletében is kimondott tételt, miszerint a Szerződés szabad mozgásra vonatkozó rendelkezései és az annak végrehajtására hozott jogszabályok nem alkalmazhatók olyan esetekre, amikor az esetnek nincs kapcsolata, összekötő eleme a közösségi joggal és az eset valamennyi eleme tisztán a tagállam belső ügyébe tartozik. A nemzeti bíróság azon felvetésére, hogy vajon megengedheti-e „egy Európai Unió felé tartó Közösség”, hogy alapvető elveibe ütköző szabályokat alkalmazzon valamely tagállam saját állampolgáraival szemben, az EB kimondta, hogy „az uniós polgárság nem terjesztheti ki a Szerződés hatályát olyan belső ügyekre, amelyeknek nincs kapcsolatuk a közösségi joggal. Így, bármely olyan

⁴⁴¹ A Bíróság választ adott az ügyben arra a kérdésre is, hogy az Eind ügy tényállása szerinti esetben milyen feltételektől függ a harmadik állambeli családtag tartózkodási joga: úgy ítélte meg, hogy – mint korábbi migráns munkavállalóra – saját államában is az 1612/68 rendelet lesz irányadó a családtagjaira, és mindaddig vele maradhatnak, míg nem töltik be 21. életévüket vagy a korábbi munkavállaló eltartja őket (lásd az Eind-ítélet 39. és 40. pontját).

⁴⁴² C-64/96. sz. és 65/96. sz. egyesített ügyekben 1997. június 5-én hozott ítélet.

diszkrimináció, amelyet a tagállamok állampolgárai elszenvedhetnek, ezen állam joga alá tartozik, és ezért ezen állam belső jogi rendszereinek keretei közt kell kezelni."⁴⁴³ Ebben az ügyben tehát nem történt semmilyen előrelépés az uniós polgárság kiterjesztő értelmezése terén.

2.2.2. A joggal való visszaélés problémája

E helyen kell először említést tenni egy kínai édesanya és ír állampolgárságú lányának az ügyéről,⁴⁴⁴ amely több érdekes kérdést is felvet, így a tisztán belső helyzetek fogalmára, a joggal való visszaélést felvető esetek megítélésére, az EKSz. 18. cikk közvetlen hatályára és az eltartotti státusz megítélésére vonatkozóan. Az előző két témát itt tárgyalom, a másik kettőt pedig az EKSz. 18. cikk (1) bekezdésének közvetlen hatályával kapcsolatban.⁴⁴⁵

A tényállás a következő volt: a kínai állampolgárságú Chen házaspár - miután felmérte, hogy második gyermek utáni vágyuk ellentétes a Kínai Népköztársaság által folytatott születésszabályozási politikával - elhatározta, hogy a feleség külföldön, mégpedig Belfastban, Észak-Írországban fog szülni. A születési hely megválasztása nem volt véletlen: az ír jog minden *Írország szigetén* (tehát akár az Ír Köztársaság határain kívül) született személy számára lehetővé teszi az ír állampolgárság megszerzését.⁴⁴⁶ Így a 2000 szeptemberében Belfastban született gyermek, Catherine is megkapta az ír állampolgárságot, a britet azonban nem. A szülés után Chen asszony gyermekével Cardiffban – Walesben – telepedett le, ahol hosszú távú tartózkodási engedély iránti kérelmet terjesztett elő gyermeke és saját maga számára, amelyet elutasítottak. A fellebbviteli hatóság ezen elutasítás jogszerűségéről kérdezte a Bíróságot, kiemelve, hogy anya és gyermeke tudnak gondoskodni saját szükségleteikről, nem függnék állami alapoktól, és minden valószínűség szerint nem is fognak, továbbá egészségbiztosítással is rendelkeznek.

Az Egyesült Királyság és Írország kormánya felvetette, hogy a helyzet nem tartozik a közösségi jog hatálya alá: tisztán belső ügyről van szó, mivel a kis Catherine soha nem hagyta el az Egyesült Királyság területét. A Bíróság e tekintetben a *Garcia Avello* ügyben is elfoglalt álláspontra helyezkedett, kimondva, hogy az olyan tagállami állampolgár helyzetét, aki a

⁴⁴³ Az ítélet 23. pontja.

⁴⁴⁴ C-200/02. sz. Zhu és Chen ügy.

⁴⁴⁵ Lásd a III. Fejezet 4. pontját.

⁴⁴⁶ A házaspár a gyermek születése előtt jogi tanácsot kért. Az is a tényálláshoz tartozik továbbá, hogy munkájukból adódóan – egy kémiai termékekkel kereskedő kínai vállalat alkalmazottai voltak – mindketten gyakran megfordultak az Egyesült Királyságban, és az apa a szülés után is havi rendszerességgel tudta látogatni feleségét és gyermekét.

fogadó tagállamban született, és aki sohasem gyakorolta szabad mozgáshoz való jogát, nem lehet ezen egyetlen oknál fogva az olyan tisztán belső helyzethez hasonlítani, amely az illető állampolgárt megfosztja a fogadó tagállamban a közösségi jog személyek szabad mozgása és tartózkodása jogára vonatkozó rendelkezésekre való hivatkozástól.⁴⁴⁷ Elegendő külföldi elem tehát a tényállásban a kislány ír állampolgársága – tekintettel arra, hogy az Egyesült Királyság területén tartózkodnak.

Ezt az ügyet érdemes összevetni a *Dzodzi-ügyben* hozott ítélettel,⁴⁴⁸ amelyben a Bíróság szerint nem volt elegendő külföldi elem az, hogy az ügyben szereplő családtag – az elhunyt férj – ugyanazon tagállam (Belgium) állampolgára volt, mint ahol – a harmadik ország állampolgárságával rendelkező (togói) – özvegy tartózkodási engedélyének meghosszabbítása érdekében a közösségi jog rendelkezéseire kívánt hivatkozni. A Zhu és Chen ügyben viszont többlet-tényállási elemként jelentkezett az, hogy az ír állampolgárságú gyermek egy másik tagállamban, az Egyesült Királyságban tartózkodott édesanyjával.

A joggal való visszaélés gyanúját illetően – ami abban a tényben nyilvánult meg, hogy Chen asszony Írországba utazásának az volt a kizárólagos célja, hogy gyermeke megszerezze valamely tagállam állampolgárságát, és hogy ezután a gyermek és saját maga az Egyesült Királyságban állandó tartózkodási engedélyhez juthasson – a Bíróság, korábbi esetjogát szó szerint idézve,⁴⁴⁹ gyakorlatilag áthárította a felelősséget a tagállamra: mivel az állampolgárság megszerzésére és elvesztésére vonatkozó feltételek meghatározása a tagállamok hatáskörébe tartozik, és egy tagállam nem korlátozhatja valamely másik tagállam által nyújtott állampolgárság hatásait oly módon, hogy a tagállam – a Szerződés által szabályozott alapvető szabadságok gyakorlásának tekintetében – további feltételt ír elő az állampolgárság elismeréséhez, ebből logikailag az következik, hogy az állam viselje szabályozása következményeit, és nem hivatkozhat – legalábbis ebben a tényállási helyzetben – a közösségi joggal való visszaélésre.⁴⁵⁰

⁴⁴⁷ Lásd az ítélet 19. pontját.

⁴⁴⁸ A C-297/88. és C-197/89. sz. Dzodzi kontra Belgium ügyben 1990. október 18-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-3763. o.)

⁴⁴⁹ Lásd a Micheletti-ítélet 10. pontját.

⁴⁵⁰ A Bíróság a C-110/99. sz. Emslan Stärcke ügyben 2000. december 14-én hozott ítéletének (EBHT 2000., I-11569. o.) 52. és 53. pontjában határozta meg a joggal való visszaélés megállapításának feltételeit. Ezek következők: egyrészt szükséges az, hogy objektív körülményekből kiderüljön, hogy a közösségi szabályozás által előírt szabályok formális betartása ellenére az e szabályozás által meghatározott célt nem érték el; másrészt szükség van egy olyan szubjektív tényezőre, mely tükrözi annak szándékát, hogy egy kedvezmény eléréséhez szükséges feltételeket mesterségesen teremtették meg. A Zhu és Chen ügyben Tizzano főtanácsnok úgy ítélte meg, hogy bár a második, szubjektív követelmény teljesül, az első nem.

Ez a fajta „*birth shopping*” azonban megalapozhatja a nemzeti vagy nemzetközi joggal való visszaélést, mivel ebből a nézőpontból vizsgálva teljesül mindkét követelmény.⁴⁵¹

Az ügy nem egy elszigetelt, egyedi eset volt: 2004 novemberében az ír igazságügy-miniszter 16 ezerre becsülte azoknak a külföldieknek a számát, akik 20 hónap alatt az ír állampolgárságú gyermekük megszületése után tartózkodási jogért folyamodtak.⁴⁵² Ezeket az ügyeket az ír bírói joggyakorlat az Írországhoz kapcsolódás erőssége alapján ítélte meg, így elutasította azokat a kérelmeket, ahol az előzetes tartózkodás időtartama nagyon rövid volt. A Chen-ügy újdonsága az volt, hogy elegendő külföldi elemnek minősült a tényállásban – és került ezáltal a közösségi jog hatálya alá a kérdés – az, hogy a gyermek olyan tagállamban tartózkodott, melynek nem állampolgára – még ha ez az ír szabályozásnak is volt a következménye és nem a tényleges ország-változtatásnak.

A Chen-ügy következménye egyébként az lett, hogy 2004 végén Írország megváltoztatta az állampolgársági törvényét, így ettől kezdve „a jövőbeli Miss Chen-ek nem lesznek uniós polgárok és édesanyáik elsődleges gondviselőiként nem élvezhetik a tartózkodási jogot.”⁴⁵³ Ezután – ahogyan *Tizzano* főtanácsnok javasolta az ügyben – a kizárólagos *ius soli* elve kiegészült a tartózkodási idő követelményével, így csak azok az Írország szigetén született gyermekek lesznek ír állampolgárok, akiknek legalább az egyik szülője jogszerűen tartózkodik néhány éve Írországbán. Így az utolsó olyan tagállami szabályozás is megszűnt, amely „kiskaput” hagyott azoknak, akik gyermekük számára egyszerű módon kívántak uniós polgárságot szerezni.⁴⁵⁴

2.2.3. A legliberálisabb megközelítés: a Carpenter-ügy

A 2002-ben hozott *Carpenter-ítélet*⁴⁵⁵ a tisztán belső helyzet problémáját felvető ügyek sorában érdekes kivételt képez. Elsősorban nem arról az indoklásról érdemes szólni, amelyre a Bíróság alapozta az ítéletét, hanem inkább arról, amelyre alapozhatta volna.

Az ügy tényállása röviden a következő volt: a brit állampolgárságú férj, Carpenter, Fülöp-szigetéről származó feleségét az illetékes hatóságok kiutasították az Egyesült Királyságból. A férj vállalkozó volt az Egyesült Királyságban, és az Unió más tagállamaiban

⁴⁵¹ Gautier, Marie: Cour de justice, 19 octobre 2004, Kunqian Catherine Zhu et Man Lavette Chen c/ Secretary of State for the Home Department, aff. C-200/02. Revue des affaires européennes, 2003-2004/4. 679. o

⁴⁵² Carlier: Case C-200/02 ..., 1121. o.

⁴⁵³ Handoll, John: Conclusion. In: Carlier – Guild [szerk.]: L’avenir de la libre circulation. 170. o.

⁴⁵⁴ Tryfonidou, Alina: C-200/02, Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department: Further Cracks in the ‘Great Wall’ of the European Union? EPL (2005) 11 (4) 527.

⁴⁵⁵ A C-60/00. sz. Mary Carpenter kontra Secretary of State of the Home Department ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6279. o.).

is nyújtott szolgáltatásokat. Az Egyesült Királyság kormánya azzal érvelt, hogy a közösségi jogra nem alapozhatja tartózkodási jogát, mivel olyan uniós polgár családtagja, aki sohasem gyakorolta a szabad mozgás jogát, így az alaptényállás tisztán belső szituációra vonatkozik, amelyet a belső jog, és nem a közösségi jogszabályok alapján kell eldönteni. *Stix-Hackl* főtanácsnok azt javasolta indítványában, hogy a Bíróság a 73/148 irányelvet értelmezze úgy, hogy az kiterjed egy olyan uniós polgárra – és ezáltal annak harmadik államból származó házastársára is –, aki a saját országában és nem egy másik tagállamban végez vállalkozói tevékenységet. Gyakorlatilag tehát azt javasolta a Bíróságnak, hogy az irányelvet szövegével ellentétesen értelmezze.⁴⁵⁶

A Bíróság nem követte ezt az indítványt, ehelyett egy sokkal hagyományosabb megoldást választott: a megkövetelt külföldi elem azáltal teljesül, hogy Carpenter szolgáltatás nyújtójaként minősíthető az EKSz. 49. cikke értelmében. Annak ellenére továbbá, hogy a másodlagos jogalkotás nem biztosítja kifejezetten a saját tagállamában a közösségi jog értelmében szolgáltatás nyújtójakénti minőségben tartózkodó személy családtagjai számára a tartózkodási jogot, ez azonban levezethető a tagállamok állampolgárainak családi élethez való jogából, amelyet az EJEE 8. cikke és az EUSz. 6. cikk (2) bekezdése értelmében tiszteletben kell tartani. A szabad mozgáshoz való jog nem volna másrészt teljes mértékben hatékony, ha a Carpenter helyzetében lévő polgár házastársát megfosztanák a tartózkodás jogától.

Az ítélet először is azért érdemel említést, mert a Bíróság ebben az ügyben megtalálta az ügy „humánus” megoldásához szükséges külföldi elemet, és ehhez elegendő volt marginális, csekély értékű és jelentőségű szolgáltatás nyújtása is. *Lukács Éva* álláspontját módosítva – aki azt írja, hogy a Bíróság jelen esetben „egy hipotetikus joggyakorlás megakadályozására hivatkozott”- meglátásom szerint itt a szolgáltatásnyújtás akadályozása volt teljesen hipotetikus: „a jog nem lenne hatékony, ha akadályoznák őt a jog gyakorlásában.”⁴⁵⁷

Másodsorban amiatt kell megemlíteni ezt az ügyet, ahogyan *nem* oldotta meg a Bíróság: megtehetette volna, hogy közvetlenül Carpenter uniós polgári státuszából vezeti le felesége jogát arra, hogy az Egyesült Királyságban tartózkodjon, erről azonban említést sem tesz az ítélet (és a főtanácsnok sem tett erre vonatkozóan javaslatot). Ehelyett azonban a gazdasági tevékenységet potenciálisan korlátozó eszközök közé egy új elemet is felvesz a

⁴⁵⁶ Reich, Norbert – Harbacevica, Solvita: Citizenship and family on trial: A fairly optimistic overview of recent court practice with regard to free movement of persons, CMLRev (2003) 40: 622. o.

⁴⁵⁷ Gellénné Lukács Éva: Munkavállalás az Európai Unióban. KJK-Kerszöv, Budapest, 2004., 108. o.

Bíróság: a családi élet védelmének kötelezettségét, amely a valóságban sokkal közelebb van az uniós polgárság fogalmához, mint a szabad mozgáséhoz.⁴⁵⁸

2.3. Összegzés

A fordított diszkrimináció és a külföldi elem megkövetelése meglehetősen problematikus az uniós polgárság fényében.⁴⁵⁹ Eltérőek az álláspontok, hogy szükséges-e fenntartani a külföldi elem követelményét. *Hailbronner, Barrett, Reich és Harbacevica* szerint az uniós polgárságra és az Európai Unióra – mint a jog térségére – tekintettel el kellene törölni azt;⁴⁶⁰ mesterséges színezete van,⁴⁶¹ és felvetik, hogy minden uniós polgárnak egy minimum-védelmet kellene biztosítani az EU jog alapján, tekintet nélkül a tartózkodási helyére.⁴⁶²

Léger főtanácsnok szerint „ha valamennyi, e fogalomban rejlő következtetést levonnánk, akkor valamennyi uniós polgár, állampolgárságától függetlenül, ugyanazokban a jogokban részesülne és ugyanazok a kötelezettségek terhelnék”⁴⁶³ – és ezáltal végképp megszűnne a különbség egy tagállam saját állampolgárai és egy másik tagállam állampolgárai között. Egy egységes állampolgárság automatikusan és szükségyszerűen valamennyi, állampolgárságon alapuló megkülönböztetés megszűnéséhez vezetne, legalábbis a Szerződés hatálya alá tartozó területeken. Ez egyben azt is jelentené tehát, hogy megszűnne a különbség a külföldi elemet tartalmazó helyzetek és a tisztán belső szituációk között, nem lenne többé az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogára való hivatkozás előfeltétele az, hogy szerepeljen külföldi elem a tényállásban, az uniós polgárok bármilyen szituációban hivatkozhatnak az állampolgári státuszukra – mint a diszkrimináció tilalmát kimondó általános szabályra.⁴⁶⁴ Az uniós polgári státusz ugyanis egy személyi (*personal*) státusz, és nem tehető függővé gazdasági tevékenység végzésétől. Nem kellene különbséget tenni azon az alapon sem, hogy a saját tagállamában vagy egy másikban szeretné megőrizni a tartózkodási jogát.

⁴⁵⁸ Reich – Harbacevica, i.m., 635. o.

⁴⁵⁹ Lásd: White, Robin C.A.: Free Movement, Equal Treatment, and Citizenship of the Union. *International and Comparative Law Quarterly*, (2005) 54., 901. o.; és White, Robin C.A.: The Citizen's Right to Free Movement. *European Business Law Review* (2005) 16 (13) 556. o.

⁴⁶⁰ Hailbronner, Kay: *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, Kluwer, 2000., 181. o. Hivatkozik rá: Carlier: Case C-200/02 ..., 1127. o.

⁴⁶¹ Barrett, Gavin: Family Matters: European Community Law and Third Country Family Members, *CMLRev* (2203) 40: 381. o.

⁴⁶² Reich– Harbacevica, i.m., 629. o.

⁴⁶³ Léger főtanácsnok C-214/94. sz. Boukhalfa kontra Németország ügyre vonatkozó indítványa.

⁴⁶⁴ Reich– Harbacevica, i.m., 634. o.

Ritter ezzel szemben amellet érvel, hogy a közösségi jog alkalmazási körének kiszélesítése nem eredményezi az uniós polgárok erősebb védelmét. Éppen ellenkezőleg, szerinte megnyitja az utat az elfogadhatatlan mértékű dereguláció és végtelen jogviták előtt, amelyre egyrészt az Európai Bíróság nem rendelkezik kellő szakértelemmel, és amelynek nem megfelelő keret az előzetes döntéshozatali eljárás sem, mivel nem alkalmas a tények komplex értékelésére.⁴⁶⁵ Meg kell azonban jegyezni, hogy *Ritter* ezen állítását az áruk szabad mozgása vonatkozásában tette, ahol valóban helytálló lehet; a személyek szabad mozgása területén viszont – legalábbis részben - elutasítható ez az állítás, mivel ezen ügyek tényállásának bonyolultsága, összetettsége nem hasonlítható az áruk szabad mozgásának területével, és nem igényel különösebb (műszaki, kereskedelmi) szakértelmet sem.

A tény az, hogy az uniós polgári státusz felhívhatóságának tehát továbbra is előfeltétele az, hogy a tényállásban legyen külföldi elem.⁴⁶⁶ Teljesül ez a követelmény, ha egy olyan személy hivatkozik az EKSz. 18. cikkének (1) bekezdésére saját tagállamával szemben, aki korábban egy másik tagállamban tartózkodott vagy állt alkalmazásban,⁴⁶⁷ vagy ha nem ő maga, hanem olyan családtagja gyakorolta a szabad mozgás jogát, aki ezáltal befolyásolta az ő jogi helyzetét is.⁴⁶⁸ Akkor is teljesül, ha a saját tagállamába harmadik állambeli családtagjával visszatérő uniós polgár otthon semmilyen gazdasági tevékenységet sem végez.⁴⁶⁹ Az alapszabadságokhoz kötődő nagyon gyenge kapcsolat is elegendőnek bizonyul.⁴⁷⁰

Ellenben nem elegendő külföldi elem önmagában például az, hogy a házastárs egy másik tagállamból származik és ennek semmilyen hatása sincs a helyzetre,⁴⁷¹ vagy az esetleges jövőbeni munka,⁴⁷² esetleges külföldi utazás bizonytalan lehetősége sem.⁴⁷³

Az áruk szabad mozgásával kapcsolatban a Bíróság egyébként már megválaszolt tisztán belső helyzeteknek minősülő eseteket,⁴⁷⁴ a közelmúltban pedig a személyek szabad

⁴⁶⁵ *Ritter*, i.m., 701. és 702. o.

⁴⁶⁶ Lásd az Uecker és Jacquet ítélet 23. pontját. Lásd továbbá: Kovar: Le droit de citoyen de l'Union européenne de circuler et de séjourner librement ..., 1052. o.

⁴⁶⁷ Lásd a C-18/95. sz. FC Terhoeve kontra Inspecteur van de Belastingdienst Particulieren ügyben 1999. január 26-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-345. o.) 29. pontját.

⁴⁶⁸ Lásd a C-224/02. sz. Pusa-ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-5763. o.) és C-403/03. sz. Schempp-ügyben 2005. július 12-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-6421. o.). Ez utóbbi ügyben elegendő külföldi elemnek minősítette a Bíróság azt, hogy tartásdíj után adólevonást kérő személy volt felesége költözött egy másik tagállamba.

⁴⁶⁹ Lásd az Eind-ítéletet.

⁴⁷⁰ Lásd a Carpenter-ítéletet.

⁴⁷¹ Lásd a C-147/91. sz. Michele Ferrer Laderer ügyben 1992. június 25-én hozott ítéletet (EBHT 1992., I-4097. o.).

⁴⁷² Lásd a 180/83. sz. Hans Moser kontra Land Baden-Württemberg ügyben 1984. június 24-én hozott ítéletet (EBHT 1984., 2539. o.) 18. pontját.

⁴⁷³ A C-299/95. sz. Friederich Kremzow kontra Ausztria ügyben 1997. május 29-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-2629. o.)

mozgásával kapcsolatban is hasonlóképpen járt el,⁴⁷⁵ azzal az indokkal, hogy „a közösségi jog értelmezése esetlegesen hasznos lehet a kérdést előterjesztő bíróság számára a tisztán belső helyzetek tekintetében is, különösen akkor, ha az érintett tagállam joga előírja, hogy valamennyi tagállami állampolgár ugyanazon jogokkal rendelkezzen, mint amelyekkel más tagállam állampolgára [a nemzeti] bíróság által hasonlóan tekintett helyzetben a közösségi jog alapján rendelkezne.”⁴⁷⁶

A fordított diszkrimináció felszámolásának egyik eszköze lehetne a tagállami jogszabályok harmonizálása,⁴⁷⁷ ennek azonban nem kívánatos esetleges következménye lenne a közösségi hatáskörök további növekedése, erősödése. A másik lehetőség az, hogy a fordított diszkrimináció felszámolását továbbra is nemzeti szinten hagyjuk.⁴⁷⁸ A tagállamoknak egyébként is elsősorban az az érdekük általában, hogy saját állampolgáraikat legalább olyan kedvező helyzetbe hozzák, mint amilyenben a másik tagállamból érkezett személyek találják magukat náluk; már csak a fordított diszkrimináció kialakulásának oka miatt is. Éppen ezért továbbra is legyen a nemzeti bíróságok feladata, hogy a külföldi elemet nem tartalmazó, tisztán belső ügyekben fel kell-e számolni a különbségtételt, és ha igen, akkor milyen eszközökkel.

3. A 18. cikk (1) bekezdés tartalma: a diszkrimináció tilalma és az egyenlő bánásmód elve

3.1. A 18. cikk (1) bekezdése és a 12. cikk összekapcsolása

⁴⁷⁴ Lásd e tekintetben a C-448/98. sz. Guimont ügyben 2000. december 5-én hozott ítéletet (EBHT 2000., I-10663. o.). Lásd: Ritter, i.m., 695-697. o., és 704. o.

⁴⁷⁵ C-212/06. sz. Gouvernement de la Communauté française és Gouvernement wallon kontra Gouvernement flamand (ún. flamand) ügyben 2008. április 1-jén hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé). Az alapügy tényállása értelmében egy bizonyos gondozási biztosítási rendszer személyi hatálya a holland nyelvű régiókban vagy Brüsszelben dolgozó, és vagy itt, vagy valamelyik másik tagállamban lakóhellyel rendelkező munkavállalókra terjed ki, ugyanakkor kizárta azon személyeket, akik az államterület e két régió kívüli részén – francia vagy német nyelvű régióban - rendelkeztek lakóhellyel.

⁴⁷⁶ Az ítélet 40. pontja. Amennyiben az adott ügyben szereplő szabályozás a szabad mozgás jogát gyakorló más – akár más tagállambeli, akár belga – állampolgárokat érintene, akkor ellentétes a diszkrimináció tilomával, mivel alkalmas arra, hogy a szabad mozgás gyakorlásától visszatartsa a polgárokat vagy kevésbé vonzóvá tegye e jog gyakorlását.

⁴⁷⁷ Mischo főtanácsnoknak a 80/85. és 159/85. sz. Nederlandse Bakkerij Stichting és társai kontra Edah BV ügyre vonatkozó indítványa (a Bíróság 1986. november 13-án hozott az ügyben ítéletet [EBHT 1986., 3359. o.]).

⁴⁷⁸ Több tagállam, így Ausztria, Olaszország, Franciaország és Belgium is tiltja a fordított diszkriminációt, az utóbbi három ország alkotmányos szinten. Forrás: Ritter, i.m., 703. o.

Az uniós polgársághoz kapcsolódó ítéletek közül ki kell emelni, és részletesebben kell ismertetni az 1998-ban a *Sala-ügyben*⁴⁷⁹ hozott ítélet, amely először keletkeztetett jogot közvetlenül e státusból, kimondva, hogy a tagállamok alanyi jogon járó szociális juttatásaira a személyek az uniós polgári státuszuk révén tarthatnak igényt. A sokat idézett ügy egy spanyol állampolgárról szólt, aki 1968 óta Németországban tartózkodott, időközben hol dolgozott, hol nem. 1993-ban gyermeknevelési segély folyósítását kérte, amelyet Bajorország azon az alapon utasított el, hogy a kérelmező 1984 óta nem rendelkezett tartózkodási engedéllyel, csak egy olyan dokumentummal, amely azt igazolta, hogy beadta kérelmét a tartózkodási engedély iránt és nem német állampolgár.

A Bizottság azt javasolta a Bíróságnak, hogy az uniós polgári státuszra alapítsa az ítéletét: közvetlenül ebből a rendelkezésből ered ugyanis az Unión belüli szabad mozgás és letelepedés joga. *La Pergola* főtanácsnok támogatta ezt az érvelést.

„[...] Az Unión belüli szabad mozgás és tartózkodás jogát immár egy elsődleges norma írja elő [...]. A 8a. cikk [jelenleg, módosítást követően, az EKSz. 18. cikke] által előírt korlátozások a jog konkrét gyakorlására, és nem e jog léteire vonatkoznak.”⁴⁸⁰

A Bíróság megerősítette korábbi joggyakorlatát, amely szerint az egyenlőtlen bánásmód tilos. Azt is megállapította, hogy amennyiben a nemzeti bíróság úgy találná, hogy Sala asszony munkavállalónak minősül, úgy ez az egyenlőtlen bánásmód ellentétes lenne az EKSz. 39. cikkével. Azonban a Bíróság – a kérdést előterjesztő nemzeti bíróság második kérdésére – azt is végiggondolta, hogy mi lenne a következménye, ha nem minősülne munkavállalónak. Úgy vélte, hogy – bár megtagadták Sala asszonytól a tartózkodási engedélyt – mégis jogosan tartózkodott Németországban: a német rendőrség tartózkodási engedély nélkül is tudomásul vette, hogy Sala asszony az országban él, nem távolították el onnan, így egyéb német hatóságoknak sem volt joguk elvárni, hogy tartózkodását igazolja. A tartózkodási engedély továbbá – a korábbi ítélkezési gyakorlat értelmében⁴⁸¹ – egyébként is csak deklaratív jellegű, nem pedig konstitutív. Nincsen szükség annak vizsgálatára, hogy hivatkozhat-e magára a 18. cikkre, tekintettel arra, hogy jogszerűen tartózkodik itt. Egy másik tagállam – Spanyolország – állampolgára, aki

„[...] állandó jelleggel jogszerűen egy másik tagállam területén tartózkod[ik], a Szerződés uniós polgárságról szóló rendelkezéseinek *ratione personae* alkalmazási körébe tartozik.”⁴⁸²

⁴⁷⁹ Az Európai Bíróság C-85/96. sz. María Martínez Sala kontra Freistaat Bayern ügyben 1998. május 12-én hozott ítélete (EBHT 1998., I-2691).

⁴⁸⁰ La Pergola főtanácsnoknak az ügyre vonatkozó indítványa, 18. pont.

⁴⁸¹ Lásd a fent hivatkozott Royer-ítéletet.

⁴⁸² A Sala-ítélet 61. pontja.

Mivel az uniós polgárokat az EKSz. 18. cikk (2) bekezdése értelmében „megilletik az e szerződés által rájuk ruházott jogok, és terhelik az e szerződésben előírt kötelezettségek” – következésképpen joguk van az EKSz. (jelenlegi) 12. cikkében foglalt, megkülönböztetés-mentes bánásmódra is.

Az ítélet gyakorlati jelentősége nagy: egyrészt kimondja azt, hogy egy másik tagállamban jogszerűen tartózkodó uniós polgár hivatkozhat a diszkrimináció tilalmára – még a szociális ellátások és juttatások érzékeny területén is, amelyet a Bíróság korábban kizárólag a munkavállalóknak tartott fenn.⁴⁸³ A *Sala-ítélet* követi e tekintetben a Bíróságnak a megkülönböztetés tilalmára vonatkozó, „radikális egyenlőséget” hirdető⁴⁸⁴ ítélkezési gyakorlatát, amelyet a *Cowan-ügyben* is képviselt. Ez a következtetés azt jelenti, hogy az uniós polgárság intézménye nem üres szimbólum, hanem valódi „ereje” is lehet.⁴⁸⁵ Másrészt ez az értelmezés csak abban az esetben érvényes, ha a tagállam elismerte egy uniós polgár tartózkodási jogát. A kérdés továbbra is fennáll: vajon a 18. cikk megalapozza-e, megalapozhatja-e *per se* a tartózkodási jogot? Erre a Bíróságnak csak egy jóval későbbi, a *Baumbast-ügyben* hozott ítélete ad igenlő választ, a tagállamoknak azonban ezt követően is lehetőségük van azon uniós polgárok tartózkodási jogának kizárására, akikről úgy ítélik meg, hogy „indokolatlan terhet jelentenek” a tagállam szociális ellátórendszere számára.

A Bíróság ezzel az ítéletével – melyet igazi „big-bang”-nek minősít *Martin*,⁴⁸⁶ úgy tűnik, hogy lerombolta a személyek különböző csoportjai – munkavállalók, diákok, önálló vállalkozók, stb. – közötti kategorizálást, a másodlagos joggal ellentétesen értelmezve az elsődleges jogot vagy legalábbis erősen kiterjesztően.⁴⁸⁷ A Bíróság felülemelkedett azon a korábbi ítélkezési gyakorlatán is, hogy egy tagállamnak a saját állampolgárai és más tagállamból érkezett állampolgárok közötti helyzet nem hasonlítható össze, mivel a saját állampolgárok tartózkodási joga nem kötődik tartózkodási engedély kibocsátásához. Ez a megítélés azonban átmenetinek bizonyult, mert később újra előírta ezt (lásd például a *Kaba 2.-ítéletet*). A *Sala-érvelésnek* azonban újra teljes létjogosultsága lehet a 2004/38 irányelv

⁴⁸³ Oliveira: Workers and other persons ..., 79. o.

⁴⁸⁴ Tomuschat, Christian: Case C85/96, María Martínez Sala v. Freistaat Bayern, Judgment of 12, May 1998, Full Court. [1998] ECR I-2691, CMLRev (2000) 37: 449. o

⁴⁸⁵ Albors-Llorens, Albertina: A broader construction of the EC treaty provisions on citizenship? Cambridge Law Journal (1998) 57 (3) 463. o., valamint Groenendijk, Kees: Citizens and Third Country Nationals: Differential Treatment or Discrimination? In: Carlier – Guild [szerk.]: L’avenir de la libre circulation. 94-95. o

⁴⁸⁶ Martin, Denis: De Martínez Sala à Bidar, les paradoxes de la jurisprudence sur la libre circulation des citoyens. In: Carlier – Guild [szerk.]: L’avenir de la libre circulation. 160. és 163. o.

⁴⁸⁷ Lásd ebben az értelemben a 267/83. sz. Diatta-ügyben 1985. február 13-án hozott ítélet (EBHT 1985., 567. o.) 16. és 17. pontját, valamint a későbbi ítélkezési gyakorlatból a *Baumbast* és *R* ítélet 74. pontját és az *Eind-ítélet* 43. pontját.

azon rendelkezéseinek hatálybalépése óta, melyek a tartózkodási engedély rendszerét a tagállamok által fakultatívan alkalmazható bejelentési kötelezettséggel váltják fel.

3.2. „Az uniós polgárság célja az, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogi helyzetét meghatározza”

A Bíróság a *Grzelczyk-ügyben* hozott ítéletében⁴⁸⁸ folytatta a *Sala-ügyben* kifejtett gondolatmenetet és továbbfejlesztette mindkét feltételt. Az alapügy felperese, a francia állampolgárságú Rudy Grzelczyk Belgiumban telepedett le és itt járt egyetemre. Három éven keresztül maga fedezte a költségeit: munkát vállalt és hiteleket vett fel, de az utolsó, negyedik évben a belga szociális hatósághoz fordult egy bizonyos létfenntartási támogatásért (ún. „minimex”), amely azoknak a Belgiumban lakóhellyel rendelkező belga állampolgároknak, illetve az 1612/68 rendelet hatálya alá tartozó személyeknek járt, akik nem rendelkeztek megfelelő anyagiakkal. A belga hatóság először megítélte Grzelczyknek a segélyt, de később visszavonta a további támogatást, azon az alapon, hogy nem felel meg az állampolgársággal szemben támasztott feltételnek. Grzelczyk megtámadta a döntést a munkaügyi bíróságon, amely az Európai Bírósághoz fordult azzal a kérdéssel, hogy vajon összhangban áll-e a közösségi joggal – konkrétan az uniós polgársággal és a diszkrimináció tilalmával – az, hogy egy alanyi jogon járó juttatást csak azoknak a személyeknek nyújtanak, akikre vonatkozik a 1612/68 rendelet, és nem az unió valamennyi állampolgárának.

A Bíróság úgy találta, hogy egyedül az a tény az akadálya a támogatás folyósításának, hogy Grzelczyk úr nem belga állampolgár, így nem vitatható, hogy nemzetiségi alapon történő diszkriminációról van szó, amelyet az EK Sz. tilt. Jelen esetben azonban ezt a cikket az uniós polgárságra vonatkozó szabályokkal összhangban kell vizsgálni az alkalmazási kör tisztázása érdekében.

„Az uniós polgárság célja az, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogi helyzetét meghatározza, és olyannak kell lennie, hogy a magukat ugyanolyan helyzetben találó személyek állampolgárságuktól függetlenül ugyanolyan jogi bánásmódban részesüljenek.”⁴⁸⁹

A Bíróság – visszautalva a *Sala-ügyben* hozott ítéletére – kifejtette, hogy egy másik tagállamban jogszerűen tartózkodó uniós polgár minden olyan esetben hivatkozhat a diszkrimináció tilalmára, amely a Közösség hatálya alá tartozik. Kérdés, hogy a szóban forgó

⁴⁸⁸ A C-184/99. sz. ügyben 2001. szeptember 20-án hozott ítélet.

⁴⁸⁹ Az ítélet 31. pontja. Nem érték egyet Carlier megálapításával, miszerint az ítélet angol és a francia szövege (amely az eljárás nyelve volt) inkább jövő időre utal: „*Union citizenship is destined to be the fundamental status*” és „*le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental.*” Forrás: Carlier: Case C-200/02 ..., 1124. o.

támogatás a Szerződés hatálya alá tartozik-e és a személy jogszerűen tartózkodik-e a fogadó tagállam területén?

Ez az ügy azon ritka kivételek közé tartozik, ahol a főtanácsnok, *Alber*, indítványa sokkal kevésbé volt innovatív, mint a Bíróság ítélete. *Alber* úgy érvelt, hogy egy diák tartózkodási joga nem eredhet kizárólag az uniós polgári státuszából, sem a 93/96 irányelvből; és a tartózkodási jognak vége szakad, ha a diák szociális támogatást kér, mert akkor már nem tartozik az EK Sz. hatálya alá, és többé már nem hivatkozhat a diszkrimináció tilalmára. Abban az esetben azonban, ha még mindig jogszerűen tartózkodik a tagállam területén, hivatkozhat erre a rendelkezésre. *Alber* azt javasolta, hogy *Grzelczyk*-et tekintse a Bíróság munkavállalónak, mert ebben az esetben jár neki a kérdéses támogatás.

A Bíróság nem követte a főtanácsnok érvelését. Először is megállapítja, hogy a közösségi jog jelen állapotában a diákok számára nyújtott létfenntartási célokat szolgáló támogatás nem tartozik az EK Sz. hatálya alá. Miután azonban a MSz.-sel bevezették az uniós polgárságra, valamint az oktatásra és szakképzésre vonatkozó cikkeket a Szerződésbe, és a Tanács elfogadta a 93/96 irányelvet, jelentősen megváltozott a jogi környezet azon ítéletek kihirdetése óta, amelyek kifejezetten elutasították a migráns diákok létfenntartási támogatáshoz való jogát.⁴⁹⁰ Így az a tény, hogy egy uniós polgár egy másik tagállamban folytatja tanulmányait, önmagában nem foszthatja meg attól a lehetőségtől, hogy egy létfenntartási támogatás elnyerése érdekében az EK Sz. 12. cikkére hivatkozhatson.

Jelentős előrelépést jelent ez az ítélet az uniós polgárság tartalmának meghatározása terén, kimondva azt, hogy e státusz „magját” a megkülönböztetés tilalma jelenti. Az ítélet azonban azt is mutatja, hogy a Bíróság nem képes áttörni a határt és továbbra is lehetővé teszi a tagállamok számára azt, hogy csak akkor ismerjék el a diákok szabad mozgását, ha jogszerűen tartózkodnak egy másik tagállam területén.

A tartózkodás joga továbbra sem közvetlenül az uniós polgári státusból ered, és továbbra is különbség van a másik tagállamban tartózkodó személyek jogai között, annak függvényében, hogy munkavállalók-e vagy sem, hiszen az előbbi kategóriától nem követeli meg a közösségi jog a migráns személy és a fogadó tagállam közötti szolidaritás fennálltát. Ezen a falon csak egy kis kaput nyitott a *Grzelczyk-ítélet*: lehetőséget teremtett arra, hogy a diákok átmeneti nehézségek esetén mentesüljenek az önellátásra vonatkozó feltétel alól, és

⁴⁹⁰ A Bíróság ugyanis a *Lair*-ügyben és a 197/86. *Brown*-ügyben 1988. június 21-én hozott ítéleteiben (EBHT 1988., 3205. o.) kimondta, hogy a megélhetéshez vagy oktatáshoz nyújtott hallgatói támogatás nem tartozik a Szerződés alkalmazási körébe.

legalább egy rövid ideig a fogadó tagállamnak túrníe kell, hogy a szociális ellátásokban részesüljenek a diákok. Az „átmeneti idő” fogalmának tisztázása még a Bíróságra vár.

4. A 18. cikk (1) bekezdésének közvetlen hatálya

Annak ellenére, hogy 18. cikk (1) bekezdésének közvetlen hatálya kódolva volt annak megszövegezésében, és *Cosmas* főtanácsnok a *Wijsenbeek-ügyre* vonatkozó indítványában (a Bizottság álláspontjával összhangban) javasolta elismerését, továbbá a közvetlen hatály lehetőségét már a *Bieckel és Franz ítéletben* elismerte a Bíróság, azonban hosszú ideig váratott magára, amíg ténylegesen kimondta azt.⁴⁹¹

4.1. A közvetlen hatály elutasítása

A *Kaba-ügyben*⁴⁹² – amely a *Sala-ítéletben* nyitva hagyott, a tartózkodási jogra vonatkozó kérdést elemzi – a Bíróság még teljes mértékben elutasította az uniós polgárok szabad mozgására vonatkozó rendelkezések közvetlen hatályát. Az alapügy felperese, egy francia állampolgár jugoszláv állampolgárságú férje, aki feleségével együtt az Egyesült Királyságban élt, azt a nemzeti szabályozást támadta meg és tartotta a közösségi jog diszkrimináció tilalmára vonatkozó rendelkezésével ellentétesnek, miszerint az állandó tartózkodási engedély kibocsátásához a migráns munkavállalók házastársainak négy éven keresztül kellett folyamatosan az Egyesült Királyságban tartózkodniuk, míg „az Egyesült Királyságban letelepedett és ott tartózkodó személyek” – beleértve a brit állampolgárok házastársait is – esetében elegendő volt tizenkét hónap.

A Bíróság – *La Pergola* főtanácsnok álláspontjával ellentétesen – ítéletében megállapította, hogy nem szükséges annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy szociális előnynek minősül-e a határozatlan időre szóló tartózkodási engedély, mert még ha az is lenne, akkor sem diszkriminatív; a más tagállamból érkezett munkavállalók – és házastársaik is – megszerezhetik az Egyesült Királyságban jelen lévő és letelepedett személy státuszát, és így rájuk is vonatkozhat az egy éves szabály. Számunkra az ezen megállapítás alapjául szolgáló indokolás az igazán érdekes: a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a közösségi polgároknak egy másik tagállam területén való tartózkodási joga nem feltétel nélküli: ez következik a Szerződés szabad mozgásra vonatkozó címéből, a Szerződés végrehajtása érdekében hozott

⁴⁹¹ A *Kaur-ügyben* az előzetes döntéshozatalra előterjesztett egyik kérdés éppen a 18. cikk (1) bekezdésének közvetlen hatályára vonatkozott, a Bíróság azonban az előző kérdésekre adott (elutasító) válasz fényében nem adott rá választ.

⁴⁹² A C-356/98. sz. Arben Kaba kontra secretary of State for the Home Department (ún. Kaba I.) ügyben 2000. április 11-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-2623. o.).

másodlagos jogszabályokból, valamint az EK Sz. 18. cikk (1) bekezdéséből is, amely megfogalmazás kifejezetten utal az „e szerződésben és a végrehajtására hozott intézkedésekben megállapított korlátozások[ra] és feltételek[re].”⁴⁹³ A tagállamok ezért hivatkozhatnak a saját állampolgáraik és más tagállamok állampolgárai között fennálló, objektívan igazolható különbségekre egy ilyen szabályozás fenntartása érdekében.

Oliveira szerint a Bíróság ebben az ügyben abból a megfontolásból nem válaszolta meg azt a kérdést, hogy az állandó tartózkodási jog szociális előny-e az 1612/68 rendelet értelmében, mert ha igennel válaszol, akkor a saját állampolgárokat és a más tagállamból érkezett munkavállalókat egyenlő bánásmódban kell részesíteni: ugyanolyan szociális előnyöket kell biztosítani számukra.⁴⁹⁴ Márpedig egy migráns munkavállaló házastársa – aki egyik tagállamból egy másikba költözött korábban – nyilvánvalóan nehezebben teljesíti az állandó tartózkodási engedély megszerzéséhez szükséges, lakóhelyre vonatkozó követelményt, így rájuk nézve kedvezőtlenebb a szabályozás. Meg kell azonban jegyezni, hogy a Bíróságot befolyásolhatta ebben az ügyben az a tény, hogy a harmadik állam állampolgárságával rendelkező házastárs szélesebb jogot igényelt magának, mint a másik tagállamból érkezett munkavállaló – mivel a francia feleség sosem kért állandó tartózkodási engedélyt az Egyesült Királyságban – a jugoszláv férj pedig már a házasságkötés előtt jogellenesen tartózkodott a fenti tagállamban.⁴⁹⁵

4.2. A közvetlen hatály elismerése

Jelentős előrelépésről tanúskodik a *Baumbast és R egyesített ügy*, amelyben 2002 őszén hozott a Bíróság ítéletet.⁴⁹⁶ A két alapügy tényállása a következő volt: a német állampolgárságú Baumbast az Egyesült Királyságban saját vállalatát vezette 1990 és 1993 között. Saját házában élt kolumbiai feleségével, annak előző házasságából származó, szintén kolumbiai lányával és kolumbiai-német kettős állampolgárságú közös gyermekükkel, a lányok itt jártak iskolába. 1993-ban csődbe ment az általa vezetett vállalkozás, és ettől kezdve egy német vállalat alkalmazta, Kínában és Leshotóban végzett munkát. 1995-ben a brit hatóságok nem akarták meghosszabbítani a család tartózkodási engedélyét, azzal az indokkal, hogy egyikük sem végez gazdasági tevékenységet az Egyesült Királyságban.

⁴⁹³ Az ítélet 30. pontja.

⁴⁹⁴ *Oliveira: Workers and other persons ...*, 117. o.

⁴⁹⁵ Az ítélet 24. pontja, vö.: *Oliveira: Workers and other persons ...*, 117. o.

⁴⁹⁶ Az Európai Bíróság C-184/99. sz. *Baumbast és R Secretary of State for the Home Department* ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélete (EBHT 2002., I-7091. o.)

A másik ügyben a francia állampolgárságú férjétől elvált, amerikai állampolgár R.-nek és a volt feleségnél elhelyezett közös gyerekeknek az Egyesült Királyságbeli tartózkodási joga volt kérdéses.

Az ügyben eljáró bíróság, az *Immigration Appeal Court*, három kérdést terjesztett elő. Az első a gyermekek helyzetére vonatkozott: mindkét ügyben a Bíróság a gyermekek tartózkodási jogát az 1612/68 rendelet 12. cikkéből vezette le.⁴⁹⁷ A második kérdésre adott válaszában a gyermekek gondját viselő személyek tartózkodási joga a gyermekek tartózkodási jogából eredt, mivel az ő tartózkodási joguk értelmét veszítené, ha a róluk gondoskodó személy nem tartózkodhatna velük együtt a fogadó tagállamban.

Baumbast tartózkodási jogát illetően, a Bíróság az uniós polgári státuszára hivatkozott: az EKSz. 18. cikkének (1) bekezdése, mely szerint „*az e Szerződésben és a végrehajtására hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz,*” ez tehát nem teszi a tartózkodási jog feltételévé a gazdasági tevékenység folytatását. A Bíróság végeredményben elfogadta ezt az érvelést, és kimondta, hogy nem szükséges az, hogy az uniós polgárok gazdasági tevékenységet végezzenek annak érdekében, hogy az EKSz. által biztosított jogokat élvezhessék. A Bíróság tehát elfogadta az EKSz. 18 cikk (1) bekezdésének jogkeletkeztető hatását: ez a rendelkezés kellően világos és pontos, ezért a tagállamok állampolgárai hivatkozhatnak rá a nemzeti bíróságok előtt.

Ez a jog azonban továbbra sem abszolút és korlátok nélküli, a másodlagos jog indokolt, arányos és nem diszkriminatív korlátozásokat tarthat fenn, melyek szintén bírói kontroll alá vethetők. Ebben az esetben a Bíróság az arányosság elvére való hivatkozással utasította el a másodlagos jog, nevezetesen a 90/364 irányelv által lefektetett korlátozásokat.⁴⁹⁸ Ezek célja a tagállamok jogos érdekeinek védelme, így elsősorban annak elkerülése, hogy a más tagállamban letelepedett uniós polgárok ésszerűtlen anyagi terhet jelentsenek a fogadó tagállam számára. Jelen esetben ez a célkitűzés teljesült anélkül is, hogy maradéktalanul megfeleleltek volna az irányelv által előírt mindkét követelménynek: a család ugyanis nem rendelkezett az Egyesült Királyságban teljes körű egészségbiztosítással.

⁴⁹⁷ A két ügyben kissé eltért a Bíróság levezetése. Míg az R ügyben, ahol a gyermekek közösségi polgárok voltak, és édesapjuk továbbra is az Egyesült Királyságban volt munkavállaló, egyértelműbb volt a helyzet, és a Bíróság a rendelet 10. és 12. cikkére is hivatkozott. A Baumbast-ügyben a Bíróság csak az 1612/68 rendelet 12. cikkére alapította a jogot, mivel egyik szülő sem végzett gazdasági tevékenységet.

⁴⁹⁸ A 90/364 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése a tartózkodási jophoz megköveteli azt, hogy az érintet személyek és családtagjaik teljes körű egészségbiztosítással rendelkezzenek a fogadó államban, továbbá elegendő anyagi fedezettel rendelkezzenek ahhoz, hogy elkerüljék, hogy tartózkodási idejük alatt a fogadó tagállam szociális biztonsági rendszerének terhet jelentsenek.

Ez volt az első olyan ügy, melyben az EB elfogadta az EKSz. 18. cikk (1) bekezdését mint a tartózkodási jog alapját – igaz, a Szerződés és a másodlagos jog által meghatározott, arányos és nem diszkriminatív korlátozásokkal. Az érvelésben nem volt semmi forradalmi, jegyzi meg *Blumann*,⁴⁹⁹ „mindössze” ugyanazt tette a Bíróság, amit jóval korábban, az EKSz. 39. vagy a 49. cikk kapcsán már kimondott: számos fenntartás alkalmazásának lehetősége mellett elismerte a rendelkezés közvetlen hatályát.

4.3. A közvetlen hatály megerősítése

A Bíróság a *Trojani-ügyben*⁵⁰⁰ megerősítette a 18. cikk (1) bekezdésének közvetlen hatályát: az az uniós polgár, aki semmilyen más minőségében (sem munkavállalóként, sem önálló vállalkozóként, sem szolgáltatás nyújtójaként vagy igénybevevőjeként) nem jogosult a tartózkodási jogra, az EKSz. 18. cikk (1) bekezdése közvetlen alkalmazásának következtében önmagában uniós polgársága alapján jogosult a tartózkodásra.⁵⁰¹ E jog gyakorlása függ az említett rendelkezés szerinti korlátozásoktól és feltételektől, azonban a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak kell biztosítaniuk, hogy az említett korlátozások és feltételek alkalmazása a közösségi jog általános elveinek, különösen az arányosság elvének tiszteletben tartásával történjen. Jelen esetben azonban nyilvánvalóan nem teljesült a másodlagos jog által előírt, elegendő anyagi fedezetre vonatkozó követelmény – Trojani ugyanis létfenntartási támogatásért folyamodott - ezért ezen az alapon nem illette meg a tartózkodási jog.⁵⁰²

A külföldi elem követelménye kapcsán már említett, *Zhu és Chen ügyben* hozott ítélet szintén megerősíti, hogy a tartózkodási jog fakadhat közvetlenül az uniós polgárok szabad mozgására vonatkozó EKSz. 18. cikk (1) bekezdésből – feltéve, ha a személy teljesíti az ott szereplő feltételeket.

A Bíróság az ítéletében legelőször is pontosította, hogy egy kisgyermeknek éppúgy joga van a személyek szabad mozgásával élni, mint bárki másnak: e jogok gyakorlását nem lehet minimális életkori feltételhez kötni. Az, hogy valaki jogosult az EKSz. és a másodlagos jog által a személyek szabad mozgása területén biztosított jogra, nem feltételezi – mondja ki a Bíróság –, hogy az érintett elérje a cselekvőképességhez szükséges életkort.

⁴⁹⁹ Blumann: Citoyenneté européenne et champ d'application personnel du droit communautaire. 77. o.

⁵⁰⁰ A C-456/02. sz. ügyben 2004. szeptember 7-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-7573. o.).

⁵⁰¹ Az ítélet 46. pontja.

⁵⁰² Lásd az ítélet 35. pontját. Emlékeztetnék rá, hogy mivel a nemzeti hatóságok által kibocsátott tartózkodási engedéllyel rendelkezett, ezért mégiscsak jogszerűen tartózkodott Belgiumban.

A gyermek tartózkodási jogát illetően a Bíróság az EKSz. 18. cikk (1) bekezdés másodlagos jellegére tekintettel először azt vizsgálta meg, hogy a kérdéses kisgyermek más, speciálisabb jogalap alapján jogosult lehet-e a tartózkodási jogra. Kézenfekvő volt, hogy a (gyermek-gondozási és orvosi) szolgáltatások alanykénti minőségéből vezesse le a Bíróság a tartózkodási jogot, ezt azonban végül elutasította: mivel a szolgáltatások jellegzetessége az, hogy kizárólag azok igénybevételének időtartamára korlátozza a tartózkodási jog időtartamát. E tekintetben érdekes összevetni az ítéletet a *Carpenter-ügyben* hozottal, ahol viszont Carpenter – mint más tagállamokba irányuló szolgáltatások nyújtójának – harmadik állambeli feleségének időben korlátlan tartózkodási jogát elismerte a Bíróság.

A Bíróság ezt követően emlékeztetett az EKSz. 18. cikkéhez kapcsolódó közvetlen hatályra. A gyermek tagállami állampolgársága, következésképpen uniós polgársága alapján érvényesítheti tartózkodási jogát. Figyelemmel kell lenni ugyanakkor azokra a korlátozásokra és feltételekre, amelyek fenntartása mellett ez a jog elismerhető, különösen a 90/364 irányelv 1. cikkének (1) bekezdésére, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy megköveteljék a személytől azt, hogy egészségbiztosítással és elegendő anyagi fedezettel rendelkezzen. A Bíróság megállapította, hogy jelen esetben teljesültek ezek a feltételek.

Pontosította továbbá, hogy nincs relevanciája annak a ténynek, hogy a gyermek részére az elegendő anyagi fedezetet édesanyja biztosítja, és nem ő maga rendelkezik azzal: ehhez a feltételhez nem lehet hozzákapcsolni az ezen anyagi fedezet eredetére vonatkozó többletkövetelményt. Ezzel a megállapítással a Bíróság a munkavállalókra vonatkozóan a '80-as években kifejlesztett ítélkezési gyakorlatát ültette át a gazdaságilag inaktív személyekre: amint többek között a munkavállalók tartózkodási jogával kapcsolatos *Levin-ügyben*, itt is elismerte azt, hogy nincs jelentősége, hogy honnan ered az uniós polgár tartózkodásához szükséges anyagi fedezet.⁵⁰³

4.4. Összegzés: korlátozható, nem feltétlen tartózkodási jog

Az uniós polgársággal kapcsolatos legelső ítéletek – a *Sala-ügytől* kezdve – kimondták, hogy az uniós polgárok, *ha jogszerűen tartózkodnak egy másik tagállam területén*, a Szerződés hatálya alá tartozó területeken egyenlő bánásmódot élveznek. Ez sokáig

⁵⁰³ Tryfonidou, Alina: C-200/02, Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department: Further Cracks in the 'Great Wall' of the European Union? EPL (2005) 11 (4) 535. o.

mindössze egy „üres” ígéret volt, mivel semmi sem biztosította a tartózkodási jogot ahhoz, hogy valódi gyakorlati jelentősége legyen az egyenlő bánásmód elvének.⁵⁰⁴

A *Baumbast-ítélettől* kezdve elmondhatjuk, hogy a tartózkodási jog immár fakadhat közvetlenül az uniós polgári státusból – ha másból nem tudja levezetni a Bíróság. Azonban ebben az esetben is korlátozzák e jogot az EKSz.-ben és a másodlagos jogszabályokban meghatározott feltételek – tehát minimum elegendő anyagi fedezettel és egészségbiztosítással kell rendelkeznie az uniós polgárnak, ha egy másik tagállamban kíván letelepedni. A korlátozásoknak azonban mindig összhangban kell állniuk az arányosság elvével. Az EKSz. 18. cikk (1) bekezdésében foglalt jog nem abszolút tehát. Így e cikk közvetlen hatálya véleményem szerint alig több a semminél. Az uniós polgárok továbbra is csak a Bíróságban bízhatnak, amely úgy tűnik, hogy folytatja a munkavállalók kapcsán már alkalmazott, kiterjesztő értelmezés eszközét (*Zhu és Chen-ügy*), illetve ezen túl is megy, és akár a másodlagos jogszabály szövegével és céljával ellentétes értelmezést is elfogad (*Baumbast-ügy*) annak érdekében, hogy a tartózkodási jogot garantálja. Ez az értelmezés már túlmegy azon, amit az arányosság vagy az *effet util* elvének alkalmazása megkövetelne,⁵⁰⁵ mely aggodalomra is okot adhat, mivel felülírja a másodlagos jogalkotásban szereplő szabályokat, túllépve igazságszolgáltatási hatáskörét és megsértve a közvetlenül a közösségi jogalkotónak fenntartott hatásköröket.⁵⁰⁶

A Bíróság ezzel, valamint a szociális ellátásokra vonatkozó ítélkezési gyakorlattal azonban mégiscsak utat enged a szociális ellátások igénybevételére irányuló, ún. „jóléti turizmusnak”, ha nem is rövid távon, de középtávon mindenképpen. Ha ugyanis tartózkodási jogot biztosít a gazdaságilag inaktív személyeknek (akik esetében a legnagyobb a veszély arra, hogy helyzetük megváltoztával, előbb-utóbb igénybe kell venniük a fogadó tagállam szociális ellátásait), pár év elteltével már akkor sem utasíthatja ki ezeket a személyeket a tagállam, ha akkor már nem rendelkeznek elegendő anyagi fedezettel.

A Bíróság a közelmúltban ismét megerősítette a személyek szabad mozgásának korlátozott jellegét. Egy román állampolgár, *Jipa ügyében* hozott ítéletében⁵⁰⁷ elfogadta, hogy a tagállamok a jogellenes tartózkodás indokával korlátozzák valamely tagállam állampolgárának azon jogát, hogy egy másik tagállam területére léphessen, mivel az EKSz. 18. cikkének (2) bekezdése, másrészt a 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) bekezdése lehetővé

⁵⁰⁴ Lásd: Dougan, Michael: The Constitutional Dimension of Union Citizenship, ELRev. 2006, 31(5) 622-623. o.

⁵⁰⁵ Ugyanott, 613-641. o.

⁵⁰⁶ Hailbronner, Kay: Union citizenship and access to social benefits, CMLRev (2005) 42: 1251. o. E tekintetben lásd a CMLRev. szerkesztői kommentárját: The Court of Justice in the limelight — again (2008 (45) 1571-1579.

⁵⁰⁷ A C-33/07. sz. Jipa-ügyben 2008. július 10-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé) 30. pontja.

teszi a tagállamok számára, hogy különösen közrendi, illetve közbiztonsági indokok alapján korlátozzák az uniós polgárok szabad mozgását.

Az ilyen korlátozás esetén azonban a tagállamoknak tekintettel kell lenniük a Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlatára, mely szerint az állampolgár személyes magatartása a jelenben, valóságosan és kellően súlyosan veszélyt kell, hogy jelentsen a társadalom valamely alapvető érdekére, másrészt pedig a tervezett korlátozó intézkedés alkalmas legyen arra, hogy biztosítsa az általa követett célkitűzés megvalósulását, és nem lépheti túl az ennek eléréséhez szükséges mértéket.

5. A diszkrimináció tilalma elv alkalmazásának feltételei és menete

Azon túl, hogy mind a *Sala*, mind pedig a *Grzelczyk-ítélet* az uniós polgárság vezérelveként határozza meg a megkülönböztetés-mentesség elvét, két nagyon fontos feltételt szab alkalmazásának: egyrészt az uniós polgárnak jogszerűen kell a fogadó tagállam területén tartózkodnia, másrészt a helyzetnek a közösségi jog alkalmazási körébe kell tartoznia (5.2. pont). Az első feltételt a Bíróság eltérően értelmezte a gazdaságilag inaktív személyek két kategóriája, a diákok és a munkanélküliek esetében (5.1. pont). Ezen ügyek alapján végül vázolom azt a logikai láncot, mely szerint a Bíróság megítéli az uniós polgárok szabad mozgása területén jelentkező megkülönböztetéssel kapcsolatos ügyeket.

5.1. A jogszerű tartózkodás követelménye

A gazdaságilag nem aktív személyek esetében az egyenlő bánásmód elve alkalmazásának feltételül előírt jogszerű tartózkodás követelménye az alábbi esetekben teljesül.

5.1.1. Tartózkodási engedély

Először is, nyilvánvalóan jogszerűen tartózkodik egy tagállamban az, aki tartózkodási engedéllyel rendelkezik. Ebben az esetben közvetlenül a nemzeti jogból fakad a tartózkodási joga. Ezt a Bíróság a fent említett *Trojani-ügyben* mondta ki: mivel a belga hatóságok által a nemzeti jog alapján kiállított tartózkodási engedéllyel rendelkező,⁵⁰⁸ hivatkozhat az EKSz. 12. cikkre abból a célból, hogy a kért szociális ellátásban részesüljön. A Bíróság hozzátette

⁵⁰⁸ Az ítélet 37. pontja.

ugyanakkor, hogy ebben az esetben a fogadó tagállam megállapíthatja, hogy – mivel a személy ellátásért folyamodott – nyilvánvalóan nem teljesíti a másodlagos jog által előírt, elegendő anyagi fedezetre vonatkozó követelményt, így nem illeti meg a tartózkodási jog és kiutasíthatja.⁵⁰⁹ Az uniós polgár szociális biztonsági rendszerhez való folyamodása azonban nem vezethet automatikusan ilyen intézkedéshez.

A jogszerű tartózkodás követelményét tehát – legalábbis elvileg – teljesíti az az uniós polgár, aki a nemzeti hatóságok által kiállított érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezik egy másik tagállam területén, ez azonban nem szavatolja a támogatások elnyerését.

5.1.2. A másodlagos jog által előírt követelmények

Mivel a tartózkodási engedély nem keletkeztet jogot, továbbá a 2004/38 irányelv megszüntette ennek rendszerét,⁵¹⁰ önmagában a másodlagos közösségi jogban szereplő feltételek teljesítése útján is teljesül a jogszerű tartózkodás követelménye. Tehát az elegendő anyagi fedezet és a fogadó tagállamban meglévő teljeskörű egészségbiztosítás követelményének teljesítése garantálja a tartózkodási jogot. Ebben az esetben azonban a személyeknek nem nyílik joguk a fogadó tagállam állampolgáraival megegyező ellátásokra, hiszen – legalábbis elméletileg – nincs is rá szükségük, mert elegendő anyagi fedezettel rendelkeznek. Ebben az esetben mindössze a munkaerőpiacra és az oktatásba való bejutás,⁵¹¹ valamint a beiratkozási díj területén⁵¹² élveznek egyenlő bánásmódot.

a) A teljeskörű egészségbiztosítás követelménye

E korlátozás-típust illetően elmondható, hogy mind a magán-, mind pedig az állami egészségbiztosítás megfelel az előírásnak.⁵¹³ E rendelkezés nem követeli meg, hogy a biztosító intézmény a fogadó tagállam területén letelepedett legyen, sem azt, hogy a személy minden kockázat ellen biztosítva legyen, elegendő, ha azok ellen biztosított, amelyekre a fogadó tagállam állami egészségbiztosítási ellátásai is kiterjednek.⁵¹⁴ Ezen túlmenően, a tagállamoknak figyelembe kell venniük az 1408/71 és az 574/72 rendeletnek az ellátások

⁵⁰⁹ Lásd az ítélet 35-36. pontja.

⁵¹⁰ Lásd e fejezet 6. 2. pontját.

⁵¹¹ Lásd a Raulin-ítéletet.

⁵¹² Lásd a Gravier-ítéletet.

⁵¹³ Mei, Anne Pieter van der: Residence and the Evolving Notion of European Union Citizenship. Comments on Baumbast and R v. Secretary of State for Home Department, 17 September 2002 (Case C-413/99). European Journal of Migration and Law (2003) 5 (3) 429. o.

⁵¹⁴ Report from the Commission to the Parliament and Council on the Implementation of Directives 90/364, 90/365 and 93/96 (Right of Residence) [COM(1998)127], 11. és 16-17. o.

„exportjára” vonatkozó a rendelkezéseit is. Mindezek alapján nagyon ritka, amikor nem teljesül az egészségbiztosításra vonatkozó követelmény.⁵¹⁵ Így a Bíróság abban az esetben is elfogadta e feltétel teljesülését, amikor az érintett személyek nem rendelkeztek teljes körű egészségbiztosítással a fogadó tagállamban, hanem az csak a sürgősségi ellátásokra terjedt ki.⁵¹⁶

b) Az elegendő anyagi fedezet követelménye

Az elégséges pénzügyi forrásra vonatkozó követelményt a Bíróság több ítéletében érintette, így például a C-424/98. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben,⁵¹⁷ ahol úgy ítélte meg, hogy annak ellenére, hogy a két irányelv – a 90/364 és 90/365 – megszövegezése azonos, nem minősül kedvezőtlenebb bánásmódnak az, hogy a tagállam megköveteli a nyugdíjasoktól azt, hogy a tartózkodásuk érdekében igazolják, hogy milyen fedezettel rendelkeznek, míg a diákoknak nem kell összegszerűsíteni azt.

Az ügyben olyan olasz szabályozásokról volt szó, amelyek az elégséges anyagi fedezetre vonatkozó követelményt a nyugdíjasok családtagjai esetében a minimálbér 1/3-ával növelt összegben állapították meg; míg a 90/364 irányelv hatálya alá tartozó személyek esetén az egyes családtagoknak mindössze a minimálbér összegével kellett rendelkezniük. A Bíróság ezen kereseti kérelem tekintetében nem követte a Bizottság érvelését, és kimondta, a nyugdíjasok családtagjaira vonatkozó bánásmód önmagában nem jelenti azt, hogy a tagállam túllépte a számára a jövedelem mértékének meghatározása területén biztosított hatáskört.⁵¹⁸

A diákoktól megkövetelt jövedelem esetében azonban a Bíróság kimondta, hogy nem követelheti meg azt a tagállam, hogy a diák pontosan meghatározza a 93/96 irányelv 1. cikkében szereplő nyilatkozatban a rendelkezésére álló forrás összegét sőt, a tagállam nem is kötheti például a minimálbérhez ezt az összeget. Elegendő, ha a diák az adott helyzetben saját maga és családja számára elegendő fedezettel rendelkezik ahhoz, hogy ne jelentsen indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális ellátórendszere számára.⁵¹⁹ A 93/96 irányelv, valamint a 90/364 és 90/365 irányelv megfogalmazása közötti különbséget különösen az indokolta, hogy a diák tartózkodása átmeneti jellegű, és így csekélyebb a kockázata annak, hogy a fogadó tagállam szociális ellátó rendszere számára terhet jelent. Ezen felül a diákok

⁵¹⁵ Mei, Anne Pieter van der: Residence and the Evolving Notion of European Union Citizenship, Comments on, Baumbast and R v. Secretary of State for Home Department, 17 September 2002 (Case C-413/99). European Journal of Migration and Law (2003) 5 (3) 429. o.

⁵¹⁶ A Baumbast-ügy.

⁵¹⁷ 2000. május 25-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-4001. o.).

⁵¹⁸ Lásd az ítélet 26. pontját.

⁵¹⁹ Lásd különösen az ítélet 100. pontját.

tartózkodási engedélyének érvényességét a 93/96 irányelv egy évben korlátozta, továbbá a diákok számára lényegesen nehezebb előre, esetlegesen a tanulmányok több évére bizonyítani, hogy lesz elegendő anyagi fedezet, mert ők tipikusan részmunkaidőben végzett vagy idénymunkákkal egészítik ki meglévő forrásaikat.⁵²⁰ Az ítélet további indoka lehet, hogy a diákok mobilitása prioritást élvez a Közösség célkitűzései között a nyugdíjasok mobilitásához képest.⁵²¹ Amint *Blutman* megállapítja,⁵²² ezt a különbségtételt a 2004/38 irányelv 8. cikkének (4) bekezdése megszünteti, és általánosságban megtiltja a tagállamoknak, hogy olyan konkrét összeget határozzanak meg, amelyet „elegendő forrásnak” tekintenek, hanem figyelembe kell venniük az érintett személy személyes körülményeit.⁵²³

A tagállamoknak e két feltétel bizonyítása terén is olyan eszközöket kell biztosítaniuk a más tagállamokból érkezett személyek számára, mint amivel hasonló helyzetben a saját polgárok rendelkeznek. Így a fent említett Bizottság kontra Olaszország ügyben a közösségi joggal ellentétesnek bizonyult az a rendelkezés, mely szerint az uniós polgárok kizárólag a konzulátus által kiállított igazolással bizonyíthatják az egészségbiztosítás és az elégséges anyagi fedezet meglétét. A *Jia-ügyben*⁵²⁴ pedig kimondta, hogy a tartózkodási engedély kiadása nem tehető függővé a származási országnak vagy az előző tartózkodási hely országának illetékes hatósága által kiállított, a családtag függőségi helyzetét bizonyító okirattól.

5.1.3. Minőségi integráció

A jogszerű tartózkodás státuszának elnyerésére a harmadik lehetőség az, hogy „elbirtoklás” útján szerezze meg a tartózkodási jogot a gazdaságilag nem aktív személy. Ha már hosszabb ideje a fogadó tagállamban tartózkodik anélkül, hogy bárki is megkérdőjelezte volna a tartózkodás jogszerűségét, a tagállamot terheli a bizonyítási kötelezettség arra nézve,

⁵²⁰ Az ítélet 40. pontja.

⁵²¹ Mantu, Sandra Adriana: *The boundaries of European social citizenship*. Wolf Legal Publishers, Nijmegen, c2008., 42-43. o.

⁵²² Blutman László: *Union citizens, free movement and self sufficiency*. In: *Tanulmányok Dr. Besenyei Lajos egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica. LXIX/6., 2007., 109. o.

⁵²³ Ennek ellenére több tagállam fenntartotta a küszöbösszegeket. Így Görögország a görög minimum „nyugdíjösszeget” tekinti a szükséges jövedelemnek, Ausztriában a szociális jóléti rátákat használhatják alapként az elegendő forrás kiszámításához, Romániában a „minimálisan garantált jövedelem” meglétét írják elő, és az elegendő forrás feltételét rendszeresen értékelik. Az is a közösségi joggal ellentétes rendelkezés, hogy Olaszországban az uniós polgároknak bizonyítaniuk kell forrásaik legális eredetét. Forrás: PE 418.397 (2009.01.27.), 7. o.

⁵²⁴ A C-1/05. sz. Yunying Jia kontra Migrationsverket ügyben 2007. január 9-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-1. o.) 42. pontja.

hogy a kérdéses személy nem rendelkezik teljeskörű egészségbiztosítással és különösen elegendő anyagi fedezettel. A tartózkodási jog ebben az esetben is a közösségi jogból ered, azonban a Bíróság ítélkezési gyakorlatából. *Catherine Barnard* ezt a jelenséget összefoglalóan – az uniós polgárság „kreatív alkalmazásának” nevezi.⁵²⁵ Ez az eset állt fenn a *Sala-ügyben*: az asszony nem rendelkezett érvényes tartózkodási engedéllyel, és nyilvánvalóan nem teljesítette a tartózkodási jogról szóló irányelv által előírt feltételeket sem, ez azonban nem volt „végzetes” számára, és nem zárta ki annak lehetőségét, hogy az egyenlő bánásmód elvére hivatkozhatson, mive több évtizede élt a fogadó tagállamban.

A diákok esetében a Bíróság ítélkezési gyakorlata még liberálisabbnak mutatkozik, és ennél jóval rövidebb idő is elegendő a fogadó tagállam társadalmába történő beilleszkedéshez. Így a *Grzelczyk-ügyben* körülbelül három év megalapozta az integrációt. A tartózkodás jogszerűségének megítélése körében a Bíróság megvizsgálta az EKSz. 18. cikk (1) bekezdésében szereplő „korlátozások” és „feltételek” kitélt, valamint az ennek végrehajtását szolgáló 93/96 irányelv által meghatározott feltételeket, különösen az elegendő anyagi forrásra vonatkozót. Az ortodox megközelítésmód alapján – amelyet a tagállamok többsége is javasolt – a Bíróságnak arra a következtetésre kellett volna jutnia, hogy mivel már nem teljesíti az elegendő anyagi fedezetre vonatkozó feltételt, így (már) nem jogszerűen tartózkodik Belgiumban. Ezzel szemben a Bíróság arra a megállapításra jutott, hogy ezek a jogforrások – bár nem biztosítanak jogot a létfenntartási támogatásokra – nem zárják ki annak igénylését sem: a tagállamok határozhatnak úgy, hogy visszavonják azon diákok tartózkodási jogát, akik már nem teljesítik a fenti feltételeket, ez azonban soha sem lehet automatikus. Az irányelvnek ugyanis mindössze az a célja ezen feltételek támasztásával, hogy ne jelentsenek „indokolatlan terhet” a más tagállamból érkezett diákok. Bizonyos fokú *szolidaritásnak* azonban lennie kell a fogadó tagállam és a migráns diák között, így különösen, ha csak átmeneti jellegű pénzügyi nehézségei vannak a diáknak. Másrészt a személyek pénzügyi helyzete változhat az idők folyamán, így az anyagi fedezetre vonatkozóan a belépéskor tett nyilatkozatot csak a belépéskor ellenőrizhetik és kérhetik számon a tagállamok, a későbbiekben már nem.

Az ítélet azonban azt is mutatja, hogy a Bíróság nem képes áttörni a határt, és továbbra is lehetővé teszi a tagállamok számára azt, hogy csak akkor ismerjék el a diákok szabad

⁵²⁵ Barnard, Catherine: Case C-209/03, R (on the application of Danny Bidar) v. London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills, judgment of the Court (Grand Chamber) 15 March 2005, not yet reported, CMLRev (2005) 42: 1475–1476. o.

mozgását, ha jogszerűen tartózkodnak egy másik tagállam területén: rendelkeznek megfelelő anyagi fedezettel és nem igényelnek szociális támogatást. Amint szociális támogatást kérnek, már nem teljesítik a jogszerű tartózkodás feltételét – kivéve, ha elég szoros kapcsolatot tudnak felmutatni a fogadó tagállammal, kellőképpen integrálódtak annak társadalmába, mert akkor mégiscsak joguk van továbbra is a fogadó tagállamban tartózkodni, sőt, szociális ellátásra is igényt tarthatnak.

A diákoktól megkövetelt integráció fokáról a következőkben ismertetésre kerülő *Bidar-ítélet*⁵²⁶ ad további támpontot, amely az ún. „Student support” Angliában történő odaítélésének közösségi joggal való összeegyeztethetőségét vizsgálta. Ez volt az első ügy, amelyben a Bíróság a 2004/38 irányelvre hivatkozott.⁵²⁷

Az ún. „student support” a tagállam által a hallgatóknak megélhetési költségeik fedezése céljából, kedvezményes kamatú kölcsön formájában nyújtott támogatás, amelyet a tanulmányok befejeztével vissza kell fizetni. Egy tagállam állampolgára akkor részesülhet ebben a támogatásban, ha az Egyesült Királyságban „letelepedett” és tanulmányainak megkezdését megelőzően három éven át szokásos tartózkodási helye itt volt. Ugyanakkor a brit jogszabályok értelmében másik tagállam állampolgára diákként nem szerezhette meg a letelepedési jogállást.

Dany Bidar, egy francia állampolgár középiskolai tanulmányainak utolsó három évét az Egyesült Királyságban fejezte be, nagyanyja tartotta el, anélkül, hogy bármikor is szociális segílyt igényelt volna. Amikor megkezdte felsőfokú tanulmányait, a megélhetési költségei biztosításához kért student support iránti kérelmét elutasították azzal az indokkal, hogy nem minősül letelepedettnek a fenti jogszabály értelmében.

A jogszerű tartózkodás követelményét illetően a Bíróság úgy ítélte meg, hogy egy tagállam állampolgára, aki egy másik tagállamban lakik és itt középfokú tanulmányokat folytat, majd azokat befejezi anélkül, hogy felrónák neki azt, hogy nem rendelkezik elégséges anyagi fedezettel vagy egészségbiztosítással, az EK Sz. 18. cikk, valamint a 90/364 irányelv alapján tartózkodási jogot élvez.

A Bíróság ezt követően megvizsgálta, hogy a tagállam és más tagállamok állampolgárai közötti eltérő bánásmód – a támogatás odaítélésnek a letelepedési kötelezettséghez vagy a tartózkodáshoz kapcsolódó feltételei, amelyek alapvetően hátrányosabbá tehetik a támogatást – igazolható-e. E tekintetben a Bíróság úgy ítélte meg,

⁵²⁶ A C-209/03. sz. Bidar-ügyben 2005. március 15-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-2119. o.).

⁵²⁷ Hennion-Moreau, Sylvie: Les droits des étudiants-citoyens aux aides d'État dans l'Union européenne. *Revue de droit sanitaire et social*, 2005/4. 579. o.

hogy noha a tagállamoknak szociális támogatási rendszerük szervezeteiben és működésében egyfajta pénzügyi szolidaritást kell tanúsítaniuk más tagállamok állampolgáraival szemben, ugyanakkor elismerte, hogy megengedett számukra, hogy gondoskodjanak arról, hogy az ilyen jellegű támogatások nyújtása ne váljék indokolatlan teherré. Ezáltal a megélhetési költségek fedezésére szolgáló hallgatói támogatással kapcsolatban jogos, hogy az integráció bizonyos fokának meglétét megkövetelje, bizonyítva azt, hogy a hallgató meghatározott ideig a fogadó tagállamban tartózkodott. Ezzel szemben a munkaerőpiaccal fennálló kapcsolat – mint amilyenről a *D’Hoop*-ügyben volt szó – nem követelhető meg.

Az arra vonatkozó feltétel, hogy a kérelmező a fogadó tagállamban letelepedett legyen, elméletileg tehát elfogadható, ez ugyanis biztosítja az integrációt. De ha a kérdéses szabályozás teljesen kizárja annak a lehetőségét, hogy egy másik tagállam állampolgára diákként megszerezze a letelepedetti jogállást és ezáltal egy támogatásban részesüljön, annak ellenére, hogy tényleges kapcsolatot hozott létre a fogadó tagállam társadalmával, az összeegyeztethetetlen az EK Sz. 12. cikkel.

A *Bidar*-ügy következménye az lett, hogy az Egyesült Királyság megváltoztatta szabályozását és a 2004/2005-ös tanévtől kezdődően a diákok egy új csoportját határozta meg, akik a megélhetési költségeiket fedező támogatást kérhetnek: akik jogszerűen tartózkodnak Angliában a tanév első napján és ezt megelőzően három éven keresztül szintén jogszerűen tartózkodtak ebben az országban. Az ítéletben *Barnard* meglátása szerint a Bíróság tudatában volt a kérdés érzékenysége, különösen a „jóléti turizmus” veszélyének,⁵²⁸ melynek útját állta azáltal, hogy a tagállamok valós kapcsolat fennálltát követelhetik meg.

A *Morgan és Bucher* egyesített ügy⁵²⁹ tényállása lényegében a *Bidar*- és a *Grzelczyk* ügy fordítottja volt: (német) állampolgárok saját államuktól követeltek támogatást külföldi tanulmányaik folytatásához, amelyet azért nem ítélt meg egyiküknek sem, mert nem teljesítették a legalább egy évig a származási ország oktatási intézményében folytatott

⁵²⁸ *Barnard*, Catherine: Case C-209/03, R (on the application of Danny Bidar) v. London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills, judgment of the Court (Grand Chamber) 15 March 2005, not yet reported. CMLRev (2005) 42: 1489. o. *Barnard* szerint a létfenntartási támogatások odaítélésével szembeni érvként hozható fel az, hogy a fogadó tagállam (általában szegényebb rétegből származó és nem mobil) adófizetői állják a másik tagállamból érkező (már egyébként is általában jól képzett, középosztálybeli) diákok képzését, akikkel egyébként nincsenek közös érdekeik, a migráns diákok 75 %-a ugyanis a tanulmányok befejeztét követően azonnal visszatér származási államába, és akik maradnak, azok is általában csak egy rövid ideig. Ha a student support-ot a tartózkodás időtartamától függetlenül valamennyi diákra ki kellene terjeszteni, az hozzávetőlegesen 66-75 millió fontba kerülne évente az Egyesült Királyság számára. Forrás: ugyanott, 1486. o.

⁵²⁹ A C-11/06. és C-12/06. sz. *Rhiannon Morgan és Iris Bucher* ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-9761. o.).

tanulmányok folytatására vonatkozó követelményt. A támogatás odaítélésének feltételül alkalmazott szabályozási módszer hasonló volt a *Bidar-ügy*höz: itt is a támogatást nyújtó tagállammal fennálló kapcsolatot kellett a kérelmezőknek igazolniuk.

A Bíróság lefelől is megerősítette, hogy az uniós polgárok még származási országukkal szemben is hivatkozhatnak az e jogálláshoz kapcsolódó jogokra, így különösen a szabad mozgás jogára.

A német kormány többféleképpen is megkísérelte igazolni a különbségtételt, ezek közül az arra irányuló érvelést emelem ki, hogy ezt a korlátozást indokolja az az érdek, hogy a külföldön folytatott tanulmányok ne jelenthessenek olyan indokolatlan terhet a származási ország számára, amely az adott tagállam által nyújtható támogatások általános szintjére is hatással van. Ezen érv kapcsán a Bíróság visszautalt a *Bidar-ítéletre*, amelyben lényegében elfogadta, hogy ezzel ellentétes tényállású helyzetben (tehát a másik tagállamból származó diákok megélhetési költségeinek fedezésére szolgáló támogatások nyújtása esetén) ezt az igazolást alkalmazzák.⁵³⁰

Jelen körülmények között azonban az első képzési szakasz feltétele túlzottan általános és kizárólagos jellegű, ugyanis indokolatlanul részesít előnyben egy olyan tényezőt, amely a társadalomba történő beilleszkedés fokára nem szükségszerűen jellemző. Hiába nőttek fel ugyanis az alapeljárások felperesei Németországban és végezték ott addigi tanulmányaikat, ezt a tényezőt a kérdéses szabályozás figyelmen kívül hagyta – holott a valóságban jóval erősebb beilleszkedésről tett bizonyosságot, mint a felsőoktatási tanulmányoknak a támogatást nyújtó tagállamban való megkezdése és egy éves folytatása. E körülmények között a Bíróság nem tekintette arányosnak a kérdéses szabályozást.

5.1.4. A munkaerőpiaccal fennálló valós kapcsolat

Azoktól a személyektől, akik korábban már gazdasági tevékenységet végeztek a fogadó tagállam munkaerőpiacán, vagy azzal a szándékkal érkeztek oda, a Bíróság egy másfajta szolidaritást követel meg: nem a fogadó társadalommal fennálló kapcsolatot, hanem a munkaerőpiaccal fennálló valódi kapcsolatot, ami viszont idővel „elkophat.” Ezt támasztja alá a Bíróság *Collins-ügyben*⁵³¹ hozott ítélete, ahol egy olyan amerikai-ír kettős állampolgárról volt szó, aki mindössze annyi kapcsolatot tudott felmutatni a fogadó tagállammal, az Egyesült Királysággal, hogy a szóban forgó időszakot megelőzően, 17 évvel korábban tíz hónapot

⁵³⁰ Az ítélet 44. pontja.

⁵³¹ A C-138/02. sz. ügyben 2004. március 23-án hozott ítélet.

töltött itt részmunkaidős foglalkozásban, illetve még az előtt egy szemesztert itt tanult; néhány eseti írországi látogatást leszámítva az állampolgárságon kívül egyébként semmilyen más kapcsolata sem volt Európával. Collins esetében több mint húsz év kétségtelenül elegendő idő volt ezen – egyébként is laza - kapcsolat felbomlásához, és Collins nem tartozik bele a munkavállalók szűkebb értelemben vett csoportjába, ehhez nem elégséges kapcsoló elem a közel húsz évvel korábban történt foglalkoztatás.

A Bíróság azonban nagyon jelentős lépést tett a következőkben: elismerte, hogy az egyenlő bánásmód elvét ki kell terjeszteni azokra az uniós polgárokra is, akik álláskeresőként vannak jelen egy másik tagállamban. Ez volt az első ítélet, amelyben a Bíróság az uniós polgárok szabad mozgásának jogát olyan álláskeresőkre alkalmazta, akik korábban nem álltak alkalmazásban az adott tagállamban.⁵³² Az ítélet sokkal messzebbre megy, mint a *Grzelczyk-ítélet*, amelyben a Bíróság lényegében a 93/96 irányelvre alapozva mondta ki, hogy az egyenlő bánásmód elve magában foglalja azt, hogy egy szociális ellátást a tagállam nem tarthat fenn a saját állampolgárának.⁵³³ A *Collins-ítélet*ben azonban az uniós polgárságra – mint *ultimum remediumra*⁵³⁴ – és az őket megillető egyenlő bánásmód elvére alapozva mondja ki, hogy a munkavállalás szabadsága alól nem zárhatók ki azok a támogatások, amelyek megkönnyítik a munkaerőpiacra történő bejutást, az álláskeresést.⁵³⁵

A Bíróság ily módon végül mégis szembefordult az álláskeresőkre vonatkozó korábbi esetjogával,⁵³⁶ mivel úgy ítélte meg, hogy az uniós polgárság– legalábbis elvileg – megfelelő jogalap a juttatásokhoz.⁵³⁷

Ha a Bíróság ítélete ennyiben marad, akkor súlyos következményekkel járhat a tagállamok szociális ellátórendszereire nézve: az ítélet ugyanis utat nyitott volna a „jóléti turizmus” felé, szabad teret engedve azoknak a személyeknek, akik jogaikkal visszaélve valójában nem álláskeresés céljából mennek egy másik tagállamba, hanem hogy ott vegyék

⁵³² A Sala-ügyben ettől eltérően olyan uniós polgárról volt szó, aki korábban több alkalommal is állt alkalmazásban.

⁵³³ Bertrand, Christine: Cour de justice 23 mars 2004, Brian Francis Collins / Secretary of State for Work and Pensions, aff. C-138/02. Revue des affaires européennes, 2003-2004/3. 439. o.

⁵³⁴ Oosterom-Staples, Helen: Case C-138/02, Brian Francis Collins v. Secretary of State for Work and Pensions, Judgment of 23 March 2004, Full Court. CMLRev (2005) 42: 211. o

⁵³⁵ Az ítélet 63. pontja.

⁵³⁶ A fent említett Lebon-ítélettel, valamint a C-278/94. sz. Bizottság kontra Belgium ügyben 1996. szeptember 12-én hozott ítélettel (EBHT 1996., I-4307. o.).

⁵³⁷ Oosterom-Staples, Helen: Case C-138/02, Brian Francis Collins v. Secretary of State for Work and Pensions, Judgment of 23 March 2004, Full Court, CMLRev (2005) 42: 211. o

igénybe a magasabb színvonalú ellátásokat, amint *Colomer főtanácsnok* is felhívta erre a Bíróság figyelmét.⁵³⁸

A Bíróság azonban az álláskereső uniós polgárok egyenlő bánásmódhoz való abszolút jogát korlátozta, mégpedig az arányosság elvének alkalmazásával. Elfogadta annak a lehetőségét, hogy a tagállamok – jelen esetben a szokásos lakóhelyre vonatkozó feltétel alkalmazásával – korlátozzák az uniós polgárok szabad mozgásból eredő jogait. Az ítélet a korábbi esetjoghoz visszanyúlva meghatározta az uniós polgárok szabad mozgása korlátozásának általános feltételeit: a korlátozásnak állampolgárságtól független, objektív feltételeken kell alapulnia; jogszerű célra kell irányulnia; és arányosnak kell lennie.

A Bíróság úgy ítélte meg, hogy ezek a feltételek teljesülnek, ha egy tagállam azoknak a személyeknek tartja fenn a munkanélküli ellátásokat, akiknek valódi kapcsolatuk volt a fogadó tagállam munkaerőpiacával. Ilyen kapcsolat fennállása többek között akkor állapítható meg, ha a szóban forgó személy ésszerű hosszúságú időn keresztül ténylegesen állást keresett a szóban forgó állam területén.⁵³⁹ Így önmagában az uniós polgári státusz nem elegendő az ilyen jellegű támogatások kiaknázásához.

Ezt az ítélkezési gyakorlatot a Bíróság megerősítette a 2004/38 irányelv rendelkezései kapcsán: a diszkrimináció tilalmával nem ellentétes az, hogy egy tagállam nem biztosít szociális segítséget az álláskeresőknél a jogszerű ott-tartózkodásuk hosszabb időtartamára, kivéve, ha igazolják, hogy tényleges kapcsolatot létesítettek ezen állam munkaerőpiacával.⁵⁴⁰

A juttatás igénylését közvetlenül megelőző, akár nagyon rövid idejű munkavállalás már megalapozhatja a munkaerőpiaccal fennálló szoros, és e juttatásra jogot biztosító kapcsolatot. Erre példa *Ninni-Orasche-ügye*.⁵⁴¹ Az alapügy felperese bizonyos szempontból a Bidaréhoz hasonló helyzetben volt: az olasz állampolgárságú hölgy Ausztriában élt osztrák állampolgárságú férjével, csakúgy, mint a francia Bidar nagyanyjával az Egyesült Királyságban. Hasonlóság továbbá, hogy mindketten tanulmányaik folytatása alatt kértek

⁵³⁸ Lásd különösen a főtanácsnoki indítvány 75. pontját. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy – Lukács Éva szavaival éve – a nyugati szakirodalomban mély gyökeret vert szociális dömping teória a gyakorlatban közel sem tűnik ilyen nyomasztónak. Csupán egy közelmúltban végzett, nem reprezentatív kutatás (A magyar állampolgárok munkavállalása az EU északi tagállamaiban – Svédországban, Finnországban és Dániában, illetve az EFTA tag Norvégiában. Kutatói vitára bocsátott anyag. Letölthető: www.eumunkavallalas.sph.hu [2009.06.05.], 42. o.) adataira támaszkodva, a vizsgált személyi kör 64 %-a nem vett igénybe a fogadó tagállamban semmilyen szociális ellátást, 22 %-uk családi ellátást, és mindössze 5, illetve 4 %-uk kért munkanélküli támogatást vagy átmeneti segítyt.

⁵³⁹ Az ítélet 70. pontja.

⁵⁴⁰ A C-22/08. és C-23/08. sz. Vatsouras és Koupatantze kontra Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900 ügyben 2009. június 4-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé).

⁵⁴¹ A C-413/01. sz. Franca Ninni-Orasche kontra Bundesminister für Wissenschaft, Verkehr und Kunst ügyben 2003. november 6-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-13187. o.).

támogatást a fogadó tagállamtól megélhetési költségeik fedezése céljából, amit megtagadtak. A hasonló tényállásai elemek sora itt megszakad, mivel Ninni-Orasche közvetlenül azelőtt, hogy megkezdte tanulmányait Ausztriában, határozott idejű munkaszerződés alapján két és fél hónapig dolgozott.

Annak ellenére, hogy a nemzeti bíróság kizárólag arra vonatkozóan terjesztett elő kérdést, hogy megalapozza-e a szóban forgó személy egyenlő bánásmódhoz való jogát korábbi munkavállalói minősége, mind a Bizottság, mind pedig a főtanácsnok azt javasolta, hogy az uniós polgári minőségére alapozva vizsgálja meg ezen esetleges jogát.⁵⁴² A Bíróság nem fogadta el ezt a megközelítésmódot és ragaszkodott a korábbi munkavállalás hatásainak vizsgálatához. Korábbi ítélkezési gyakorlatára hivatkozva megállapította, hogy ilyen szociális támogatásra akkor van joga a korábbi munkavállalónak, ha folytonosság áll fenn a korábban végzett gazdasági tevékenység és a tanulmányok között, vagy ha a személy kényszerű munkanélküli.⁵⁴³ Ennek körében megállapította, hogy önmagában az alkalmazás ilyen rövid időtartama – két és fél hónap – nem jelenti azt, hogy a személy nem minősül munkavállalónak. Az a tény sem fosztja meg a kérdéses személyt automatikusan a támogatáshoz való jogtól, hogy a munkaszerződést határozott időre kötötték, hiszen számos ágazatban bevett gyakorlat, hogy ilyen szerződéseket kötnek a munkavállalóval, amelynek tartalmára és lényeges elemeire ez utóbbinak egyáltalán nincsen befolyása. A nemzeti bíróságnak ezt is figyelembe kell vennie, amikor megítéli, hogy Ninni-Orasche volt munkavállalónak minősül-e.

Az esetleges joggal való visszaélés kérdésére⁵⁴⁴ vonatkozóan, mely szerint Ninni-Orasche kizárólag azért vállalt munkát, hogy jogot szerezzen diákként a támogatásra, a Bíróság – újfent – „nagylelkű” álláspontjáról tett tanúbizonyságot, amikor kimondta, hogy az alapügy felperese nyilvánvalóan nem azzal a szándékkal jött a fogadó tagállamba, hogy ott kiaknázzon egy szociális ellátást, hanem azért, hogy itt együtt éljen a férjével, aki ennek az államnak az állampolgára, és azóta is jogszerűen tartózkodik itt. Meglátásom szerint a kérdéses támogatás megszerzése tekintetében semmilyen relevanciája sincsen a Bíróság által figyelembe vételre ajánlott szempontnak.

5.1.5. Összegzés

⁵⁴² Martin, Denis: De Martínez Sala à Bidar, les paradoxes de la jurisprudence sur la libre circulation des citoyens. In: Carlier – Guild [szerk.]: L’avenir de la libre circulation. 164. o.

⁵⁴³ Lásd a Lair- ítélet 39., és a Raulin ítélet 21. pontját.

⁵⁴⁴ A joggal való visszaélés kérdésével kapcsolatban lásd továbbá a fent hivatkozott Zhu és Chen és az C-109/01. sz. Akrich-ügyben 2003. szeptember 23-án hozott (EBHT 2003., I-9607. o.) ítéletet.

Az uniós polgárság fogalma átértelmezi a hagyományos, nemzeti alapú szolidaritás fogalmát, és létrehozza a fogadó tagállam (adófizető) polgárai és az (elszegényedett) migránsok közötti „transznacionális szolidaritást”, mely megköveteli ez utóbbiaknak a saját állampolgárokkal azonos bánásmódját.⁵⁴⁵ Ez az újfajta szolidaritás azonban korlátozott: kizárólag azokra a személyekre korlátozódik az esetjog – és különösen a *Grzelczyk*- és a *Bidar-ítélet* – alapján, akik a fogadó tagállam társadalmába beilleszkedtek, és - az előbbi ítélet értelmében - átmeneti. A tartózkodás időtartamához kapcsolt, mennyiségi megközelítésmódot tehát a minőségi szempontok is kiegészítik. Így az integráció mélységének megítélésekor az egyén személyes körülményeit is figyelembe kell venni: *Geelhoeld főtanácsnok* véleménye szerint aki kiskorúként, egy másik uniós polgár eltartottjaként érkezett valamely másik tagállamba, jobban, erősebben beilleszkedik a társadalomba, mint aki saját akaratából, felnőttként költözött át.⁵⁴⁶

Ez az ítélkezési gyakorlat arra ösztönözheti a tagállamokat, hogy aktívabbak legyenek, és még az ítélkezési gyakorlat által meghatározott időszak elteltét megelőzően eltávolítsák területükről az egyéneket.⁵⁴⁷

A joggyakorlat következménye mindazonáltal az lehet, hogy mivel a Bíróság tágan, vagy akár *contra legem* értelmezte a másodlagos jog által a tartózkodásra előírt feltételeket – biztosította a tartózkodási jogot, ha az uniós polgár és családtagja néhány évig jogszerűen élt a fogadó tagállam területén - a későbbiekben ezen egyéneknek joga lesz a szociális ellátásokra, ugyanolyan feltételekkel, mint a fogadó tagállam saját állampolgárainak. Ennél az gyakorlatnál szigorúbb a 2004/38 irányelv, amely biztosítja a tagállamoknak azt, hogy öt év tartózkodáshoz kössék a tanulmányok folytatásához szükséges szociális támogatások nyújtását, és ugyanennyi idő szükséges a gazdasági indokon alapuló kiutasítás tilalmának érvényesüléséhez. Kérdéses, hogy a Bíróság a továbbiakban felülírja-e a *Grzelczyk*- és *Bidar-ügyek*ben tanúsított kedvező ítélkezési gyakorlatát, vagy a szigorúbb irányelvi szabályokat fogja a későbbiekben alapul venni? Az első megoldás választására is meg van a lehetősége, megtette már ezt, például a híres *Barber-ítéletében*, melyben automatikusan érvénytelenítette a 86/378 irányelv bizonyos rendelkezéseit, *Barnard* azonban valószínűtlennek tartja azt, hogy a Bíróság ennyire „megfontolatlanul” viselkedjen, figyelmen kívül hagyva a tagállamok által egyeztetett korlátokat.⁵⁴⁸ Még kevésbé tűnik valószínűnek, hogy a tagállamok saját akaratukból igazodnának a kedvezőbb ítélkezési gyakorlathoz, és az

⁵⁴⁵ Barnard: Case C-209/03 ..., 1477. o.

⁵⁴⁶ Lásd Geelhoeld főtanácsnoknak a Bidar-ügyben ismertetett indítványát, 60. pont.

⁵⁴⁷ Barnard: Case C-209/03 ..., 1473. o.

⁵⁴⁸ Ugyanott, 1481-1482. o.

irányelv rendelkezéseitől eltérve – melyre egyébként lehetőségük van, tekintettel arra, hogy az irányelv mindössze minimum-harmonizációt követel meg⁵⁴⁹ – annál kedvezőbb feltételekkel nyújtanának szociális ellátásokat.

További érv a szigorúbb, az irányelv rendszerének és szövegének megfelelő értelmezésre a Bíróság közelmúltban, a *Förster-ügyben* hozott ítélete,⁵⁵⁰ amely ugyan még nem a 2004/38 irányelvre vonatkozott, csupán az EKSz. 18. és 12. cikk és a 93/96 irányelv értelmezésére. Az ügy egy olyan német diákra vonatkozott, aki felsőfokú tanulmányok végzése céljából érkezett 2000 márciusában Hollandiába, és 2003 júliusáig tanulmányai mellett keresőtevékenységet is folytatott itt. A kérdés lényegében az volt, hogy ez a három év elegendő-e ahhoz, hogy jogot formálhasson a megélhetési költségeit fedező ösztöndíjra azt követően, hogy gazdaságilag már nem aktív, annak ellenére is, hogy a tagállami szabályozás öt éves tartózkodási kötelezettséget ír elő az ilyen támogatásokra való jogosultságra.⁵⁵¹ A Bíróság a *Bidar-üggyel* vetette össze az esetet – egyetlen mondattal sem utalva a *Grzelczyk-ítéletre*-, és úgy találta, hogy a két ügy alapvetően eltér egymástól: ott letelepedetti státusz volt a támogatás előfeltétele, itt nincsen szó ilyenről. A *Bidar-ügyben* ugyanakkor a Bíróság már megkövetelte azt, hogy a támogatást kérő személy bizonyos fokig beilleszkedjen a fogadó tagállam társadalmába, így a jelen ügyben azt kell megvizsgálni, hogy a vitatott nemzeti szabályozás által előírt, öt éves jogszerűen tartózkodásra vonatkozó feltétel igazolható a fogadó tagállam azon céljával, hogy biztosítsa a másik tagállam állampolgárságával rendelkező diákoknak a területén történő bizonyos fokig való beilleszkedését.⁵⁵² A Bíróság – *Mazák főtanácsnok* álláspontjával szemben – tehát úgy ítélte meg, hogy az uniós polgárság, a diszkrimináció általános tilalma és a 93/96 irányelv fényében megengedhető az, hogy a tagállamok öt éves jogszerű tartózkodáshoz kössék a diákok megélhetési költségeihez nyújtott támogatásait.

5.2. A diszkrimináció tilalma elv alkalmazási körébe tartozó kérdés

⁵⁴⁹ Lásd az irányelv 37. cikkét, mely kimondja, hogy „[e]zen irányelv rendelkezései nem érintik azokat a tagállami törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseket, amelyek kedvezőbbek az ezen irányelv hatálya alá tartozó személyekre.”

⁵⁵⁰ A C-158/07. sz. Jacqueline Förster kontra IB-Groep ügyben 2008. november 18-án hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé).

⁵⁵¹ *Mazák főtanácsnok* 2008. július 10 én-ismertett indítványában először is azt javasolta, hogy ha a tagállami bíróság a közösségi jog által előírt feltételeket megvizsgálva úgy találja, hogy J. Förster megőrizte munkavállalói minőségét, alapozza az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdésére a támogatáshoz való jogát, ennek lehetőségét a nemzeti bíróság azonban egyértelműen elvetette, miután úgy ítélte meg, hogy nem végzett valóságos és tényleges munkát.

⁵⁵² Az ítélet 51-52. pontja.

5.2.1. A diákok megélhetési költségeihez nyújtott támogatás

„Még ha nem is vitatott, hogy az [EKSz.] 149. cikk (1) bekezdése értelmében a tagállamok nem rendelkeznek hatáskörrel az oktatás tartalmára és az oktatási rendszer szervezeti felépítésére vonatkozóan, e hatáskör gyakorlása során kötelesek tiszteletben tartani a közösségi jogot, és különösen az [EKSz.] 18. cikk (1) bekezdésben foglalt, tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás szabadságára vonatkozó rendelkezéseket.”⁵⁵³ A Bíróság eleinte mindössze azt ismerte el, hogy a diákoknak joguk van az egyenlő bánásmód elvére hivatkozni az oktatásba való bejutás, valamint a beiratkozási díjak kapcsán.⁵⁵⁴ majd, amint a *Grzelczyk- és Bidar-ügyben* láthattuk, azt is, hogy a 93/96 irányelv által kifejezetten kizárt, megélhetési költségek fedezésére nyújtott támogatásokra is igényt tarthatnak a fogadó tagállam saját állampolgáraival megegyező körülmények között, ha ezzel az állammal valós, kellően szoros kapcsolatot tudnak felmutatni.⁵⁵⁵

5.2.2. Egyéb, nem járulék alapú szociális ellátások

Ugyan a szociális ellátások szabályozása sem közösségi kompetencia, a német gyermeknevelési ellátás (*Sala-ügy*), a belga létfenntartási támogatás (*Trojani-ügy*, *Grzelczyk-ügy*), a munkaerőpiachoz való hozzáférés megkönnyítésére irányuló pénzügyi ellátás (*Collins-ügy*, *Vatsouras és Koupatantze ügy*), ezen belül is a pályakezdő munkanélküliek számára nyújtott belga áthidaló támogatás (*D’Hoop-ügy*) az egyenlő bánásmód elvének hatálya alá tartozott.

5.2.3. Nyelvhasználathoz való jog

A *Bickel és Franz ügyben*⁵⁵⁶ a bíróságok előtti nyelvhasználat kérdése merült fel. Az ügyben német és osztrák állampolgárságú kamionsofőrökről volt szó, akik ellen Észak-Olaszországban büntetőeljárás indult. A problémát az okozta, hogy az ott élő, a németet anyanyelvként beszélő olasz kisebbségnek joga volt a közigazgatásban a német

⁵⁵³ Lásd a C-76/05. sz. Schwarz és Gootjes-Schwarz ügyben 2007. szeptember 11-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-6849. o.) 99. pontját és a Morgan és Bucher ítélet 24. pontját.

⁵⁵⁴ Lásd különösen a Lair- és a Brown-ítéletet.

⁵⁵⁵ Érdemes megjegyezni, hogy az Európai Unió oktatáspolitikája, melyre tehát kiterjed az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalma, jelentősen eltér az Egyesült Államokétól: ott ugyanis megengedett, hogy a különböző szövetségi államokból származó diákok között mind kvóták felállításával, mind eltérő tandíjak alkalmazásával különbséget tegyenek. Forrás: Jacobs, Francis G.: *Citizenship of the European Union—A Legal Analysis*, ELRev 2007(13) 5: 595. o.

⁵⁵⁶ A C-274/96. sz. ügyében 1998. november 24-én hozott ítélet.

nyelvet használni, de a kamionsofőröknek nem, holott ez semmilyen többletkiadást vagy bonyodalmat nem okozott volna.

A bolzánói bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés első része az volt, hogy a Szerződés tárgyi hatálya alá vonható-e a büntető és szabálysértési eljárások nyelvhasználatára vonatkozó tagállami szabályozás. A Bíróság az ítéletében kimondta, hogy mivel a bíróságok előtti nyelvhasználatra vonatkozó szabályok erősíthetik a szabad mozgás gyakorlását, így e vonatkozásban a közösségi jog hatálya alá tartozik a kérdés. Következésképpen a két kamionsofőrnek az EKSz. 12. cikke alapján ugyanolyan bánásmódhoz van joga, mint amelyet a fogadó tagállam állampolgárai élveznek. Joguk van anyanyelvük használatára, nemcsak a szolgáltatások potenciális alanyakénti minőségükben, hanem azért is, mert a szabad mozgáshoz való jogukat uniós polgári minőségükben gyakorolták.⁵⁵⁷ Tehát hasonlóan a *Sala-ügyben* – és már jóval korábban, a *Cowan-ügyben* – alkalmazott megoldáshoz, a Bíróság a szabad mozgásra vonatkozó cikkeket – jelen esetben a szolgáltatások igénybevételének szabadságára vonatkozó cikket – a diszkrimináció tilalmára vonatkozó rendelkezésekkel együttesen értelmezte.

5.2.4. Közvetlen adózás

Kétségtelen, hogy a közvetlen adózási rendszerekre vonatkozó szabályok sem tartoznak közösségi kompetenciába, ezeket a tagállamok szabadon állapíthatják meg. A Bíróság azonban különösen sok ítéletben találta úgy, hogy adózással kapcsolatos nemzeti szabályoknak felmerülhet a közösségi joggal, pontosabban a személyek (uniós polgárok) szabad mozgására vonatkozó rendelkezésekkel való összeegyeztethetősége.⁵⁵⁸ Egyet már korábban említettem: a *Schempp-ügyet*.

Egy másik ügyet emelek még ki röviden: a *Pusa-ügyben* hozott ítéletet,⁵⁵⁹ mely szintén az adóbehajtás területén erősítette meg a *Cowan-elvet*, amelynek értelmében a kizárólag a tagállamok hatáskörébe tartozó területeken is a közösségi joggal összhangban kell gyakorolni a tagállami hatásköröket.

⁵⁵⁷ Ezzel szemben, a Bíróság egy korábbi ítéletében (137/84. sz. Mutsch-ügyben 1985. hozott ítélet [EBHT 1985., 2681. o.]) úgy ítélte meg, hogy egy tagállami bíróság előtt az anyanyelv használatának joga szociális előnynek minősül az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése értelmében. Lásd: Oliveira: Workers and other persons ..., 81. o.

⁵⁵⁸ Lásd például a munkavállalók vonatkozásában a C-152/03. sz., Ritter-Coulais ügyben 2006. február 21-én hozott ítéletet (EBHT 2006., I-1711. o.), valamint a C-544/07. sz. Ruffe-ügyben 2009. április 23-án hozott ítéletet (az EBHT-ban még nem tették közzé); a letelepedési jog vonatkozásában a C-470/04. sz. N-ügyben 2006. szeptember 7-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-7409. o.); a nyugdíjasok vonatkozásában pedig a C-520/04. sz. Turpeinen-ügyben 2006. november 9-én hozott ítéletet (EBHT 2006., I-685. o.).

⁵⁵⁹ A C-224/02. sz. ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet.

Az ügyben a finn Legfelsőbb Bíróság a más tagállamban élő jogosult számára folyósított rokkantnyugdíj terhére történő végrehajtással⁵⁶⁰ kapcsolatban kérte a Bíróságot, hogy ítélje meg az adott helyzetnek az EK Sz. által az Európai Unió polgárai számára biztosított tartózkodási és mozgásszabadsággal való összeegyeztethetőségét.

A Bíróság a *Sala-, a Grzelczyk-*, és a *D'Hoop-ítélet* alapján oldotta meg ezt az ügyet. Miután emlékeztetett a Grzelczyk-ítéletére, mely szerint az uniós polgári jogállás célja az, hogy a tagállamok állampolgárai számára az alapvető jogállás legyen,⁵⁶¹ másrészt a D'Hoop-elve, melynek értelmében az uniós polgár számára valamennyi tagállamban ugyanazt a jogi bánásmódot kell biztosítani, mint amelyet ezen államok ugyanilyen helyzetben lévő saját polgáraik számára biztosítanak,⁵⁶² a Bíróság megállapította egyfelől, hogy a létrejött eltérő bánásmód biztos és elkerülhetetlen következménye az, hogy az érintett személy hátrányt szenved az EK Sz. 18. cikkben biztosított szabad mozgásra és szabad tartózkodásra vonatkozó jogának gyakorlása miatt. Ez a korlátozás csak abban az esetben lehetne igazolható, ha az állampolgárságtól független objektív kritériumokon alapulna és az intézkedés által követett jogszerű cél arányos volna – de jelen esetben a finn kormány ezt nem tudta igazolni.

5.2.5. Háború polgári áldozatainak járó juttatás és hadifoglyoknak nyújtott kártalanítás

A *Tas-Hagen és Tas ügyben*⁵⁶³ egy olyan holland szabályozás közösségi joggal való összeegyeztethetőségéről volt szó, amely a háború polgári áldozatainak járó juttatás nyújtásához megkövetelte, hogy az érintett a kérelem benyújtásának időpontjában e tagállam területén rendelkezzen lakóhellyel.

⁵⁶⁰ A jogvitában Pusa, egy Finnországban rokkantnyugdíjban részesülő finn állampolgár állt szemben saját kölcsönös egészségbiztosítási pénztárával. A jogvita tárgya azon összeg meghatározása volt, amelynek erejéig az egészségbiztosítási pénztár az érintett által felhalmozott adósság behajtása érdekében jogosult lett volna lefoglalni az érintett finnországi nyugdíjának egy részét. A végrehajtásról szóló finn törvény úgy rendelkezett, hogy a jövedelem egy része mentes a végrehajtás alól; ezt a részt a törvényes jövedelemforrásból a Finnországban adó címén történt levonások után fennmaradó összeg alapján számolják ki. Jelen esetben a probléma abban rejlett, hogy az érintett Spanyolországban lakott, ott adózott, és a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezmény rendelkezéseinek megfelelően Finnországban tőle semmilyen jövedelemforrásnál nem vonhattak le adót. Az érintett nyugdíjának lefoglalható részét következésképpen a bruttó – szükségszerűen magasabb – összeg alapulvételével számolták ki, ami nem történhetett volna meg, ha az érintett Finnországban lakott volna.

⁵⁶¹ Az ítélet 17. pontja.

⁵⁶² Az ítélet 18. pontja.

⁵⁶³ A C-192/05. sz. Tas-Hagen és Tas ügyben 2006. október 26-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-451. o.).

Nem volt egyedi ez a téma az Európai Bíróság előtt: a *Baldinger-ügyben*⁵⁶⁴ egy hasonló juttatásról volt szó: volt a hadifoglyoknak nyújtott osztrák ellátásról, itt azonban állampolgársági kritériumhoz kötötték annak nyújtását. Mivel az alapügy felperese időközben lemondott osztrák állampolgárságáról, elutasították a kérelmét. Itt azonban a Bíróság úgy találta, hogy nem tartozik a közösségi jog hatálya alá a kérdés, tekintettel arra, hogy egyrészt a 1408/71 rendelet 4. cikkének (4) bekezdése kifejezetten kizárja e rendelet tárgyi hatálya alól „a háború és annak következményei áldozatai számára nyújtott ellátások rendszerét.” Az ilyen ellátás nem felel meg továbbá az EKSz. 39. cikk (2) bekezdésében szereplő, a foglalkoztatási, a javadalmazási és egyéb munkafeltételek területén egyenlő bánásmódot biztosító rendelkezésnek, valamint az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése szerinti „szociális kedvezmények” lényeges jellemzőinek sem, mivel alapvetően nem munkavállalói minősége miatt kapja azt a személy, hanem az állampolgárok által háború idején hazájuknak végzett szolgáltatások, az ezen országért elszenvedett megpróbáltatások ellentételezéseként.

A *Tas-Hagen és Tas ügyben* szereplő, hasonló juttatás kapcsán eltérő következtetésre jutott a Bíróság. Először azt határozta meg, hogy az EKSz. 18. cikk hatálya alá tartozik-e a kérdéses juttatás, és – bár nemleges választ adott – hangsúlyozta a *Cowan-ügyben* már jól ismert kitételt: a tagállamok hatáskörébe tartozó területeken is tiszteletben kell tartani a közösségi jogot. Kimondta továbbá, hogy a kérdéses holland szabályozás mellett az EKSz. 18. cikkben biztosított szabad mozgás és tartózkodás jogának gyakorlása hatással volt a juttatás elnyerésének lehetőségére, így ezt a helyzetet nem lehet a közösségi joghoz egyáltalán nem kapcsolódónak tekinteni. A kérdéses szabályozások korlátozó jellegét és esetleges igazolhatóságát illetően a Bíróság azonban már eltérő álláspontra jutott a két ügyben.

A *Tas-Hagen és Tas ügyben* a lakóhelyre vonatkozó feltétel megengedhetőségét illetően a Bíróság úgy vélte, hogy ezt a kritériumot nem lehet a tagállam és az érintett személy között fennálló kötődést kellően tükröző jelnek tekinteni, amennyiben eltérő eredményekre vezethet a külföldön letelepedett olyan személyeket illetően, akiknek a juttatást nyújtó tagállam társadalmába való beilleszkedésének szintje mindenben összehasonlítható. A lakóhelyre vonatkozó olyan kritérium megállapítása, amely kizárólag a juttatás iránti kérelem időpontjára vonatkozik, nem minősül az igénylőnek a szolidaritását ily módon kifejező társadalomhoz való kötődését kellően jelző kritériumnak, így nem tartja tiszteletben az arányosság elvét.

⁵⁶⁴ C-386/02. sz. *Baldinger-ügyben* 2004. szeptember 16-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-8411. o.).

A Bíróság 2008-ban két ítéletében újra megerősítette, hogy az ilyen jellegű juttatásokra kiterjed az EK Sz. 18. cikk (1) bekezdése.⁵⁶⁵

5.2.6. Névviselés

A *Garcia Avello ügyben*⁵⁶⁶ is követi a Bíróság ezt a sémát, azért érdemes mégis megemlíteni, mert az ügy tényállása eltér az eddigiekétől: egy Belgiumban született belga-spanyol kettős állampolgárságú gyermek családnevének meghatározásával kapcsolatos. A belga szabályozás értelmében ugyanis kettős állampolgárság esetén a gyermekre a belga névviselési szabályokat kell alkalmazni, és így az apa vezetéknévét (Garcia Avello) vehette fel, és nem tette lehetővé azt, hogy a gyermek a spanyol szokásoknak és jognak megfelelően az apa vezetéknévének első eleméből (Garcia) és az anya lánykori nevének első eleméből (Werner) képzett vezetéknévet (Garcia Werner) viselje.

Az ügy legelőször is azt a kérdést vetette fel, hogy a közösségi jog– és különösen az uniós polgárságra vonatkozó rendelkezések – hatálya alá tartozik-e a kérdés. A Bíróság – Jacobs főtanácsnok véleményével összhangban – megállapította, hogy Garcia Avello uniós polgárként gyakorolja a szabad mozgás jogát, így megkülönböztetés-mentes bánásmódra jogosult. A névviselési szabályok meghatározása nem közösségi hatáskör (a büntetőjogszabályok meghatározásához vagy a közvetlen adózáshoz hasonlóan), de a Bíróság – korábbi joggyakorlatát idézve – megismételte, hogy e területen is a közösségi joggal összhangban kell a tagállamoknak a hatásköreiket gyakorolniuk. Az egyenlő bánásmód elve megköveteli, hogy a hasonló helyzetben lévő személyeket ne ítéljék meg eltérően, az eltérő helyzeteket pedig ne ítéljék meg azonos módon. A Bíróság arra a következtetésre jut, hogy azok a belga állampolgárok, akik ezen felül még egy másik tagállam állampolgárságával is rendelkeznek, nincsenek a csak belga állampolgársággal rendelkező személyekhez hasonló helyzetben, így nem alkalmazhatók rájuk a belga szabályozás alkalmazását megkövetelő szabályok. E szabályokat a vezetéknévek állandóságára és az integrálásra vonatkozó célkitűzések sem igazolják.

⁵⁶⁵ A C-221/07. sz. Krystyna Zablocka-Weyhermüller kontra Land Baden-Württemberg ügyben 2008. december 4-én hozott ítélet és a C-499/06. sz. Nerkowska kontra Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie ügyben 2008. május 22-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé).

⁵⁶⁶ A C-148/02. sz. ügyben 2003. október 2-án hozott ítélet.

Guild szerint⁵⁶⁷ a Bíróság ebben az ügyben a szociális ellátásokkal kapcsolatos ügyektől alapvetően ellentétes érvelést alkalmazott: bár a munkavállaló szülők hosszú tartózkodásuk alatt megfelelő módon integrálódtak a fogadó tagállamban, a munkaerőpiachoz való kapcsolódásuk által, ez az integráció azonban nem „börtönözheti be” őket. A tartózkodás időtartamától függetlenül megőrizték tehát a jogukat arra, hogy megtartsák a származási helyük identitását.⁵⁶⁸

5.2.7. Idegenrendészeti nyilvántartások vezetése

A *Huber-ügy*⁵⁶⁹ azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma fényében megengedett-e az a német szabályozás, amely külföldi uniós polgárok személyes adatainak feldolgozását és nyilvántartását rendeli el.

A Bíróság – a kérdést előterjesztő nemzeti bírósággal egyetértve – elfogadta azt, hogy külön kell választani az ilyen jellegű adatoknak a tartózkodási jogra vonatkozó jogszabályok alkalmazása érdekében, pusztán statisztikai célból történő feldolgozását a bűnözés elleni küzdelem céljából történő feldolgozásától. Az előbbi körben ugyanis akkor megengedett a személyes adatok feldolgozása, ha a nyilvántartás kizárólag azokat az adatokat tartalmazza, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az említett hatóságok e jogszabályokat alkalmazzák, és központi jellege lehetővé teszi az e tagállam állampolgárságával nem rendelkező uniós polgárok tartózkodási jogára vonatkozó jogszabályok hatékonyabb alkalmazását.⁵⁷⁰

A kizárólag a külföldi uniós polgárok adatait tartalmazó bűnügyi nyilvántartások vezetése viszont az EKSz. 12. cikk első bekezdése által tiltott hátrányos megkülönböztetést jelent. A közrend védelmével nem menthető ki egy ilyen szabályozás, mivel a bűnözés elleni küzdelem szükségszerűen a bűncselekményeknek és szabálysértéseknek az elkövetők állampolgárságától függetlenül történő üldözését jelenti,⁵⁷¹ és nem korlátozódhat a más tagállamokból érkezett uniós polgárokra.

⁵⁶⁷ Guild, Elspeth: Citizenship and Fundamental rights. In: Carlier – Guild [szerk.]: *L'avenir de la libre circulation*. 53. o.

⁵⁶⁸ A Bíróság 2008. október 14-én hozta meg újabb ítéletét egy névviseeléssel kapcsolatos ügyben (C-353/06. sz. Grunkin és Paul ügy [az EBHT-ban még nem tették közzé]), amelyben német szülők német állampolgárságú, de Dániában született, anyakönyvezett és azóta is itt élő gyermeke vezetéknevének meghatározásával volt kapcsolatos. A Bíróság szerint a német szabályozás, amely német állampolgárok esetén kizárta az apa és az anya nevéből képzett, kettős vezetéknev adását, nem minősült közvetett diszkriminációnak, azonban akadályozta a személyek szabad mozgását.

⁵⁶⁹ A C-524/06. sz. ügyben 2008. december 16-án hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé).

⁵⁷⁰ Az ítélet 66. pontja.

⁵⁷¹ Az ítélet 78. pontja. A Bíróság e tekintetben osztotta Poiares Maduro főtanácsnok álláspontját.

5.2.8. Összegzés

Nem szükséges az, hogy az adott kérdés a közösségi jog hatálya alá tartozzon, vagy hogy szabályozza azt, akár elsődleges, akár másodlagos szinten,⁵⁷² mint ahogy láthattuk, hiszen sem a hadifoglyoknak nyújtott kártalanítást, sem a névviselést még csak közvetve sem szabályozza a közösségi jog. A gyermeknevelési támogatás és a diákok számára nyújtott megélhetési támogatások, csakúgy, mint a jövedelemadóra vonatkozó szabályozás, nemzeti hatáskörbe tartozik. Miért döntött a Bíróság mégis ezekben az ügyekben, miért nem mondta azt, hogy kívül esnek a hatáskörén?

Valamennyi ügyben közös elem volt az, hogy a kérdéses szabályozások hatással voltak a személyek szabad mozgására. A szabad mozgás olyan alapszabadság az ítélkezési gyakorlat értelmében, mely közvetlenül alkalmazható és amelyet szélesen kell értelmezni.⁵⁷³ A hatálya nem korlátozódik azokra a területekre, melyeket a Szerződés kifejezetten szabályoz. Ha ugyanis ezeket a területeket kizárnánk az alapvető szabadságok hatálya alól, lehetetlen lenne megvalósítani a belső piacot. A szabad mozgás jogának gyakorlása tehát *per se* elegendő ahhoz, hogy az adott kérdést a közösségi jog hatálya alá vonja,⁵⁷⁴ függetlenül attól, hogy van-e jogalkotási hatásköre az adott területen a Közösségnek.

A fenti ítéletek alapján úgy tűnik, hogy a Bíróság kialakított és rendszeresen alkalmaz egy megoldási sémát, amelyben a következő szempontokat vizsgálja:

- 1) Uniós polgár-e a kérdéses személy vagy származékos módon, az uniós polgár családtagjaként a közösségi jog személyi hatálya alá tartozik-e?
- 2) Ha igen, akkor a közösségi jog hatálya alá tartozó helyzetben van-e, és nem tisztán a belső jog hatálya alá tartozóban?
- 3) Ha igen, akkor a közösségi jog alkalmazási körébe tartozik-e az adott kérdés vagy a közösségi jogi szabályokkal összhangban kell gyakorolni a tagállami hatásköröket? (Erre a kérdésre szinte mindig – így büntetőügyekben, adóügyekben vagy családjogi és névviselési ügyekben is – igen a válasz.)
- 4) Ha igen, akkor nincs-e az uniós polgárság általános rendelkezéseihez képest az ügyre alkalmazható különös közösségi jogi szabály?
- 5) Ha nincsen, akkor a Bíróság a fő szabályt alkalmazza: az uniós polgárokat megilleti az egyenlő bánásmód.

⁵⁷² Epiney, Astrid: The Scope of Article 12 EC: Some Remarks on the Influence of European Citizenship, ELRev 2007(13) 5: 622. o

⁵⁷³ Lásd Kokott főtanácsnok Tas-Hagen és Tas ügyre vonatkozóan ismertetett indítványát, különösen annak 34-41. pontjait.

⁵⁷⁴ Cousins, Mel: Citizenship, Residence and Social Security, ELRev. 2007, 32(1) 390. o

- 6) A kivételek vizsgálata: van-e olyan objektív kritériumokon alapuló, jogszerű célt követő, arányos indok, amely igazolja a különbségtételt?
- 7) Ha nincs, akkor a helyzet a közösségi joggal ellentétes.

6. Az uniós polgár családtagjának tartózkodási joga

A másodlagos közösségi jog biztosítja az uniós polgárnak, hogy családtagja – állampolgárságára tekintet nélkül – más tagállamba elkísérje vagy ott csatlakozzon hozzá. Lássuk, hogyan pontosította a Bíróság e fogalmat az uniós polgárság fényében.

6.1. Az uniós polgár családtagja

6.1.1. A gyermek és elsődleges gondozója

Mind a *Baumbast*, mind pedig a *Zhu és Chen ügyben* lényegében elismerte a Bíróság, hogy egy gyermek gondját viselő személy tartózkodási joga a gyermek tartózkodási jogából ered, mivel az ő tartózkodási joguk értelmét veszítené, ha a róluk gondoskodó személy nem tartózkodhatna velük együtt a fogadó tagállamban. Elfogadta ezt mindkét esetben annak ellenére, hogy releváns tényállási elemek ellentétesek voltak: a korábbi ügyben a gyermekek nem voltak uniós polgárok, és az 1612/68 rendelet 12. cikke alapján tartózkodhattak az Unióban. Ha ugyanis egyszer, mint migráns munkavállaló gyermekei, megkezdték tanulmányaikat a fogadó államban, joguk van azok folytatására, a sikeres befejezés érdekében. E rendelkezést tehát szélesen kell értelmezni.⁵⁷⁵ Irreleváns e rendelkezés szempontjából az, hogy a gyermek milyen állampolgárságú, összeköti-e az uniós polgárt és a gyermeket vérségi kapcsolat. E jog tehát megilleti mind magának az uniós polgárnak, mind pedig házastársának lemenő egyenes ági rokonait, és nemcsak a munkavállaló és házastársa közös gyermekeinek van joga a velük együtt történő letelepedéshez.

A *Zhu és Chen ügyben* viszont a gyermek volt az uniós polgár, édesanyja – gondviselője – nem. Az anya tartózkodási jogával kapcsolatban a Bíróság megjegyzi, hogy a 90/364 irányelv tartózkodási jogot biztosít a tartózkodási jog jogosultjának „eltartott” egyenes ági felmenője számára, ami azt feltételezi, hogy a tartózkodási jog jogosultja biztosítja a családtag eltartását. A jelen esetben azonban éppen fordított volt a helyzet. Chen asszony nem minősíthető gyermeke „eltartott” felmenőjének. Ellenben, ha az EKSz. 18. cikk és a 90/364 irányelv alapján elismerik a gyermek tartózkodási jogát, akkor a szülőtől, aki a gyermek gondviselője, nem lehet megtagadni azt, hogy gyermekével együtt a fogadó tagállamban

⁵⁷⁵ A *Baumbast*-ítélet 55. pontja.

tartózkodjék, hiszen ez minden hatékony érvényesüléstől megfosztaná a gyermek tartózkodási jogát – amint azt a *Baumbast-ügyben* már kimondta a Bíróság.

6.1.2. Az eltartott egyenes ági felmenő rokon

Viszonylag kevés ügy érintette az „eltartott egyenes ági felmenő családtag” fogalmát. E tekintetben szolgált pontosítással a már említett *Jia-ügy*, amelyben egy Svédországban élő, vállalkozást folytató személy kínai állampolgárságú anyósának a tartózkodási joga volt kétséges. A Bíróság, miután megismételte a *Lebon-ügyben* kimondott feltételeket, a felmenő ági rokonok tekintetében pontosította, hogy az eltartotti státusz megállapításához a fogadó tagállamnak azt kell vizsgálnia, hogy azok anyagi és szociális körülményeire tekintettel képtelenek-e alapvető szükségleteiket fedezni.⁵⁷⁶ Az eltartás szükségességének a származási országban vagy abban az országban kell fennállnia, ahol ezek a felmenő ági rokonok előzőleg tartózkodtak abban az időpontban, amikor az említett közösségi polgárhoz való költözést kérelmezik.

6.1.3. Harmadik állambeli házastárs

Jóval több ügyben foglalkozott a Bíróság az uniós polgárok harmadik állambeli házastársainak tartózkodási jogával. Közösségi jogi helyzetük megítélését illetően az ítélkezési gyakorlat bizonyos pontokon következetes, míg a másik tagállambeli előzetes jogszerű taartózkodás kérdését illetően a Bíróság a közelmúltban módosította korábbi esetjogát (6.2. pont).

A Bíróság az alábbi kérdésekben konzekvens:

- a tagállamok első belépéskor nem tagadhatják meg az uniós polgárok harmadik állambeli házastársainak belépését, ha igazolni tudják a családi köteleket és a személyazonosságukat, kizárólag azon az alapon, hogy nem rendelkeznek vízummal (*MRAX-ítélet* és a 2004/38 irányelv 5. cikk (2) bekezdése);⁵⁷⁷
- a névházasságok kívül esnek a közösségi jog hatáskörén (lásd az *Akrich-ügyet*). A házasság természetét nem ellenőrizheti minden egyes esetben a tagállam, hanem csak akkor, ha más tényezők erre utalnak. Ebben az esetben a vizsgálatot ugyanazon kritériumok alapján kell elvégezni, mint amelyet a saját állampolgárokra is

⁵⁷⁶ Az ítélet 37. pontja.

⁵⁷⁷ Lásd: Spaventa, Eleanor: Case C-109/01, Secretary of State for the Home Department v. H. Akrich, judgment of the Full Court of 23 September 2003, [2003] ECR I-9607., CMLRev (2005) 42: Case C-109/01..., 237-238. o

alkalmaznak, és a közösségi jog általános elveinek, különösen a hatékonyság és az arányosság elvének betartásával;

- a szabad mozgás jogát gyakorló uniós polgár házastársa (függetlenül attól, hogy jogszerűen tartózkodik-e az Unió területén) tartózkodási engedélyének megtagadása akadályozhatja az uniós polgár szabad mozgáshoz való jogát, ezért csak a közösségi jog alapvető elveinek – így különösen az arányosság elvének és a családegyesítéshez való jognak – betartásával korlátozható (*Carpenter és Akrich*).

6.2. A házastárs másik tagállambeli jogszerű tartózkodására vonatkozó követelmény

A Bíróság ítélkezési gyakorlata közel sem tekinthető koherensnek abban a kérdésben, hogy megkövetelhetik-e a tagállamok a szabad mozgás jogát gyakorló uniós polgár harmadik állambeli családtagjától (pontosabban szólva házastársától, élettársától), hogy előzőleg más tagállamban jogszerűen tartózkodjon, ahhoz, hogy a közösségi jog hatálya és kedvezményei rá is kiterjedjenek.

6.2.1. Egy másik tagállambeli előzetes jogszerű tartózkodás követelménye

Az *Akrich-ügy*⁵⁷⁸ az előző tényállásokban felmerült kérdéssel ellentéteset vetett fel: vajon az uniós polgár olyan családtagja, aki jogellenesen tartózkodott már a házasságkötés idején valamely tagállamban, jogosult-e a tartózkodási jogra?

Az eset tényállása a következő volt: Akrich marokkói állampolgár 1989-ben még turistavízummal érkezett az Egyesült Királyságba. Mikor ennek érvényessége lejárt, lopás és okirattal való visszaélés miatt kitoloncolták az országból. Úgy egy év múlva visszatért, ekkor ismét kitoloncolták. 1996-ban újra visszatért, jogellenesen, és ezalatt feleségül vett egy brit állampolgárt, és tartózkodási engedélyt kért e jogcímen. Ezután ismét kiutasították, ám ez alkalommal nem Afrikába toloncolták ki, hanem – kérésének megfelelően – Írországba, itt ugyanis csatlakozott brit feleségéhez, aki időközben munkát vállalt. Mikor visszatértek az Egyesült Királyságba, Akrich újabb tartózkodási kérelmet terjesztett elő, amit ez alkalommal azon az alapon utasítottak el, hogy Akrich asszony mindössze átmeneti ideig tartózkodott Írországból, ténylegesen nem gyakorolta a munkavállalói jogokat, és nyilvánvalóan kizárólag azzal a szándékkal, hogy ezáltal hivatkozhatson a közösségi jogra és rá is alkalmazható legyen a *Singh-ügyben* hozott döntés. Ezt a döntést Akrich megfellebbezte, és másodfokon ezzel ellentétes határozatot hozott az Immigration Adjudicator: Akrich asszony ténylegesen gyakorolta a szabad mozgás jogát, és ezt nem befolyásolja a mögöttes szándék. Akrich

⁵⁷⁸ A fent hivatkozott C-109/01. sz. ügyben 2003. szeptember 23-án hozott ítélet.

továbbá már nem jelent kellő veszélyt a közrendre, így nem utasítható ki. Ezt a döntést a Secretary of State fellebbezte meg, és ebben a szakaszban kezdeményezett a nemzeti bíróság előzetes döntéshozatali eljárást.

Az *Akrich-ügyben* a Bíróság végül arra a következtetésre jutott, hogy bár irreleváns, hogy milyen szándék (tehát akár a joggal való visszaélés szándéka) vezérelte az uniós polgárt, amikor egy másik tagállamban végzett gazdasági tevékenységet, majd visszatért a saját államába az Unió területén egyébként nem jogszerűen tartozó harmadik állambeli házastársára mégsem vonatkoznak a – tagállaminál kedvezőbb – közösségi szabályok, mivel az 1612/68 rendelet kizárólag a Közösségen belüli szabad mozgásra vonatkozik, és hallgat egy ilyen személynek az Unió területére való belépésére vonatkozó jogáról. Ahhoz, hogy az ilyen házastársnak joga legyen az uniós polgárral együtt letelepedni az Unió területén, jogszerűen kell valamely tagállamban tartózkodnia abban az időpontban, mielőtt az uniós polgárt követi abba a másik tagállamba, amelybe az költözik vagy költözött. Következésképpen az uniós jog alapján nincsen tartózkodási joga az uniós polgár illegálisan bevándorolt házastársának. A Bíróság ezzel egyértelműen lehatárolta a közösségi jog alkalmazhatóságának területét. Azonban, némiképp tompítva az ítélet súlyát és következményeit, a Bíróság végül visszautalt az Emberi Jogok Európai Egyezményére, amely családegyesítés címén esetleg jogot biztosíthat a személynek arra, hogy a fogadó tagállam területén maradjon.

Az ítélet *Spaventa* meglátása szerint első látásra következtelen és több „hermeneutikus bukfenc” is található benne, de talál indokokat ezeknek a látszólagos ellentmondásoknak az igazolására.⁵⁷⁹ Így az *Akrich*-döntés első látásra úgy tűnik, felülírja az *MRAX-ítéletet*,⁵⁸⁰ melyben a Bíróság mindössze egy évvel korábban kimondta, hogy a tagállamok nem tagadhatják meg egy harmadik országbeli házastárs belépési jogát kizárólag azon az alapon, hogy a kérdéses személy nem rendelkezik vízummal, illetve nem utasíthatják ki a kérdéses személyt kizárólag azon az alapon, hogy jogellenesen lépett be a szóban forgó tagállamba.⁵⁸¹ Az ellentmondás feloldható azon az alapon, hogy a Bíróság *MRAX*-ítélete arra az esetre vonatkozott, amikor a kiutasítást kizárólag formai okok alapozták meg, például pusztán az, hogy nem rendelkezett beutazási vízummal az illető; ez önmagában ellentétes a közösségi joggal. Arra viszont természetesen joguk van a tagállamoknak, hogy megvizsgálják az egyén

⁵⁷⁹ *Spaventa*: Case C-109/01 ..., 231. o

⁵⁸⁰ C-459/99. sz. *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xenophobie ASBL (MRAX) kontra Belgium* ügyben 2002. július 22-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6591. o.)

⁵⁸¹ Ezt a rendelkezést egyébként kodifikálta a 2004/38 irányelv, amelynek 5. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy érvényes tartózkodási kártya [uniós polgár által történő] birtoklása mentesíti a vízumkötelezettség alól az uniós polgár olyan családtagját, aki nem valamelyik tagállam állampolgára.

személyes magatartását, jelent-e veszélyt a fogadó tagállam társadalmára, és erre alapozzák a kiutasító határozatukat. Akrich esetében pedig nyilvánvalóan nem kizárólag a vízum hiányáról volt szó.

A *Carpenter-ügyben* a fülöp-szigeteki feleség Akrich-hoz hasonlóan jogellenesen tartózkodott az Unióban – és erről még csak említést sem tesz az ítélet indokolása. A tényállások közötti hasonlóság azonban ebben az ügyben is megakad ennél: Carpenter asszony ugyanis eredetileg rendelkezett tartózkodási engedéllyel, csak ezt nem hosszabbították meg neki, illetve fel sem merült a joggal való visszaélés gyanúja: évek óta élt férjével az Egyesült Királyságban, integrálódott, és soha semmilyen bűncselekményt nem követett el. Itt az értelmezett közösségi jogszabály is eltért: a Carpenter-ügyben ugyanis a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezésekre alapozta a Bíróság a tartózkodási jogot.

Az ügyet – a *Zhu és Chen ügy* mellett – nagyon gyakran hozzák fel példaként a Bíróságnak a joggal való visszaélés kérdésében tanúsított álláspontjára, amelyet leginkább „strucc-politikának” nevezhetnénk. Amint a fentiekben már utaltam rá, a Bíróság azt mondja, hogy nem irányadó, hogy milyen szándék vezérelte az uniós polgárt, amikor egy másik tagállamban végzett gazdasági tevékenységet, majd visszatért a saját államába. Mindössze azt lehetne joggal való visszaélésként értékelni, ha bebizonyosodna, hogy a migrációs szabályok elkerülése érdekében névházasságot kötöttek. Ennek megítélése pedig a nemzeti bíróság feladata.

Az ítélet utóéleteként meg kell említeni, hogy ezt követően több tagállam gyakorlatilag attól tette függővé harmadik országbeli családtagok tartózkodási jogosultságát, hogy előzetesen jogszerűen tartózkodtak-e másik tagállamban,⁵⁸² így ezekben az államokban különösen nagy vitát kavart az ítélet felülvizsgálata.

6.2.2. Az Akrich-ítélet felülvizsgálata: a Metock-ügy

A Bíróság az *Akrich-ügyben* hozott ítéletét a *Jia-ügyben* először csak finomította, majd a *Metock-ügyben*⁵⁸³ felülvizsgálta. A már említett *Jia-ítélet* egyértelműen kimondta ugyanis, hogy a tagállamok nem köthetik ahhoz a feltételhez egy uniós polgár harmadik állam állampolgárságával rendelkező családtagja számára a tartózkodási engedély kiadását, hogy ez

⁵⁸² Dánia, Írország, Finnország és az Egyesült Királyság, valamint igazgatási iránymutatások révén Ausztria, Csehország, DNémetország, Görögország, Ciprus, Málta és Hollandia. Forrás: COM (2008) 840, 4. o.

⁵⁸³ A C-127/08. sz. *Metock-ügyben* 2008. július 25-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé). Lásd különösen az ítélet 58. pontját.

a családtag előzőleg jogszerűen tartózkodjék valamely másik tagállamban. A Bíróság a két ügy tényállása közötti különbséggel érvelt amellett, hogy az ügyre nem vihető át az *Akrich*-ügyben hozott ítéletben megfogalmazott, másik tagállamban való korábbi jogszerű tartózkodás feltétele: a *Jia*-ügyben nem merült fel, hogy a kérdéses családtag jogellenesen tartózkodott volna valamely tagállam területén, sem pedig azt, hogy rosszhiszeműen meg akarta volna kerülni a nemzeti bevándorlási jogszabályokat. Ellenkezőleg, kérelme benyújtásakor *Jia* még jogszerűen tartózkodott Svédországban.⁵⁸⁴

A *Metock*-ügyben azonban már egyértelműen felülvizsgálta az *Akrich*-ítélkezési gyakorlatát a Bíróság. Itt azon ír szabályozást vitatták, amely megkövetelte az uniós polgárok nem uniós családtagjaitól, hogy mielőtt Írországba beutaznak, jogszerűen tartózkodjanak egy másik tagállamban vagy már azelőtt fűzze őket az uniós polgárhoz családi kötelék, mielőtt Írországba beutaznak. Az első feltételt illetően, a tartózkodási jog nem függhet attól, hogy e házastárs előzetesen tartózkodott-e jogszerűen más tagállamban, mondja ki a Bíróság, eltérve az *Akrich-ítélettől*, és elutasítva az ír kormány azon érvelését, miszerint a tagállamok és a Közösség közötti hatáskörmegosztás szerint a tagállamok rendelkeznek a nem tagállami állampolgároknak a tagállamok területén kívülről a tagállamokba történő beutazásának engedélyezésével kapcsolatos hatáskörrel, míg a Közösség csak az uniós polgároknak és családtagjaiknak az Unió területén belüli mozgása szabályozására vonatkozó hatáskörrel.⁵⁸⁵ A Bíróság szerint a 2004/38 irányelv semmilyen rendelkezése nem köti az irányelv alkalmazását olyan feltételhez, hogy e családtagoknak előzetesen más tagállamban kellene tartózkodniuk. Ezt az értelmezést megerősíti a Bíróságnak a személyek szabad mozgását érintően a 2004/38 irányelvet megelőzően elfogadott másodlagos jogi aktusokhoz kapcsolódó ítélkezési gyakorlata is, amely – többek között a *MRAX*- és a *Carenter-ítéletben* - elismerte a tagállami állampolgárok családi élete védelme biztosításának fontosságát. Ezen felül, mivel az irányelv célja az „uniós polgár szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának [...] megerősítése”, így az uniós polgárok számára ez az irányelv nem biztosíthat kevesebb jogot, mint azok a másodlagos jogi aktusok, amelyeket az irányelv módosít, vagy hatályon kívül helyez.

A második kérdéskört illetően, amely arra vonatkozott, hogy a nemzeti jogszabály a házasságkötés helyétől és idejétől függővé teheti-e a családtagkénti minősítést, a Bíróság az irányelv szabályozási környezetére és kitűzött céljaira tekintettel széles értelmezést fogadott el, és szintén nemleges választ adott.

⁵⁸⁴ Lásd az ítélet 31-33. pontját.

⁵⁸⁵ Lásd különösen az ítélet 63. pontját.

Az ítélet egyik *ratio*-ját *Fahey* a Bíróság által a felperesek iránt érzett szimpátiában látta (a *Carpenter-ügy*höz hasonlóan),⁵⁸⁶ a CMLRev. szerkesztője pedig kommentárjában⁵⁸⁷ az ítélkezési gyakorlat egyik olyan negatív példajaként hozza fel, ahol az EB politikai döntést hozott és túllépte a tagállamok által az EU-ra ruházott hatáskört. További kritikaként szolgálhat, hogy semmiképpen nem szolgálja a jogbiztonság elvét a koherens, következetes, egymásra épülő, előre mutató és kiszámítható ítélkezési gyakorlat hiánya. Jelen ügyben éppen az „alapokhoz”, ahhoz a kiinduló ponthoz tért vissza a Bíróság, amelyet a tíz évvel korábban hozott *Singh-ügyben* a fordított diszkriminációval kapcsolatban képviselt.⁵⁸⁸ Egy következő határozatában, egy osztrák idegenrendészeti szabályozás kapcsán pedig már meg is erősítette ezt az új irányvonalat a Bíróság.⁵⁸⁹

Az ítélet jelentős vitát keltett néhány tagállamban, különösen a bel-és igazságügy területén *opt-out*-tal rendelkező és szigorú bevándorlás-politikát folytató Dániában, ahol olyan vélemények láttak napvilágot, hogy így a bevándorlási jogban olyan kiskapu keletkezett, amely megkönnyítheti harmadik országbeli állampolgárok számára helyzetük „törvényessé tételét”, ha uniós polgárral házasságot kötnek,⁵⁹⁰ illetve egyenlőtlenséghez vezet a szabad mozgás jogát gyakorló, illetve nem gyakorló uniós polgárok (családtagjai) között.

Dánia ezért lépéseket tett a 2004/38 irányelv olyan tartalmú módosítására,⁵⁹¹ amely lehetővé tenné a tagállamok számára, hogy megköveteljék a harmadik országbeli állampolgártól a korábbi jogszerű tartózkodást egy másik tagállamban. Az irányelv módosítása ugyanakkor nem tekinthető reális lehetőségnek, mivel a tagállamok többsége nem támogatná, és – a Bizottság szerint – akár ellentétes eredménye is lehetne, és a szigorítás helyett a liberalizációt sürgető tagállamok kerülnének többségbe.⁵⁹²

Ehelyett minden tagállam számára nyitva áll az a lehetőség, hogy a névházasságok ellen a közösségi jog erejével (2004/38 irányelv 35. cikk) fellépve megtagadják a tartózkodási jogot vagy visszavonják azt. Ezen felül Dániának meg kellene fontolnia, fenntartja-e *opt-out*-ját a bevándorlás-politika terén, az új közös bevándorlás-és menekültpolitika egyik célja ugyanis az, hogy az Unió tagállami közösen, egymásra támaszkodva tudják kezelni az egyre

⁵⁸⁶ Fahey, Elaine: Going Back to Basics: Re-embracing the Fundamentals of the Free Movement of Persons in Metock. Legal Issues of Economic Integration, 2009 (1): 88. o

⁵⁸⁷ 2008 (45): 1571-1579. o.

⁵⁸⁸ Fahey, i.m. Ezzel egyetért Costello, Cathryn: Metock: Free movement and “normal family life” in the Union. CMLRev. 2009 (46): 616-621. o.

⁵⁸⁹ Lásd a C-551/07. sz. Sahin-ügyben 2008. december 19-én hozott végzést (az EBHT-ban még nem tették közzé).

⁵⁹⁰ COM (2008) 840, 4-5. o.

⁵⁹¹ Lásd a Bel-és Igazságügyi Tanács 2008. szeptember 25-i ülését.

⁵⁹² A Bizottság, Magyarország, Luxemburg, Svédország, Portugália nem támogatná a módosítást, míg Dánia, az Egyesült Királyság, Írország Németország és Ausztria igen.

növekvő illegális bevándorlás problematikáját. További lehetőség Dánia előtt, hogy adminisztratív úton igyekszik kiszűrni a „pro forma” házasságokat, megkönnyíti a harmadik országok állampolgárai, de akár EU-s állampolgárok bünelkövetőivel szemben a kiutasítás gyakorlatát, szigorítja a dán állampolgárság megszerzésének feltételeit, elsősorban a már most is bevezetett nyelvi felmérés szigorítása révén – ez azonban sokkal kevésbé volna kívánatos, mint a csatlakozás a közösségi vívmányokhoz.

7. A másodlagos szabályozás reformja: az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgásáról szóló 2004/38 irányelv⁵⁹³

Az uniós integrációs folyamat mérföldköveként és az uniós polgárok jogai megerősítéseként értékelte a Bizottság a 2004. április 30-án elfogadott 2004/38 irányelvet.⁵⁹⁴ Vitathatatlan, hogy a korábbi másodlagos szabályozáshoz képest bevezet néhány újítást (így a huzamos tartózkodási jogot, valamint az eddigi tartózkodási engedély merev rendszerének az eltörlését), továbbá értékelhető a személyek szabad mozgására vonatkozó közösségi jog (így a korábbi – és ezzel az irányelvvel hatályon kívül helyezett – kilenc irányelv és a bírósági esetjog) kodifikációjaként. E két aspektusból elemzem a következőkben az irányelvet.

7.1. Kodifikáció

Az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgására és tartózkodási jogára vonatkozó közösségi joganyag meglehetősen összetett volt, két rendelet és kilenc irányelv vonatkozott e területre. Ezek a jogszabályok – amelyeknek az EK Sz. különböző rendelkezései a jogalapjai – a jogosultak különböző kategóriáit fedik le (munkavállalók, önálló vállalkozók, nyugdíjasok, stb.), és e különböző csoportok számára különböző jogokat biztosítanak.⁵⁹⁵ E jogszabályoknak az uniós polgárság fényében történő átfogó reformjának a szükségessége már a '90-es évek közepén felmerült.⁵⁹⁶ Végül az uniós polgárok és családtagjaik szabad

⁵⁹³ Lásd részletesebben: Asztalos Zsófia: Új irányelv az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgásáról. Európai Tükör, 2004/7., 99-106. o.

⁵⁹⁴ Commission Press Release, 2006. május 2. (IP/06/554).

⁵⁹⁵ Blutman László hat csoportba osztja e személyeket, és táblázatokban szemlélteti a rájuk vonatkozó jogforrásokat. Lásd: Blutman: Union citizens, free movement and self sufficiency. 97-99. o.

⁵⁹⁶ Lásd e tekintetben különösen a Veil-jelentést (rapport du Groupe de haut niveau sur la libre circulation des personnes présidé par Mme Simone veil, présenté à la Commission le 18 mars 1997).

mozgásáról szóló irányelv 2004. április 29-i elfogadásával megszűnt a szektorális és széttagolt szabályozás időszaka.⁵⁹⁷

A reform azért is különösen aktuális volt már, mert a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó joganyagot az elmúlt harminc évben egyszer sem módosították az időközben megváltozott gazdasági és társadalmi követelményeknek megfelelően.⁵⁹⁸ Az irányelv – azon felül, hogy módosítja a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló 1612/68 rendeletet – hatályon kívül helyez kilenc irányelvet is.⁵⁹⁹ Jelenleg tehát már csak az 1612/68 rendelet és az új irányelv fedi le a személyek szabad mozgásának meglehetősen komplex területét.

Jelentős koncepcióváltás, hogy az új irányelv immár nem a tagállamok állampolgárainak tekinti a személyeket, hanem uniós polgároknak, azonban továbbra is fenntartja a gazdasági aktivitásuk alapján történő megkülönböztetést közöttük; igaz, már nem hat kategóriára osztva őket, hanem „mindössze” négyre: munkavállalók és egyéni vállalkozók, diákok, családtagok, valamint az összes többi személy, aki nem sorolható az előző kategóriák egyikébe sem (akire korábban az általános tartózkodási jogot biztosító 90/364, ún. „dandy” irányelv vonatkozott). Az irányelv nem terjed ki a munkavállalókra – rájuk továbbra is az 1612/68 rendelet vonatkozik. *De Bruycker* szerint⁶⁰⁰ semmi nem igazolja ennek a *status quo*-nak a megőrzését, legfeljebb a Bizottságon belüli munkamegosztást tükrözi vissza: a munkavállalók szabad mozgásával ugyanis a foglalkoztatással kapcsolatos ügyek főigazgatósága (DG Empl), míg a többi személy szabad mozgásával az igazságügy, szabadság és biztonság főigazgatósága (DG JLS) foglalkozik.

Az irányelv nem vonatkozik azokra az uniós polgárookra sem, akik nem éltek a szabad mozgás jogával, tehát az ún. tisztán belső, tagállami helyzetekre.

Az irányelv kodifikációs szerepe abban is megjelenik, hogy számos helyen inkorporálja a korábbi európai bírósági esetjogot. Így például az új irányelv *expressis verbis* kimondja, hogy egy másik tagállamban való tartózkodás joga közvetlenül az EKSz.-ből fakad, és nem tehető függővé adminisztratív eljárások teljesítésétől.⁶⁰¹ Az álláskeresőkre vonatkozó

⁵⁹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 158., 2004.4.30., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet 5. kötet 46. o.).

⁵⁹⁸ Mei, Anne Pieter van der: Residence and the Evolving Notion of European Union Citizenship, Comments on, Baumbast and R v. Secretary of State for Home Department, 17 September 2002 (Case C-413/99), European Journal of Migration and Law (2003) 5 (3) 419. o.

⁵⁹⁹ Lásd az irányelv címében megjelölt irányelveket.

⁶⁰⁰ De Bruycker, i.m., 25. o.

⁶⁰¹ (11) preambulumbekzdés.

szabályok között – igaz, kicsit „finomított formában” – az *Antonissen-ítélet*⁶⁰² sorait olvashatjuk, a harmadik államok állampolgárságával rendelkező személyek vízum-kötelezettségével kapcsolatban pedig a *MRAX-ítéletre*⁶⁰³ ismerhetünk rá. A közrend, közbiztonság, közegészség indokán való korlátozásra vonatkozó szabályok között azonban már nemcsak a luxemburgi Bíróság, hanem az EJEB ítéletei is közvetlenül felsejlenek. Így, azon előírás, hogy a kiutasítás kritériumainak meghatározásakor a tagállam figyelembe veszi azt, hogy az érintett személy mennyi ideje tartózkodott a területén, életkorát, egészségi állapotát, családi és gazdasági helyzetét, társadalmi és kulturális integrációját a fogadó tagállamban, valamint a származási országgal fennálló kapcsolatainak mértékét,⁶⁰⁴ a strassbourgi EJEB ítéleteiből ered.

Az irányelv tartalmazza a szabad mozgás és tartózkodás jogának közrend, közbiztonság és közegészségügyi indokok alapján történő korlátozásának a szabályait. E rendelkezések ötvözik a korábbi másodlagos jogforrások elemeit, valamint az Európai Bíróság vonatkozó esetjogát. Így kimondják, hogy gazdasági okokra való hivatkozással senkit sem lehet kiutasítani a fogadó országból. A kiutasítást kizárólag az egyénnek az államra nézve kellőképpen súlyos és tényleges, személyes viselkedése alapozhatja meg; korábbi jogerős bírói ítélet önmagában nem ad alapot a kiutasításra.⁶⁰⁵

Az irányelv szélesebb körű eljárási garanciákat biztosít az egyéneknek. Így, a kiutasító határozat meghozatala nem történhet „rutin-eljárásban,” a tagállami hatóságnak tényleges vizsgálatot kell lefolytatnia, ha szükséges, akkor azt / azokat a tagállamokat is megkeresve, ahol korábban tartózkodott a személy. A megkeresett tagállam köteles két hónapon belül válaszolni. A kiutasító határozat meghozatala során a hatóságok kötelesek figyelembe venni az érintett személy életkorát, családi és anyagi helyzetét, és azt, hogy mióta tartózkodik a fogadó államban, mennyire integrálódott szociálisan és kulturálisan új környezetébe. Ha több mint tíz éve tartózkodik a fogadó államban, akkor nem utasítható ki.

A kiskorúak fokozottabb védelme érdekében az irányelv megtiltja az ő kiutasításukat is, kivéve, ha az a gyermek érdekében szükséges.

A jogbiztonság elvével összhangban, a kiutasító határozatokat írásban, indoklással ellátva kell közölni, a lehető legrövidebb időn belül. Az indoklás elengedhető, ha az

⁶⁰² Lásd az irányelv 13. cikke (4) bekezdésének b) pontját, amelynek értelmében az álláskereső „uniós polgár és családtagjai mindaddig nem utasíthatók ki, amíg az uniós polgár bizonyítani tudja, hogy állást keres, és tényleges esélye van a foglalkoztatásra.”

⁶⁰³ 5. cikk (2) bekezdés.

⁶⁰⁴ 28. cikk (1) bekezdés.

⁶⁰⁵ 27. cikk (2) bekezdés, az Európai Bíróság 30/77. sz. Boucherau-ügyben 1977. október 27-én hozott ítéletének, (EBHT 1977., 1999. o.) 35. pontja alapján.

állambiztonsági érdekekbe ütközne. Minden tagállamnak jogorvoslati lehetőségeket kell biztosítania a kiutasító határozatok megtámadására. Ésszerű időn, de legkésőbb három éven belül a tagállamoknak lehetővé kell tenniük a kiutasítás hatálytalanítását.

Különösen aktuális volt a szabad mozgás közérdek, közbiztonság vagy közegészségügy indokán történő korlátozására vonatkozó 64/221 irányelv hatályon kívül helyezése, mivel ennek melléklete olyan betegségeket sorolt fel a közegészségügy alapján elfogadható korlátozásokként, amelyek a '60-as, '70-es években valóban súlyos veszélyt jelentettek, napjainkban már nem, míg más új, jelentős veszélyt hordozó járványokat és betegséget nem tartalmazott a lista. Az új irányelv a Világegészségügyi Szervezet (WHO) által járványnak minősített betegségekre való hivatkozást teszi lehetővé. Ha a betegség három hónappal a beutazást követően lépett fel, akkor erre való hivatkozással nem utasítható ki az uniós polgár és családtagja.

7.2. Újítások

Az irányelv újításai két csoportba gyűjthetők:⁶⁰⁶ az első csoportba a személyek szabad mozgását megkönnyítő rendelkezések tartoznak, így elsősorban a személyi hatály (korlátozott) kiterjesztése, a tartózkodási engedély rendszerének eltörlése, és helyette a regisztráció fakultatív, tagállamtól függő bevezetése. Az irányelv újításainak másik csoportjába az uniós polgárok státuszának a fogadó tagállam állampolgárainak státuszához való közelítésének eszközei tartoznak, így az állandó tartózkodási jog bevezetése és a szociális ellátásokhoz való jog érzékeny területének megfogalmazása.

Az új irányelv, amelynek célja, hogy a más tagállamokban való szabad mozgást, munkavállalást és a gazdasági tevékenység végzésével nem járó tartózkodást elősegítse, megkönnyítse, az adminisztratív formalitásokat minimalizálja, a családtagok státuszát javítsa, valamint a belépés és a tartózkodás jogának elutasítását korlátozza; szervesen illeszkedik az uniós polgárság intézményének jogi és politikai környezetébe.⁶⁰⁷

A preambulum hivatkozik az uniós polgárságra, amely minden uniós polgár számára közvetlenül biztosítja a szabad mozgás és tartózkodás elsődleges és egyéni jogát, az EK Sz.-ben előírt korlátozásokra tekintettel. E mellett, idézve a *Grzelczyk-ügyben* hozott ítéletet, megállapítja, hogy „*az uniós polgárság célja, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogi helyzetét meghatározza.*”

⁶⁰⁶ De Bruycker, i.m., 31-32. o.

⁶⁰⁷ Bonnechere, Michelle: Citoyenneté européenne et Europe sociale, Juris-Classeur Europe, 2002.július, 7. o.

A személyi hatályt illetően az uniós polgárt megillető szabad mozgás joga származékosan kiterjed annak házastársára, nyilvántartott élettársára, egyenes ági közvetlen leszármazóik, valamint felmenő rokonaik egy meghatározott körére, állampolgárságuktól függetlenül. A többi családtag szabad mozgása vonatkozásában a közösségi jog csak azt írja elő a tagállamok számára, hogy meg kell könnyíteniük az ő mozgásukat.

Társadalmunk tendenciáit követő jelentős előrelépés, hogy családtag fogalma alatt kell érteni a nyilvántartott élettársat is, „*ha a fogadó tagállam joga elismeri az élettársi viszonyt, mint a házassággal egyenértékű jogviszonyt.*” Az Európai Parlament javaslata ezen túlmutatott: arra irányult, hogy az azonos neműek közötti házastársi kapcsolat is megalapozhassa a családi minőséget, ezt azonban a Bizottság véleménye alapján a Tanács azzal az indokkal utasította el, hogy a tagállamok családjogában olyan kérdésekben is módosításokat igényelne, ahol a Közösség nem rendelkezik jogalkotói hatáskörrel. Azok a tagállamok tehát, ahol nem ismerik el az azonos neműek közötti házasságot (tehát Spanyolországot, Hollandiát és Belgiumot kivéve az összes többi tagállam), nem kötelesek elismerni az ilyen kapcsolatokat, és mindazokat a jogokat megadni ezeknek a pároknak, mint amit a férfi és nő között létrejött kapcsolatok élveznek.⁶⁰⁸ Ez összhangban áll az EJEB joggyakorlatával is, amely szintén csak a férfi és nő közötti házassághoz való jogot részesíti védelemben.

Az irányelv elsődleges célja az, hogy a szabad mozgásra és tartózkodásra vonatkozó adminisztratív feltételeket és eljárásokat a legszükségesebbre korlátozza. A Bizottság tervezetében azt javasolta, hogy az uniós polgárok hat hónapig tartózkodhassanak foramlítások nélkül más tagállamok területén. A Tanács közös álláspontjában⁶⁰⁹ ezt elvetette, így a korábbi szabályozás marad érvényben, amely három hónapig biztosítja ezt a jogot.

Jelentős újítás azonban, hogy a három hónapot meghaladó tartózkodás esetén a tagállami hatóságok nem bocsátanak ki tartózkodási engedélyt, hanem csak bejelentkezési kötelezettséget írhatnak elő az uniós polgároknak, és ennek során kötelezhetik arra, hogy a lakóhelyük szerinti illetékes hatóság előtt igazolják, hogy gazdasági tevékenységet végeznek vagy megfelelő anyagi fedezettel és egészségügyi biztosítással rendelkeznek, illetve azt, hogy

⁶⁰⁸ Urbano de Sousa, Constança: Le droit des membres de la famille du citoyen de l'union européenne de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres, dans la directive 2004/38. In: Carlier – Guild [szerk.]: L'avenir de la libre circulation. 106-107. o. Több tagállam (Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Luxemburg, az Egyesült Királyság, Szlovénia, Csehország, valamint 2009. július 1-jétől Magyarország is) a házassággal egyenértékűként vagy quasi egyenértékűként ismeri el a bejegyzett élettársi kapcsolatot.

⁶⁰⁹ Common Position (EC) No 6/2004 adopted by the Council on 5 December 2003, HL C 54., E/02., 2004.03.02., harmadik bekezdés.

tanulnak és megfelelő anyagi fedezettel és egészségügyi biztosítással rendelkeznek.⁶¹⁰ Amennyiben az uniós polgár eleget tesz ennek a nyilvántartásba-vételi kötelezettségének, a hatóság azonnal kiállít egy igazolást. Ez a rendszer jelentősen egyszerűsíti a korábbi eljárást: mivel az uniós polgárok nyilatkozatán alapul, a tagállamok fő szabály szerint nem ellenőrzik a nyilatkozat valóságát, azonban ha kiderül, hogy az hamis volt (például szociális segélyért folyomodik), akkor akár a tartózkodási jog elvesztésével is járhat.⁶¹¹ Ez a szabályozás továbbá polgár-barátnak tűnik, elsősorban azért, hogy érdekeltté teszi a polgárt a bejelentkezésben,⁶¹² hiszen ezzel tudja leegyszerűbben igazolni a fogadó tagállamban eltöltött időt. Ehhez képest a szankcionáló jelleg csak másodlagosan jelenik meg, az irányelv ugyanis előírja, hogy ha az uniós polgár elmulasztja megtenni a nyilatkozatot, akkor a fogadó tagállam arányos és megkülönböztetés-mentes szankciókat alkalmazhat.⁶¹³

Az uniós polgárok harmadik állambeli családtagjai számára azonban továbbra is tartózkodási engedély szükséges a három hónapot meghaladó tartózkodás esetén, amely öt évre vagy a tartózkodás tervezett idejére szól.

Az irányelv további kiemelkedő újítása, hogy öt év folyamatos tartózkodás után az uniós polgárok és családtagjaik - beleértve harmadik állambeli családtagjaikat is - huzamos tartózkodási jogot szereznek.⁶¹⁴ Miután ezt egyszer megkapta a jogosult, tartózkodási joga már csak nagyon szűk keretek között korlátozható. Így csak akkor veszíti el, ha két egymást követő éven keresztül nem tartózkodik a fogadó tagállamban.⁶¹⁵ A személy tartózkodási joga nem köthető többé (gazdasági) kritériumokhoz (mint az elegendő anyagi fedezet), jóval kiterjedtebb szociális ellátásokra van joga és csak különösen súlyos közérdek alapozhatja meg a kiutasítását.⁶¹⁶ Ennek a státusznak – a Bizottság indokolása szerint – előnye, hogy többé már nem függ a pénzügyi feltételektől, és „virtuálisan teljes egyenlőséget biztosít” a tagállam saját állampolgáraival, továbbá számos fontos jogban részesülnek a fogadó tagállamban, így a szociális jóléti intézményekben is, és mentességet élveznek a kiutasítással szemben.⁶¹⁷

Az irányelv elfogadását megelőzően az uniós polgárok családtagjai a szabad mozgás jogát származékos módon élvezhették, tehát jogosultságuk az uniós polgár jogaihoz igazodott,

⁶¹⁰ 7.b cikk. Mindössze egy tagállam nem élt ezzel a lehetőséggel: kizárólag Írországban nincs nyilvántartási rendszer. Forrás: COM(2008)840 végleges, 6. o.

⁶¹¹ Az irányelvtervezet indoklása, 8. cikk (3) bekezdés.

⁶¹² Gellérné Lukács Éva: Munkavállalók szabad mozgása az Európai Unióban – Gondolatok egy 40 éves évfordulóra. Földrész, 2009/1., 18. o.

⁶¹³ Az irányelv 8. cikkének (2) bekezdése

⁶¹⁴ 16. cikk (1) és (2) bekezdés

⁶¹⁵ 16. cikk (4) bekezdés

⁶¹⁶ 28. cikk (2) bekezdés

⁶¹⁷ Shuibhne, Niamh Nic: Free Movement of Persons and the Wholly Internal Rule: Time to Move On? CMLRev (2002) 39: 755. o.

mértéke attól függött, és amennyiben az uniós polgár státusza valamilyen ok folytán megszűnt - halál, válás vagy egyszerűen visszaköltözött az állampolgársága szerinti államba -, az uniós polgár családtagja önállóan nem gyakorolhatta a közösségi jog alapján a szabad mozgáshoz való jogát.

Jelentős előrelépés az uniós polgárok családtagjainak helyzete területén az, hogy az irányelv kimondja, hogy az uniós polgár halála, válás, az élettársi kapcsolat megszűnte vagy az uniós polgár elköltözése esetén, az uniós polgár azon családtagja továbbra is a tagállam területén maradhat, aki valamely tagállam állampolgára. A harmadik államok polgárai számára az irányelv egy év, a tagállam területén megvalósuló „együttélési kötelezettséget” ír elő, csak így szereznek jogot az uniós polgár halála esetén az Unión belüli tartózkodásra. Az állandó tartózkodási engedélyre viszont csak akkor lesznek jogosultak, ha megfelelnek az uniós polgárok tartózkodására általában előírt kritériumoknak, tehát gazdasági tevékenységet végeznek, tanulnak és / vagy megfelelő anyagi fedezettel és betegségbiztosítással rendelkeznek.⁶¹⁸

A harmadik államból származó családtagok helyzetének javítása érdekében az irányelv kimondja, hogy azok a családtagok, akik valamely tagállamban már tartózkodási engedéllyel rendelkeznek, mentesülnek a vízumkényszer alól, ha más tagállam területére kívánnak belépni.

A kereső tevékenységet végző személyek – a munkavállalók és az egyéni vállalkozók – már a tevékenység megkezdésének időpontjától kezdve jogosultak az egyenlő bánásmódra a szociális ellátások terén. Megjegyzendő, hogy a *Collins* ítélkezési gyakorlat alapján e körbe kell hogy tartozzanak azok az álláskereső is, akik valódi kapcsolatot tudnak felmutatni a fogadó ország munkaerőpiacával.

A szociális ellátásokat illetően három csoportra oszthatók a gazdaságilag nem aktív személyek.⁶¹⁹ A három hónapnál rövidebb ideig egy másik tagállamban tartózkodóknak nincsen joguk semmilyen szociális ellátáshoz. A három hónapnál hosszabb ideig egy másik tagállamban tartózkodó személyek – ha nem munkavállalók – fő szabály szerint csak addig maradhatnak egy másik tagállamban, amíg „elegendő anyagi fedezettel rendelkeznek” és „nem jelentenek indokolatlan terhet a fogadó tagállam számára.” Az irányelv szerint a kiutasítási intézkedés nem lehet automatikus következménye annak, hogy az uniós polgár

⁶¹⁸ 12. cikk

⁶¹⁹ Lásd de Bruycker: i.m., 40-42. o., Heilbronner, Kay: Union Citizenship and Social Rights. In: Carlier– Guild, [szerk.]: *L’avenir de la libre circulation...*, 76-77. o

vagy családtagjai igénybe veszik a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerét.⁶²⁰ Ha ezeket a kifejezéseket a Bíróság ítéleteinek – elsősorban a *Grzelczyk*- és a *Sala-ítélet* – fényében olvassuk, az következik, hogy a három hónapot meghaladó ideig egy másik tagállamban jogszerűen tartózkodó személynek korlátozott joga van a szociális ellátásokhoz: mindaddig, míg nem jelent indokolatlan terhet a fogadó tagállam számára, mert ekkor elveszíti a tartózkodási jogát. És mit kell az „indokolatlan teher” alatt érteni? Az irányelv preambuluma az egyén személyes helyzetének vizsgálatát várja el ez esetben a fogadó tagállam hatóságaitól, és nem a fogadó tagállam társadalombiztosítási rendszere pénzügyi helyzetének figyelembevételét. Öt év fogadó tagállambeli tartózkodás után, az állandó tartózkodási joggal bíró személyek ugyanazokra a szociális ellátásokra jogosultak, mint a fogadó tagállam állampolgárai.

Az irányelv megoldást jelent azokra az esetekre, amelyek felvetik a joggal való visszaélés gyanúját: amikor egy tisztán belső helyzetet csak azért egészítenek ki egy másik tagállamhoz kapcsolódó tényállási elemmel, hogy a nemzeti szabályoknál kedvezőbb közösségi jog alkalmazható legyen. Az irányelv alapján a joggal való visszaélés esetén megtagadhatók az irányelvből származó jogok. Ez a rendelkezés azonban némiképpen ellentmond az Európai Bíróság esetjogának, mutat rá *de Bruycker*,⁶²¹ mivel többek között a fent hivatkozott *Akrich-ügyben* kimondta, hogy egy házaspár jogi helyzetének megítélésékor nem irányadó az, hogy csak azért telepedtek le egy másik tagállamban, hogy hazatérésükkor kedvezőbb helyzetben legyenek, mintha nem hagyták volna el az első tagállamot. Egy frissebb példával is alátámasztható ez az ellentmondás, mégpedig a szintén fentebb részletesen elemzett a *Zhu és Chen ügyvel*. Eddig egyetlen esetre korlátozta a Bíróság a joggal való visszaélés esetét: mégpedig a névházasság esetére (az *Akrich-ügyben* mondta ki ezt a Bíróság, ahol egyébként ez nem volt tényállási elem).

7.3. A 2004/38 irányelv idegenrendészeti szabályainak átültetése Magyarországon: a 2007. évi I. törvény

A Bizottság meglátása szerint a 2004/38 irányelv átültetése általában véve csalódást keltő, mivel egyetlen tagállam sem ültette át határidőre, eredményesen és megfelelően az irányelvet annak teljes egészében.⁶²² Ez a megállapítás Magyarország vonatkozásában is igaz:

⁶²⁰ 14. cikk (3) bekezdés

⁶²¹ De Bruycker, i.m., 26. o.

⁶²² PE 418.397, 5. o.

az irányelv idegenrendészeti szabályait csak az implementációs határidő (2006. április 30.) lejártá után, 2007. július 1-jén hatályba léptetett 2007. évi I. törvény ültette át.⁶²³ Az új jogszabály főbb sarokpontjai megfelelnek a közösségi jogszabály rendelkezéseinek. Így megszünteti a tartózkodási engedély rendszerét, elismerve azt, hogy tartózkodási jogi immár nem a nemzeti hatóságok engedélyéből fakad, hanem közvetlenül a közösségi jog biztosítja azt.⁶²⁴ E konstrukció helyett az uniós polgárok három hónapot meghaladó tartózkodása esetére a kötelező bejelentési rendszert vezeti be. Ennek a kötelezettségnek legkésőbb a beutazástól számított 93. napon eleget kell tennie az uniós polgárnak.⁶²⁵ E rendelkezés - bár formailag teljesen összhangban áll az irányelv 8. cikkének (2) bekezdésével⁶²⁶ - kissé nehézkessé teszi a határidő kiszámítását, valószínűleg az egyszerűbb megoldás célravezetőbb lett volna e jogszabályban is: ha a jogalkotó egyszerűen hónapokban adja meg a bejelentkezés határidejét, például úgy fogalmaz, hogy legkésőbb a megérkezés időpontjától számított három hónap eltelté²követő napon.

A törvény hatálya szélesebb, mint az irányelv hatálya. Nemcsak a magyar állampolgársággal nem rendelkező uniós polgárokra és családtagjakra terjed ki, hanem általában „*a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyekre*”: az EGT-államok állampolgáira, valamint az EGT-államok állampolgárságával azonos jogállású személyekre (jelenleg egy olyan állam van, amelynek állampolgárai e rendelkezésnek megfelelnek: a Svájci Államszövetség állampolgárai) és családtagjaira. Ezen kívül az irányelvet alkalmazni kell a magyar állampolgárok magyar állampolgársággal nem rendelkező családtagjaira is. Önmagában az, hogy az áttűtető aktus szélesebb hatályra terjed ki, mint az irányelv, nem feltétlenül áll szemben a közösségi joggal,⁶²⁷ mivel e szabályozásnak az a kifejezett célja, hogy a magyar állampolgárok családtagjai Magyarországra történő beutazásuk, valamint az ország területén történő tartózkodásuk során ne kerüljenek hátrányosabb helyzetbe, mint az uniós polgárok családtagjai. A törvény indokolása e tekintetben a Bizottság azon álláspontjára hivatkozik, amely a fordított diszkrimináció felszámolását és az egyenlő bánásmód elvének biztosítását alapvető érdekként jelöli meg.

⁶²³ A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény. A notifikációs kötelezettség megsértése miatt a Bizottság jogsértési eljárást kezdeményezett Magyarországgal szemben, 2006. december 12-én indoklással ellátott véleményt bocsátva ki, ezt azonban később megszüntette.

⁶²⁴ Lásd a törvény indokolását.

⁶²⁵ 21. § (1) bekezdése.

⁶²⁶ „A bejelentkezés határideje nem lehet rövidebb a megérkezés időpontjától számított három hónapnál.”

⁶²⁷ Blutman László: EGT-állampolgárok tartózkodása Magyarországon: a megkülönböztető szabályozás lehetőségei az idegenrendészeti jogban. Európai jog, 2007/5., 22. o.

Ez a kedvezőbb bánásmód különösen a törvény következő rendelkezéseiben jelenik meg:

- a magyar állampolgár vagy házastársa felmenője eltartotti státuszától függetlenül családtagnak minősül, míg a nem magyar uniós polgárnak és házastársának csak az eltartott felmenő rokona élvezi e pozíciót (2. § b) pontja);
- magyar állampolgárok esetén megfordulhat a tartási kötelezettség: nemcsak a magyar állampolgár azon családtagja tartózkodhat Magyarországon, akit eltart a magyar állampolgár, hanem az is, aki eltartja a magyar állampolgárt (7. § (1) bek.). Uniós polgárok esetén csak az első lehetőség adott;
- kiskorú magyar állampolgár felett szülői felügyeleti joggal rendelkező személy akkor is tartózkodhat az országban, ha nem rendelkezik elegendő forrással (7. § (3) bek.);
- a nem magyar uniós polgárok családtagjai számára fő szabályként előírt öt évvel szemben, a magyar állampolgár családtagja egy év folyamatos magyarországi tartózkodás után, házastársa automatikusan, azonnal megszerzi az állandó tartózkodás jogát (16. §. (2) bek.);
- magyar állampolgár keresőtevékenységet folytató, öregségi nyugdíjra jogosult vagy munkahelyi betegsége folytán keresőképtelen uniós polgár házastársa állandó tartózkodásra lesz jogosult akkor is, ha az egyébként nem magyar állampolgárságú házastárs esetére előírt időtartamra vonatkozó feltétel (3, ill. 2 év) nem teljesül (18. § (3) bek.);
- magyar állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja tartózkodási kártyájának érvényességi ideje fő szabály szerint öt év (23. § (2) bek.), míg a nem magyar uniós polgár családtagja tartózkodási kártyáját legfeljebb öt évre lehet kiállítani, de fő szabály szerint az uniós polgár tartózkodásának időtartamához igazodik.

Igaz ugyan, hogy az idegenrendészeti jogok olyan sajátos területet képeznek,⁶²⁸ ahol szükségszerűen több korlátot érvényesíthet egy tagállam más államok állampolgáraival szemben, mint a sajátjaival. A magyar állampolgárok családtagjaira nézve kedvezőbb ezen

⁶²⁸ Blutman: EGT-állampolgárok tartózkodása Magyarországon..., 23. o. Lásd e tekintetben a már hivatkozott, Defrenne kontra Sabena ügyben hozott ítéletet, amelyben az Európai Bíróság is megerősítette a saját állampolgárokkal szembeni kiutasítás nemzetközi jogi tilalmát.

rendeleteket – *Blutmannal* egyetértve⁶²⁹ – mégis aggályosnak találom mind az irányelv, mind pedig az EK Sz. 12. cikk nézőpontjából, mivel hátrányosabb helyzetbe hozzák a nem magyar uniós polgárokat és családtagjaikat, vagy korlátozzák az EGT-állampolgárok (és családtagjaik) szabad mozgáshoz fűződő jogait. Ezért ezeket a rendelkezéseket állampolgárságuktól függetlenül valamennyi EGT-polgárra alkalmazni kellene.

Az irányelv személyi hatályával kapcsolatos további kritikaként megjegyezhető, hogy a törvény szűkebben értelmezi a kedvezményezettek 3. cikk (2) bekezdésében szereplő fogalmát, mint az irányelv: egyrészt feltételként előírja, hogy az uniós polgárral legalább egy évig egy háztartásban éljen, másrészt az irányelv e kategóriába beleérti az uniós polgár olyan élettársát, akivel tartós, megfelelően igazolt kapcsolatot tart fenn, e csoportról a törvény azonban nem rendelkezik.

A családtag fogalma kiterjed az azonos neműek között létrejött, bejegyzett élettársi kapcsolatban élő élettársakra is, mivel azt a házassággal egyenértékűként fogadja el.⁶³⁰

Másik aggályos rendelkezése a törvénynek az, hogy a vízum iránti kérelem, illetve vízum érvénytelenítése tárgyában hozott határozat ellen kizárja a jogorvoslatot (20. § (6) bek.). A vízum iránti kérelmet elutasító vagy azt érvénytelenítő határozat ugyanis véglegesen megakadályozza a harmadik állam állampolgárságával rendelkező családtag beutazását.

További kritikaként jegyezhető meg, hogy míg az irányelv 7. cikkének (2) bekezdése a munkavállalás vagy önálló vállalkozói tevékenység speciális megszűnte esetére (ha pl. baleset vagy betegség következtében ideiglenesen munkaképtelenné vált, illetve ha kényszerű, regisztrált munkanélkülivé vált azt követően, hogy egy évnél hosszabb ideig alkalmazásban állt) e *jogállás* megtartását írja elő, a törvény csak a tartózkodási jog megőrzéséről szól. Ebből a megfogalmazásból az következik, hogy az ilyen, korábban kereső tevékenységet végző személy nem jogosult a szociális ellátásokra, ez pedig ellentétes az irányelvvvel.

A magyar jogszabály – élve az irányelv által a joggal való visszaélés esetére biztosított jogalkotási hatáskörrel – szabályozza a névházasságok esetét: ha az uniós polgár – beleértve a magyar állampolgárokat is - és a harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtag között a tartózkodási jog megszerzését követő hat hónapon belül a családi életközösség

⁶²⁹ Lásd Blutman érvelését az előző lábjegyzetben hivatkozott tanulmányban, különösen a 26-28. oldalon található példákon keresztül illusztrálva.

⁶³⁰ A bejegyzett élettársi kapcsolatáról szóló 2009. évi XXIX. törvény.

megszűnik, a tartózkodási joga is megszűnik, feltéve, hogy azt csak a tartózkodási jog megszerzése érdekében létesítették (14. § (2) bek.).

A 2007. évi I. törvény néhány ponton kedvezőbb bánásmódot biztosít az uniós polgárok és családtagjaik tartózkodására vonatkozóan, mint amit az irányelv előír:

- a korábban keresőtevékenységet végző uniós polgár tartózkodási jogának megőrzéséhez nem írja elő kifejezetten azt, hogy egy évig Magyarországon dolgozzon (9. § (1) bek. b) pontja), valamint
- egy évvel rövidebb idő szükséges ahhoz, hogy harmadik állam állampolgárságával rendelkező házastárs tartózkodási jogot szerezzen a házasság felbontása vagy érvénytelenítése esetén, mint amit az irányelv előír (11. §. (2) bek. a) pontja).

E rendelkezések megengedettek az irányelv 37. cikke alapján. Az is összhangban van az irányelvvel, hogy elismeri a huzamos tartózkodási jogot (habár az „állandó tartózkodás” terminológiáját alkalmazza), azonban a Bizottság szerint nem felel meg az irányelvnek az, hogy e jogosultságot a tartózkodási joggal kapcsolatos feltételektől teszi függővé.⁶³¹ E helyütt vitatható a Bizottság álláspontja, mivel a 2007. évi I. törvény (16. §. (1) bek. a) pont⁶³²) és az irányelv (16. cikk (1) bekezdés⁶³³) megszövegezése majdnem teljesen azonos.

Mivel az irányelv nem rendelkezik arról, hogy mely időponttól kezdődik a tartózkodás, ezt a nemzeti jogszabályok határozzák meg: a 2007. évi I. törvény értelmében a tartózkodás első napja a három hónapot meghaladó tartózkodás bejelentésének napja, vagy harmadik állam állampolgárságával rendelkező családtag esetén a tartózkodási kártya kiadása iránti kérelem benyújtásának napja. Mivel erre három hónapjuk – egészen pontosan kilencvenkét napjuk – van az uniós polgároknak, könnyen megeshet, hogy a tényleges beutazástól számított öt év és három hónapot követően lesznek jogosultak az állandó tartózkodási jogra. Ez a vélelem arra ösztönözheti az uniós polgárokat és családtagjaikat, hogy ne halogassák a bejelentkezésüket, hanem a lehető leghamarabb tegyék azt meg.

Az irányelv a tartózkodás megszakítására vonatkozóan igen liberális szabályokat tartalmaz.⁶³⁴ Igaz ugyan, hogy ezeket a törvény is megismétli (17. § (2) bek.), de egy újabbat

⁶³¹ COM(2008)840 végleges, 7. o.

⁶³² „Állandó tartózkodásra jogosult az az EGT-állampolgár, aki öt éven át megszakítás nélkül, jogszerűen a Magyar Köztársaság területén tartózkodott.”

⁶³³ „Azok az uniós polgárok, akik jogszerűen öt éven át folyamatosan tartózkodtak a fogadó tagállamban, huzamos tartózkodási jogot nyernek ott. (...)”

⁶³⁴ A 16. cikk (3) bekezdés értelmében a „tartózkodás folyamatosságát nem érinti az évi hat hónapot meg nem haladó ideiglenes távollét, sem a kötelező katonai szolgálat miatti hosszabb távollét, sem a legfeljebb 12 egymást

is tartalmaz: a tartózkodás megszakításának minősül az is, ha az EGT-állampolgár vagy a családtag felhagy tartózkodási jogának gyakorlásával a Magyar Köztársaság területén (17. § (3) bek.). Ez a kritérium már valóban ellentétesnek mutatkozik az irányelvvel.

A magyar szabályozás az elegendő forrás meghatározását fő szabályként az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegéhez köti:⁶³⁵ ha ezzel rendelkezik az uniós polgár, akkor tartózkodása nem jelent indokolatlan terhet Magyarország szociális ellátórendszerére. Ha ennél szerényebbek az anyagi forrásai, akkor a hatóság megvizsgálja a kérelmező jövedelmi és vagyoni helyzetét, amelynek során figyelembe veszi a háztartásban jövedelemmel vagy vagyonnal rendelkezők családtagok, az eltartottak számát, valamint azt, hogy a kérelmező ingatlan tulajdonosa, haszonélvezője vagy használója-e. Nem rendelkezik elegendő forrással az a személy, aki időskorúak járadékában, rendszeres szociális segélyben vagy ápolási díjban három hónapnál hosszabb ideig részesül. Abban az esetben azonban, ha a tartózkodás célja tanulmányok folytatása, akkor – az irányelvvel összhangban - nem szükséges a fenti vizsgálat lefolytatása: elegendő, ha a kérelmező nyilatkozik arról, hogy elegendő forrással rendelkezik önmaga és családtagjai számára ahhoz, hogy tartózkodásuk ne jelentsen indokolatlan terhet a Magyar Köztársaság szociális ellátórendszerére.⁶³⁶ E szabályok megfelelnek a közösségi jognak.

Általában megjegyezhető, hogy a 2004/38 irányelvet átültető magyar szabályozás meglehetősen bonyolult, nehezen tekinthető át, hogy az adott szabály melyik alanyi köre vonatkozik. Ezen felül több ponton is legalábbis nehezen egyeztethető össze az irányelvvel.

7.4. Összegzés: a 2004/38 irányelv

Megállapítható, hogy a Bizottság a kor követelményeinek megfelelő, a szabad mozgás és tartózkodási jog gyakorlását nagy mértékben elősegítő javaslattal állt elő. Az irányelvtervezet jelentősen kibővítette volna a szabad mozgás személyi hatályát, nemcsak az élettársakra, hanem – kortól és anyagi helyzettől függetlenül – minden leszármazottra és felmenő rokonra is. Jelentős könnyítés lett volna – különösen a diákok számára – a formalitások nélkül egy másik tagállamban eltölthető idő hat hónapra való felemelése,

követő hónapig tartó egyszeri távollét, amelyre olyan fontos okokból kerül sor, mint terhesség és szülés, súlyos betegség, tanulmányok folytatása vagy szakképzés vagy másik tagállamba vagy harmadik országba történő kiküldetés.”

⁶³⁵ 113/2007. (V. 24.) Korm. rendelet a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény végrehajtásáról, 21. § (1) bekezdés.

⁶³⁶ 21. § (3) bek.

csakúgy, mint az állandó tartózkodási engedély négy év tartózkodási idő után való kibocsátása is. Ehhez képest az együttdöntési eljárás során – elsősorban a Tanács javaslatai nyomán – csak egy kevésbé ambíciózus jogszabályt sikerült elfogadni. Legnagyobb erénye ennek az új irányelvnek az, hogy egységes szerkezetbe foglalva tartalmazza az uniós polgárok és családtagjaik jogait, ezáltal kissé „elmossa” a polgárok különböző csoportjai közötti különbségeket, de nem szünteti meg azokat. Valódi újítást jelent a tartózkodás formalitásainak enyhítése, a tartózkodás nyilvántartásba vételének szinte automatikus jellegű bevezetése, valamint a huzamos tartózkodási engedély intézményének a közösségi jogba való beemelése, mely vitathatatlanul megkönnyítheti a tartózkodás jogának gyakorlását.

Amint fentebb már utaltam rá, problémát okozhat ugyanakkor az EB által különösen a *Grzelczyk*- és a *Sala-ítéllettel* kialakított gyakorlatának és az irányelvnek a szociális ellátásokhoz való joghoz viszonyulása. Jelen pillanatban ugyanis a kettő nehezen egyeztethető össze egymással: az irányelvből – amint fentebb már utaltam rá – az következik, hogy az az uniós polgár, aki nem rendelkezik huzamos tartózkodási joggal és nem munkavállaló, nem jogosult szociális ellátásokra, illetve ha „indokolatlan terhet” jelent a fogadó ország szociális ellátórendszere számára, megszűnik a tartózkodási joga is. Az ítélkezési gyakorlat ezzel szemben öt évnél jóval rövidebb időt is elgendőnek ítélet meg nemcsak a további ott tartózkodásra, hanem az ellátásokra jogot biztosító „minőségi integrációra.”

Az irányelv átültetése nem volt zökkenőmentes. A nemzeti végrehajtási intézkedések elmulasztása miatt a Bizottság 2006 júniusa és 2007 februárja között 19 jogsértési eljárást indított, ezek közül négyet a Bíróság elé utaltak.⁶³⁷ 2007 decemberében megszületett az első tagállamot elmarasztaló ítélet is: Luxemburg kötelezettségszegését állapította meg a Bíróság,⁶³⁸ mivel csak 2008 közepére tervezte az irányelv átültetését. Nemcsak az átültetés határidejének elmulasztásával kapcsolatban merültek fel problémák, hanem annak minőségével kapcsolatban is: az irányelvet teljességében egyetlen tagállam sem ültette át helyesen, sőt, nincsen egyetlen olyan cikke sem, amelyet minden tagállam megfelelően ültetett volna át.⁶³⁹

A helytelen implementáció következményei a gyakorlatban is mutatkoznak: a Bizottsághoz több mint 1800 panasz, a Parlamenthez közel 40 petíció érkezett e tárgyban, a SOLVIT ügyeinek pedig a harmadik legnagyobb csoportját képezte a személyek szabad mozgása.

⁶³⁷ COM (2008) 85 végleges, 5. o.

⁶³⁸ A C-294/07. sz. Bizottság kontra Luxemburg ügyben 2007. december 13-án hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé).

⁶³⁹ COM (2008) 840 végleges, 3-4. o.

8. Összegzés

Túlzás nélkül állítható, hogy az uniós polgárok legjelentősebb jogosítványa – ahogyan *La Pergola* főtanácsnok fogalmazott, „az uniós polgársághoz kapcsolódó legelső jog”⁶⁴⁰ az Unió tagállamaiban való szabad mozgás és letelepedés joga. A csatlakozás előtti statisztikák szerint az Unió 375 millió lakosából körülbelül 5-6 millióan éltek más tagállamban, mint amely államnak az állampolgárságával rendelkeztek; 2006. január 1-jén pedig az Eurostat becslése alapján közel 8,2 millióan.⁶⁴¹ Több tíz, akár száz millióra tehető azoknak az uniós polgároknak a száma, akik „csupán” a szabad mozgás egyes részjogosítványait gyakorolják, mint például egy másik tagállamba való szabad beutazás és az átmeneti vagy rövid idejű tartózkodás jogát.

A 2004-ben, illetve 2006-ban hatályba lépett csatlakozási szerződések alapján létrejött rendszer kevésbé kedvező bánásmódot biztosít a közép- és kelet-európai államok állampolgárainak, mint amelyet a nem uniós polgároknak a családegyesítésről szóló 2003/86 tanácsi irányelv⁶⁴² biztosít. Ezért véli úgy *Kochenov*, hogy az új tagállamok állampolgárai „másodosztályú állampolgárok”, mivel az uniós polgárságból eredő legfontosabb, gazdasági joguk hiányos, nem élveznek egyenlő bánásmódot a foglalkoztatás területén. Igaz ugyan, hogy ez mindössze átmeneti, legfeljebb hét – de valószínűbb, hogy csak öt – évig fennálló helyzet. Ez a megkülönböztetés annál is inkább megkérdőjelezhető, mivel nem igazolható: a célkitűzése sem jogszerű és a megvalósítás eszköze sem arányos.

Hozott-e változást, és ha igen milyen, a szabad mozgás jogának inkorporálása az uniós polgárok jogai közé? Első látásra evidensnek tűnne az elutasító válasz: nem hozott változást, mert továbbra is a Szerződésben megállapított feltételekhez és a másodlagos jogalkotás által meghatározott részletszabályokhoz köti a szabad mozgás gyakorlását.⁶⁴³

A Bíróság alapvetően két lehetőség közül választhatott az EK Sz. 18. cikk értelmezésekor: egyrészt dönthetett volna úgy, hogy e rendelkezést mindössze „lényegében egy kozmetikai intézkedésnek”⁶⁴⁴ tekinti, amely nem indokol semmilyen radikális változtatást a bírói gyakorlatban. Ezt az érvelést támasztotta alá a Bíróságnak a MSz. hatálybalépést követő néhány évben lefektetett ítélkezési gyakorlata is, amikor hezitált bármilyen jogot is

⁶⁴⁰ *La Pergola* főtanácsnok 1997. július 1-án a C-85/96. sz. Sala-ügyben ismertetett indítványa.

⁶⁴¹ Az uniós polgárságról szóló ötödik jelentés (COM(2008)85), 2. o.

⁶⁴² A Tanács 2003/86/EK (2003. szeptember 22.) irányelve a családegyesítésről (HL L 251, 2003.10.3., 12. o.)

⁶⁴³ Margue, Tung-Laï: L'Europe des citoyens: des droits économiques à la citoyenneté européenne. *Revue du Marché Unique Européen*, 1995/3, 118. o.

⁶⁴⁴ Wilkinson, Brian: Towards European citizenship: nationality, discrimination and free movement of workers in the European Union. *EPL* (1995) 1 (3) 417. o.

közvetlenül a 18. cikkből levezetni, hanem általában a diszkrimináció tilalmára hivatkozott. Másrészt – és a *Sala-ítélettől* kezdve ez a hozzáállás jellemezte a Bíróságot – választhatta azt a megoldást, hogy az uniós polgárság alkotmányos jelentőségű újítás, és az EK Sz. 18. cikke egy olyan erejű intézkedés, mely igazolja a személyek szabad mozgására vonatkozó szabályozás során felmerülő köz- és magánérdekek között fennálló egyensúly megváltoztatását.⁶⁴⁵

Amennyiben a Bíróság ítélkezési gyakorlatát a személyek szabad mozgása terén a MSz. hatálybalépését megelőzően előremutatónak és felvilágosultnak tekintjük⁶⁴⁶ azért, mert szélesen értelmezte a jogosultak körét, szűken értelmezte a kivételek lehetőségét, beleértve a közszolgálat fogalmát is, és a gazdasági jogokon túlmenően szociális és pénzügyi jogokat biztosított a munkavállalóknak és családtagjaiknak; az uniós polgárságra vonatkozó rendelkezések hatálybalépését követően a Bíróság szerepe nem ennyire egyértelmű. A nagy lépések megtételével meglehetősen sokáig késlekedett, és az addig megtett lépések sem tűnnek minden esetben logikailag koherenseknek.⁶⁴⁷ *Elsbeth Guild* egy tandem-biciklihez hasonlítja az uniós polgárok szabad mozgásának jogának megvalósulását, ahol a kerekeket az Európai Bíróság és a közösségi jogalkotó nem mindig szinkronban, de azonos cél felé hajtja: az uniós polgárok mind teljesebb körű egyenlőségének megteremtése felé.⁶⁴⁸ A jogalkotó időről időre felveszi a fedélzetre a Bíróság ítélkezési gyakorlatát, míg ez utóbbi értelmezéseivel érvényt szerez a jogalkotó szándékának. A következőképpen foglalhatók össze a Bíróság lépései:⁶⁴⁹

- a szabad mozgás joga továbbra sem feltétel nélküli (*Collins-*, *De Cuypers-ügy*);
- valamely tagállamban jogszerűen tartózkodó, munkavállalónak nem minősülő személy is jogosult a gyermeknevelési támogatásra az egyenlő bánásmód elve értelmében (*Sala-ügy*);
- joguk van a pályakezdő munkanélkülieknek járó támogatásra (*D'Hoop-ügy*);
- a tagállamok automatikusan nem utasíthatják el a támogatások iránti kérelmeket (*Grzelczyk-*, *Trojani-ügy*);
- diákként joguk lehet a fogadó tagállam átmeneti támogatására, ugyanolyan feltételekkel, mint a fogadó ország saját állampolgárainak, azzal a feltétellel,

⁶⁴⁵ Lásd Cosmas főtanácsnoknak a Wijnsbeek-ügyben ismertett indítványát, 79-86. pont.

⁶⁴⁶ Mattera, i.m., 7. o.

⁶⁴⁷ Whelan, Anthony: Union Citizenship the Free Movement of Persons, Bar Review, January/February 2000, 179. o.

⁶⁴⁸ Preface. In: Carlier – Guild [szerk.]: L'avenir de la libre circulation. 15. o.

⁶⁴⁹ Meulman, Jochen – Waele, Henri de: Funding the Life of Brian: Jobseekers, Welfare Shopping and Frontiers of European Citizenship, Legal Issues of Economic Integration, (2004) 31 (4) 276. o.

hogy beilleszkedtek és nem jelentenek ésszerűtlen terhet a fogadó tagállam szociális-ellátórendszere számára (*Grzelczyk-ügy*);

- a beilleszkedés követelményét a tagállamok pusztán kvantitatív elemekkel is meghatározhatják, így jogosan köthetik öt évhez (*Förster-ügy*);
- kettős állampolgárság esetén joguk van gyermekük nevét a származási tagállam szabályainak megfelelően megváltoztatni (*Garcia Avello-ügy*);
- turistakénti minőségükben joguk van anyanyelvük használatára egy másik tagállam olyan büntetőbírósága előtt, ahol a fogadó tagállam kisebbségei is használhatják ezt a nyelvet (*Bickel és Franz ügy*);
- azoknak a személyeknek is joguk van egy másik tagállamban maradni, akik korábban ott gazdasági tevékenységet végeztek, de már nem végeznek, és nem rendelkeznek ebben a tagállamban teljes körű egészségbiztosítással (*Baumbast-ügy*).

Az uniós polgárok és harmadik állambeli családtagjaik tartózkodási jogával kapcsolatos ügyek esetén a Bíróság engedékenyebb magatartást tanúsított és kedvezőbb megoldásokat választott, szociális ellátásokkal kapcsolatos ügyekben ennél jóval szigorúbb ítéleteket hozott: diákok esetén a fogadó tagállam társadalmába való integrálódás, a munkavállalók esetén pedig a munkaerőpiachoz való kapcsolódás intenzitása alapján döntötte el, hogy megilleti-e a személyt a kérdéses szociális ellátás. Automatikusan, pusztán az uniós polgári jogállás ugyanis nem helyezi ugyanabba a helyzetbe a személyt, mint a fogadó tagállam állampolgárait. Az egyénnek valamilyen kapcsolatot kell felmutatnia a fogadó tagállammal, akár az ottani tartózkodás (időtartama), akár a munkaerőpiaccal fennálló kapcsolata alapján. Ebből következik, hogy attól a személytől, aki szociális ellátást kér, és ilyen kapcsolatot nem tud felmutatni, a tagállam megvonhatja a tartózkodási jogot. A Bíróság a különböző témájú ügyek eltérő megítélésével *Guild* szerint kinyitotta Pandora szelencéjét.⁶⁵⁰

A három hónapnál rövidebb ideig egy másik tagállamban tartózkodó személyeknek nincsen joguk semmilyen szociális ellátáshoz – hacsak nem munkavállalók. A három hónapnál hosszabb ideig egy másik tagállamban tartózkodó személyek – ha nem munkavállalók – fő szabály szerint csak addig maradhatnak egy másik tagállamban, amíg „elegendő anyagi fedezettel rendelkeznek” és „nem jelentenek indokolatlan terhet a fogadó tagállam számára.” Az irányelv szerint a kiutasítás nem lehet automatikus következménye

⁶⁵⁰ Guild: Citizenship and Fundamental rights. In: Carlier – Guild [szerk.]: *L'avenir de la libre circulation*. 53-55. o.

annak, hogy az uniós polgár vagy családtagjai igénybe veszik a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerét.⁶⁵¹ Ha ezeket a kifejezéseket a Bíróság ítéleteinek – elsősorban a *Grzelczyk*- és a *Sala-ítélet* – fényében olvassuk, az következik, hogy a három hónapot meghaladó ideig egy másik tagállamban jogszerűen tartózkodó személynek korlátozott joga van a szociális ellátásokhoz: mindaddig, míg nem jelent indokolatlan terhet a fogadó tagállam számára, mert ekkor elveszíti a tartózkodási jogát. Öt év fogadó tagállambeli tartózkodás után, az állandó tartózkodási joggal bíró személyek ugyanazokra a szociális ellátásokra jogosultak, mint a fogadó tagállam állampolgárai, gazdasági indokra pedig nem lehet többé alapozni a kiutasításukat.

Nemcsak formai változás tehát *az uniós polgárok* tartózkodási és mozgásszabadságának elsődleges jogforrásban történő konszolidációja. Az EKSz. 18. cikk (1) bekezdése ugyanis már *minden* uniós polgár számára közvetlenül biztosítja a szabad mozgás jogát; ezáltal szerződési rangra emelkedett az eddig gazdaságilag nem aktív személyek másodlagos jogforrásokban rögzített szabad mozgáshoz való joga. Ebből következően már nem másodlagos, funkcionális ezeknek a személyeknek a joga, hanem közvetlen és általános jog. Kiegészítő jellegű ugyanakkor: a Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján egyértelműen kimondható, hogy csak abban az esetben alkalmazható, ha nincs más jogalap a szabad mozgás jogára.⁶⁵²

Az új koncepcióval, azaz az uniós polgárságra való következetes hivatkozással az Európai Bíróság megpróbál reagálni az uniós munkaerőpiac változásaira is: ha valaki elveszíti az állását, és ebből kifolyólag esetleg a közösségi munkavállalói státusát is, ne maradjon jogi védelem nélkül, tudjon uniós polgárságára hivatkozni. *Lukács Éva* szerint ezzel a szemléletváltással, az Európai Bíróság eltávolodott valamennyire a gazdasági tevékenység végzéséhez kapcsolt szabad mozgástól, és megpróbálja átlépni a piaci és szociális polgárság közti határvonalat.⁶⁵³

A tagállamok úgy ítélték meg, hogy az EKSz. 18. cikk (1) bekezdése nem rendelkezik kötelező erővel és mindössze egy politikai célkitűzés fogalmazódik meg benne; egy program jellegű rendelkezés, amelyre nem hivatkozhatnak az uniós polgárok.⁶⁵⁴ Ez a jog ezzel

⁶⁵¹ Az irányelv 14. cikkének (3) bekezdése.

⁶⁵² Kovar: Le droit de citoyen de l'Union européenne de circuler et de séjourner librement ... In: Libertés, Justice et Tolérance. 1050. o.

⁶⁵³ Hivatkozik rá: Gyeney Laura: A családi élet tiszteltetésének követelménye az Európai Bíróság migrációs tárgyú döntéseiben a strasbourgi joggyakorlat fényében. *Iustum Aequum Salutare*, III. 2007/3, 106. o.

⁶⁵⁴ Lásd a *Wijzenbeek*-ügyben a holland, a spanyol, az ír és a brit kormány álláspontját (Cosmas főtanácsnoknak a *Wijzenbeek*-ügyre vonatkozóan ismertetett indítványa).

szemben közvetlen hatállyal rendelkezik, amint az EB megerősítette. Ha nem ismerte volna el a Bíróság a 18. cikk (1) bekezdésének közvetlen hatályát, az uniós polgárok két csoportra szakadtak volna: „első osztályú” polgárok lennének a gazdaságilag aktívak, akik bírói jogvédelemben részesíthető joggal rendelkeznének, míg a nem aktívak csak „másodosztályúak” lennének, akik nem hivatkozhatnak e jogra.⁶⁵⁵

„Ha valamennyi, e fogalomban rejlő következtetést levonnánk, akkor valamennyi uniós polgár, állampolgárságától függetlenül, ugyanazokban a jogokban részesülne és ugyanazok a kötelezettségek terhelnék”⁶⁵⁶ – és ezáltal végképp megszűnne – legalábbis a szabad mozgáshoz kapcsolódó jogok viszonylatában – a különbség egy tagállam saját állampolgárai és egy másik tagállam állampolgárai között. Azonban továbbra sem célja e rendelkezésnek, hogy megszüntessen minden különbséget a különböző állampolgárságú polgárok között: egy másik tagállamból érkező polgár továbbra is külföldi marad, igaz ugyan, hogy privilegizált helyzetben lévő, de mégiscsak külföldi, akivel szemben adott esetben felhívhatók a közérdek, a közrend, a közbiztonság vagy a közegészség indokain alapuló korlátozások.⁶⁵⁷

A fordított diszkrimináció felszámolásával kapcsolatban kívánatosabb megoldásnak tűnik, hogy annak felszámolása továbbra is nemzeti szinten maradjon, és a nemzeti bíróságok feladata legyen, hogy a külföldi elemet nem tartalmazó, tisztán belső ügyekben fel kell-e számolni a különbségtételt, és ha igen, akkor milyen eszközökkel. A tagállamok saját érdeke is ezt a megoldást diktálja.

⁶⁵⁵ Mattera, i.m., 23. o.

⁶⁵⁶ A C-214/94. sz. Boukhalfa kontra Németország ügyben (EBHT 1996., I-2253. o.) ismertetett főtanácsnoki indítvány 63. pontja.

⁶⁵⁷ Kovar: Le droit de citoyen de l’Union européenne de circuler et de séjourner librement ... In: Libertés, Justice et Tolérance. 1062. o.

IV. FEJEZET

AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD ELVE AZ UNIÓS POLGÁROKAT MEGILLETŐ VÁLASZTÓJOG TERÜLETÉN

A helyi és az európai parlamenti választásokon a tartózkodás helye szerint biztosított aktív és passzív választójog a szabad mozgás kiteljesedését jelenti: biztosítja a polgárok számára azt, hogy ne csak egy közösség gazdasági tevékenységeibe, életébe kapcsolódhassanak be, hanem a politikai-társadalmi közösség aktív részévé válhassanak. Az uniós polgársághoz kapcsolódó más jogokkal – mint a petíciós jog vagy a szabad mozgás joga – ellentétben a választójog bevezetése nem egy, már közösségi szinten létező jog alkotmányos elismerését jelentette, hanem valódi újítást.⁶⁵⁸ E jogokat azonban a közösségi jog mindig a nemzeti jogra visszautalva biztosítja, tehát e jogok gyakorlásának szabályait – kevés kivételtől eltekintve – a nemzeti választási eljárások határozzák meg.⁶⁵⁹

A választójogok már a közösségi szintű alkotmányos elismerésük előtt is néhány államban – igaz, korlátozott mértékben, a tagállamokkal sajátos „rokoni” kapcsolatban lévő más államok polgáraival vagy viszonyosság alapján – ténylegesen ismertek voltak. Így az Egyesült Királyság biztosította a brit nemzetközösség és Írország valamennyi polgára számára a választójogot a helyi és parlamenti választásokon.⁶⁶⁰ Néhány európai ország, mint Dánia, Svédország,⁶⁶¹ Norvégia, Írország⁶⁶² és Hollandia már korábban lehetővé tette a területén tartósnak letelepedett külföldieknek, hogy állampolgárságukra való tekintet nélkül részt vegyenek a helyi választásokon; Finnország a helyi választásokon választójogot biztosított a skandináv országok állampolgárainak, Portugália pedig a portugál nyelvű országok lakóinak; Spanyolország viszonyossági egyezmény alapján néhány spanyol nyelvű országnak.⁶⁶³

⁶⁵⁸ Communication de la Commission sur l'application de la directive 93/109/CE lors des élections au Parlement européen de juin 1999, COM(2000)843 final, 18. 12. 2000., 2. o.

⁶⁵⁹ Lásd e tekintetben különösen az 1976. szeptember 20-i 76/787/ESZAK, EGK, Euratom tanácsi határozathoz (HL L 278., 1. o.) csatolt, az Európai Parlament közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány 8. cikkét, amely előírja, hogy „[e]zen okmány rendelkezéseire is figyelemmel, a választási eljárásra az egyes tagállamok saját nemzeti rendelkezései az irányadók. Ezek a nemzeti rendelkezések, amelyek adott esetben figyelembe vehetik a tagállam sajátos körülményeit, a választási rendszer alapvetően arányos voltát nem változtathatják meg.”

⁶⁶⁰ Garot, Marie José: La citoyenneté de l'Union européenne. Harmattan, Paris, 1999., 167. o.

⁶⁶¹ Svédországban már 1975 óta lehetővé teszi a nemzeti szabályozás azt, hogy bármely – tehát nemcsak európai! – állam állampolgára szavazzon a helyhatósági választásokon, ha legalább három éve ott tartózkodik. Forrás: Lardy, Heather: The Political Rights of Union Citizenship. EPL (1996) 2 (4) 612. o.

⁶⁶² 1963 óta. Forrás: COM (2002) 260 final. Írországban a nemzeti szabályozás nem ír elő a kötelező tartózkodási időre vonatkozó minimális időtartamot.

⁶⁶³ Silvestro, Massimo: Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et au Parlement européen. In: Marias [szerk.]: i.m., 72. o.

Az európai parlamenti választások kapcsán Írország egy 1977-ben elfogadott jogszabály-módosítás óta, Hollandia 1978, Belgium pedig 1989 óta lehetővé teszi az EKSz. tagállamok állampolgárainak, hogy az EP választásokon a tartózkodási helyükön szavazzanak, kivéve, ha saját országukban el vannak tiltva a választójogtól. Ez azonban csak szavazati jogot jelent, a jelöltként való indulás lehetőségét nem biztosítja. Olaszországban ezzel szemben a nemzeti szabályozás biztosította a passzív választójog gyakorlását is valamennyi EKSz. tagállam állampolgára számára, az Egyesült Királyság pedig a Commonwealth és Írország állampolgárainak.

Belgium, Görögország, Franciaország, Olaszország és Luxemburg feltételek nélkül lehetővé tette saját állampolgárai számára, hogy ha más tagállamban telepedtek le, akkor ott gyakorolják az európai parlamenti választójogukat. Dánia, Németország, az Egyesült Királyság és Hollandia viszont a tartózkodási helytől tette függővé a jog gyakorlásának engedélyezését. Egyedül Írország tiltotta meg a más tagállamban letelepedett állampolgárainak azt, hogy abban a tagállamban vegyenek részt az európai parlamenti választásokon, ahol huzamosabb ideje tartózkodnak.

Az uniós polgárok számára a tartózkodási hely alapján biztosított választójog több tekintetben is korlátozott jogként írható le:⁶⁶⁴

- kizárja hatásköre alól a nemzeti és a regionális választásokat;
- kizárja a nem uniós polgárokat (harmadik államok állampolgárait);
- nem egészítik ki a választójog gyakorlásának tényleges gyakorlásához szükséges politikai szabadságjogok;
- eltéréseket enged a jog biztosítása alól azoknak a tagállamoknak, ahol különleges problémák vannak.

Ezek a felvetések – egy kivétellel – megerősíthetők, sőt, további kritikával is kiegészíthetők: különösen az EP választásoknál súlyos hiányosságnak tekinthető, hogy a közösségi jog csak a jog gyakorlásának kereteit adja meg, és nem tölti ki tartalommal – így a tagállami jogszabályokra marad többek között a „lakóhely”, a választójogi korhatárok meghatározása, valamint ezen felül az eljárásjogi szabályok lefektetése is.

A politikai szabadságjogokat illetően maga a Bizottság is hangsúlyozta, hogy ezek biztosítása nagyon fontos tényező az Európai Unióhoz való tartozás érzésének megerősítésében, valamint lényeges a fogadó tagállamban való sikeres beilleszkedés

⁶⁶⁴ Rosas, Allan: Electoral rights and the European Union: a Broader Human rights perspective. In: Neuwahl, N. A. – Rosas, A. [szerk.]: The European Union and Human rights, Kluwer Law International, Hague, 1995., 173. o. Bár Rosas itt kifejezetten az EKSz. 19. cikk (1) bekezdésére vonatkozóan ismerteti álláspontját, ezek a kritikák az EKSz. 19. cikk (2) bekezdésére is igazak.

érdekében is.⁶⁶⁵ A véleménynyilvánítás szabadsága, a gyülekezési jog és az egyesülési jog – és különösen a pártba való belépés és pártalapítás szabadsága – nélkülözhetetlen a nem honos uniós polgárok passzív európai parlamenti választójoga gyakorlása érdekében. Erre az EK Sz. 12. cikke, az Alapjogi Charta 12. cikke és közvetve – az EUSz. 6. cikkén keresztül – a nemzetközi egyezmények – különösen az EJEE 10. és 11. cikke⁶⁶⁶ – kötelezi a tagállamokat. Ennek ellenére nem minden tagállam biztosítja ezt a jogot.⁶⁶⁷ Mindössze három tagállamban – Lettországon, Magyarországon⁶⁶⁸ és Portugáliában – ismeri el kifejezetten az Alkotmány vagy egyéb szabályozás az uniós polgárok (vagy általában a külföldiek) ezen jogát. Másik tizennégy állam oly módon ismeri el, hogy nem alkalmazza az állampolgársági kritériumot.⁶⁶⁹ Három országban a jog korlátozott: Spanyolország, Szlovénia és Bulgária⁶⁷⁰ engedélyezi a

⁶⁶⁵ Communication de la Commission sur l'application de la directive 93/109/CE lors des élections au Parlement européen de juin 1999, COM (2000) 843 final, 18. 12. 2000., 3. és 4. o.

⁶⁶⁶ Az EJEE 10. cikke kimondja a véleménynyilvánítás, a 11. cikk pedig a gyülekezés és egyesülés szabadságát. 10. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon túl és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Ez a cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgókép vállalatok működését engedélyezéshez kössék.”

11. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához, beleértve érdekei védelmében a szakszervezetek alapítását és az azokhoz való csatlakozásnak a jogát.”

Az Emberi Jogok Európai Bírósága vonatkozó joggyakorlatát illetően két észrevételt kell tenni. Az első, hogy úgy tűnik, az utóbbi időben csökkent ennek a jognak a jelentősége. Így több olyan ügyben (pl. Cissé v. Franciaország ügy [51346/99 kérelem, 2002. április 9-i ítélet]; Zaoui v. Svájc ügy [41615/98 kérelem]) sem hivatkoztak rájuk, ahol egyébként ésszerű lett volna. Másrészt a Bíróság arra a következtetésre jutott (Piermont v. Franciaország ügy [1995. április 27-i ítélet]), hogy az EJEE 16. cikkére – amely lehetővé teszi, hogy a Szerződő felek az EJEE 10., 11. és 14. cikk sérelmére korlátozzák a külföldiek politikai tevékenységét – nem lehet abban az esetben hivatkozni, ha egy uniós polgár egy másik tagállamban kívánja gyakorolni az egyesülési vagy a gyülekezési jogot. Az uniós polgárság, illetve korábban egy olyan tagállamnak az állampolgársága, amely egy „különleges jogrendet” létrehozó államcsoport része, ugyanis jogszerű indok arra, hogy különböző bánásmódban részesüljenek valamely uniós tagállamban a nem honos uniós polgárok és harmadik országok állampolgárai (Moustaquim v. Belgium ügy [1991. február 18-i ítélet]; C. v. Belgium ügy [1996. augusztus 7-i ítélet]). Forrás: Opinion of the EU network of independent experts in fundamental rights regarding the participation of EU citizens in the political parties of the Member State of residence, EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, CFR-CDF Opinion 1. 2005, 2005. március, 6-7. o., letölthető:

http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/doc/avis/2005_1_en.pdf (2007.01.15.)

⁶⁶⁷ Ugyanott, 7-10. o.

⁶⁶⁸ Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény *mindenkinek* biztosítja a jogot arra, hogy másokkal szervezeteket, illetőleg közösségeket hozzon létre vagy azok tevékenységében részt vegyen (1. § (2) bek.), így általában társadalmi szervezetek tagjainak állampolgárságra nem vonatkozik semmilyen korlátozás, a 8. § (2) bekezdése értelmében párt alapítója és tisztségviselője viszont csak olyan személy lehet, aki az országgyűlési képviselők választásán vagy a helyi önkormányzati képviselők választásán választójoggal rendelkezik. Ez a kör nyilvánvalóan szűkebb az uniós polgárok körénél.

⁶⁶⁹ Ausztria, Belgium, Ciprus, Dánia, Észtország, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Hollandia, Írország, Luxemburg, Németország, Olaszország, Svédország.

Németország esetén tegyük ehhez hozzá, hogy a Parteiengesetz 2. cikk értelmében a pártokat csak többségében német állampolgárok alkothatják, ha ez a feltétel nem teljesül, a szervezet nem minősül pártnak; illetve az idegenrendészeti törvény lehetővé teszi a külföldiek politikai tevékenységének közrendi okokból történő korlátozását. Forrás: O'Leary, Siofra: The Options for the reform of the European Union Citizenship. In: O'Leary – Tiilikainen [szerk.]: i.m., 96. o.

⁶⁷⁰ Forrás: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN016314.pdf> (2007.01.25.)

nem honos uniós polgároknak, hogy tagjai legyenek politikai pártoknak, de azt nem, hogy újakat alapítsanak, míg a maradék hét tagállam tiltja mindkettőt.⁶⁷¹ Ez a tilalom nem egyeztethető össze a Szerződésekkel, különösen az EK Sz. 12. cikkével, azonban sem a Bíróság nem járt el még ilyen jellegű ügyben, Bizottság sem fogalmazott meg még „puha” jogszabályt sem e témában.

Újabb problémát jelent, hogy még abban a tizenkilenc tagállamban is, ahol a nemzeti jogszabályok kifejezetten megengedik vagy legalábbis nem tiltják, hogy nem honos uniós polgárok is politikai párt tagjai lehessenek, a pártok szabályzatai számos esetben rendelkeznek úgy, hogy csak az adott tagállam polgárai lehetnek tagjai.⁶⁷² Ebben az esetben bizonytalan a határvonal az uniós polgárok állampolgárság alapján az EK Sz. hatálya alá tartozó területen történő hátrányos megkülönböztetésének tilalma és a politikai pártok egyesülési joga között: magában foglalhatja-e, illetve magában foglalja-e ez utóbbi az „egyesülők” jogát arra, hogy állampolgársági kritériumot határozzanak meg. A CFR véleménye szerint az Európai Bíróságnak az EK Sz. 39. cikkére vonatkozó esetjoga⁶⁷³ alapján az állampolgárság alapján történő diszkrimináció tilalma analógia útján alkalmazandó a politikai pártokra is. Ez az álláspont véleményem szerint védhető. Az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés tilalma elvének (EK Sz. 12. cikk) címzettjei ugyanis nem kizárólag a tagállamok, hanem minden olyan helyzet, amely közösségi jog hatálya alá tartozik, függetlenül attól, hogy köz- vagy magánjogi szereplők vesznek-e részt ezekben a helyzetekben. Az az érv sem lenne elfogadható, hogy megfosztaná a lényegétől az egyesülési jogot, ha oly módon korlátoznák, hogy állampolgársági kikötést nem tartalmazhatnak a pártok szabályzatai, ugyanis számos egyéb – az EK Sz. joggal összeegyeztethető – eszköz állna rendelkezésükre, mint például a lakóhely vagy a magyar jogszabály által alkalmazott választói névjegyzékbe való felvétel kritériuma.

A továbbiakban elsőként az uniós polgárok helyhatósági választásokon gyakorolt választójogát ismertetem, és csak azt követően az európai parlamenti választásokon biztosított hasonló jogot. Ezt a sorrendet először is az indokolja, hogy az előbbi jog szabályozása előrébb található az EK Sz.-ben. Másodsorban - bár mindkét jog bevezetésének gondolata hosszú múltra tekinthet vissza - a helyhatósági választásokon való részvétel jogának előzményei

⁶⁷¹ Csehország, Görögország, Lengyelország, Litvánia, Málta és Szlovákia. Hozzá kell azonban tenni, hogy Máltán ez a tilalom nem abszolút és értelmezés kérdése. Forrás: a fent hivatkozott CFR vélemény. Románia szintén tiltja. Forrás: http://www.dsclex.ro/english/law/law27_1996.htm (2007.01.25.)

⁶⁷² Például a dán Néppárt vagy a görög szocialista párt (PASOK).

⁶⁷³ A fent hivatkozott CFR vélemény (9-10. o.) a C-281/98. sz. Angonese-ügyben 2000. június 6-án hozott ítéletre (EBHT 2000., I-4139. o.) hivatkozik.

pontosabban körvonalazhatók, mivel a jelenleg hatályos másodlagos szabályozás gyökere egy 1989-es irányelvtervezetre vezethető vissza, és így inkább ez a tervezet tekinthető az uniós polgárok választójogára vonatkozó mindkét irányelv előzményének és mintájának, mint az európai parlamenti választásokra vonatkozó (időben korábbi) irányelv a (később elfogadott) helyhatósági irányelvének.

1. A helyhatósági választásokon való aktív és passzív részvétel joga a tartózkodás helye szerinti tagállamban

1.1. A jog eredete⁶⁷⁴

Az 1974 decemberi párizsi csúcsot követően, ahol elhatározták, hogy munkacsoportot állítanak fel azzal a feladattal, hogy vizsgálja meg, milyen feltételek mellett ruházhatók fel a tagállamok állampolgárai mint a Közösség tagjai különleges jogokkal, a Bizottság a következő év júliusára kidolgozott egy jelentést.⁶⁷⁵ Ebben a Bizottság kifejezte azon szándékát, hogy a más tagállamból érkezett migráns munkavállalók számára biztosítani kellene a helyhatósági választáson való részvétel jogát, ugyanakkor a terv előtt álló alkotmányjogi és közösségi jogi nehézségeket is számba vette. Ez utóbbi közül a legfontosabb az volt, hogy az EGKSz. nem biztosít erre vonatkozó hatáskört, esetleg a 235. cikk (jelenleg EK Sz. 308. cikk).⁶⁷⁶ Továbbá, ennek a jognak a biztosítása nem nélkülözhetetlen az EGK céljainak eléréséhez.⁶⁷⁷

A Parlament jogi bizottsága ebben az időszakban hasonló álláspontot képviselt: az EGKSz. céljainak eléréséhez nem nélkülözhetetlen különleges jogok biztosításához nem megfelelő jogalap az EGKSz. 235. cikke.⁶⁷⁸

Két évvel később, 1979-ben, egy EP képviselő szóbeli kérdése kapcsán a Bizottság radikálisan módosította korábbi álláspontját, és úgy ítélte meg, hogy a tagállamok állampolgárai számára a letelepedés helye alapján, a helyhatósági választásokon való választójogot biztosító közösségi szabályozás megfelelő jogalapjául szolgálna az EGKSz. 2.

⁶⁷⁴ A témáról lásd részletesebben: Lobkowitz, Wenceslas de: Un droit de vote municipal pour tous les européens. *Revue du marché commun* (1988) 322: 602-614. o. és Lucchese, Anna: Le droit de vote aux étrangers pour les élections locales en Europe. *Revue du marché commun* (1987) 309: 473-474. o.

⁶⁷⁵ 1975. július 3-i jelentés, Suppl. Bull. CE 7/75., 23. o.-tól.

⁶⁷⁶ „Ha a Közösség fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a közös piac működése során a Közösség valamely célkitűzése megvalósuljon, és e szerződés nem biztosítja a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és a Közgyűléssel folytatott konzultációt követően egyhangúlag meghozza a megfelelő rendelkezéseket.”

⁶⁷⁷ D'Argent, Pierre: Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes comme attribut de la citoyenneté de l'Union. *Annales de droit de Louvain*, 1993/2., 222-224. o.

⁶⁷⁸ Bayerl-jelentés, PE 346/77, 1977. október 25. Forrás: ugyanott, 223. o.

cikke, 3. cikkének c) pontja és a 235. cikk.⁶⁷⁹ Azt ugyan nem pontosította ebben a stádiumban a Bizottság, hogy milyen formájú jogi aktus volna megfelelő a szükséges szabályozáshoz, de több alkalommal kifejtette, hogy ezt a jogot nem viszonyossági alapon kell bevezetni, „tekintettel arra, hogy itt az európai polgárok egyik jogáról van szó, és nem két tagállam állampolgárai privilegizált helyzetének kölcsönös elismeréséről.”

1983-ban a Parlament felkérte a Bizottságot, hogy még 1983 vége előtt fogalmazzon meg egy hivatalos tervezetet, amely biztosítja a helyhatósági választásokon való választójogot.⁶⁸⁰ A Parlament jogi bizottsága egy, az EGK 235. cikkén alapuló, igen rövid, mindössze két cikkből álló keretmegállapodás-tervezetet is elkészített: az első cikk kimondta volna, hogy a polgári és politikai jogokra vonatkozó alkotmányjogi szabályok és nemzetközi egyezmények a közösségi jog szintjére emelkednek. A második cikk arról rendelkezett volna, hogy a tagállamoknak lehetővé kell tenniük, hogy a Közösség állampolgárait törvény útján a saját állampolgárokhoz hasonló helyzetbe kell hozni minden területen, beleértve a polgári és politikai jogokat is. Ha a tagállamok parlamentjei ratifikálnának egy ilyen tartalmú keretmegállapodást, az hozzájárulna a politikai egység megeremtéséhez.⁶⁸¹

A Parlament kezdeményezése zsákutcának bizonyult. Az 1984-es Fontainebleau-i, majd az 1985-ös milánói csúcson ugyan továbbvitték a politikai jogok közösségi szinten való bevezetésének gondolatát; így elfogadták az Adonnio-jelentést amely – már sokadik alkalommal – hangsúlyozta e jogok bevezetésének szükségességét, de lényegi előrelépés nem történt. Ugyanígy eredmény nélkül maradt az EEO megfogalmazásán dolgozó kormányközi konferencián előterjesztett dán javaslat is.⁶⁸² Az EEO azonban más tekintetben fontos előrelépést jelentett, illetve inkább csak jelenthetett volna: a preambuluma ugyanis utalást tett a demokrácia melletti elkötelezettségre, egy tisztán politikai jellegű célkitűzésre (amilyen eddig még nem jelent meg a Szerződésben), és amely elég ösztönző erőt adhatott (volna) a közösségi intézményeknek arra, hogy hatásköri felhatalmazást, vagy legalábbis megerősítést lássanak a rendelkezésben egy politikai részvételi jogot biztosító közösségi rendelkezés meghozatalához.

⁶⁷⁹ A 21. sz., Bettiza képviselő kérdésére a Bizottság által adott válasz (H-87/79), az Európai Parlament jegyzőkönyve, 1979-80, 1979. október 27-i ülés, 318. o.

⁶⁸⁰ Nielsen-jelentés, PE 811/83, HL C 1983., 184., 28. o.

⁶⁸¹ Lucchese, Anna: Le droit de vote aux étrangers pour les élections locales en Europe. *Revue du marché commun* (1987) 309: 474. o.

⁶⁸² A javaslat az EGKSz. két új, 66a. és 66b. cikként kívánta beilleszteni a tagállamok állampolgárainak másik tagállamban gyakorolt választójogát. Forrás: ugyanott, 474. o.

1985-ben a Parlament újra felkérte a Bizottságot, hogy készítsen el egy jogszabálytervezetet ezen jog bevezetésére.⁶⁸³ A Bizottság végül 1988-ra elkészített egy irányelv-tervezetet.⁶⁸⁴ Ennek főbb pontjai a következők voltak:

- a helyhatósági választások fogalma az egyes tagállamok jogszabályai szerint, közvetlen és általános választójog alapján létrejött szervekkel rendelkező közigazgatási egységek megválasztására terjed ki, amelyek hatásköre a politikai és közigazgatási szervezet legalsó szintjén egyes helyi ügyek saját felelősségre történő intézésére terjed ki;
- az aktív választójog a tényleges tartózkodás helyén ugyanolyan feltételek mellett illeti meg a Közösség tagállamainak állampolgárait, mint ennek az államnak az állampolgárait, így a választói korhatárra, esetleges kötelező választásra és a választójogból való kizárásra vonatkozó szabályok egyformán vonatkoznak rájuk is;
- a diszkrimináció tilalmának fenti alapelvétől eltérve, a tagállamok minimális tartózkodási idő eltöltéséhez köthetik területükön a választójog gyakorlását, ez azonban nem haladhatja meg az alapszintű helyhatósági egység megbízatásának időtartamát;
- a tervezet kizárja a kettős szavazat lehetőségét: ennek érdekében a választói névjegyzékbe történő felvétel kérelmével egy időben igazolni kell – amellet, hogy az állampolgársága szerinti tagállamban nem fosztották meg választójogától – azt is, hogy nem kíván ott szavazni, hanem kizárólag a tartózkodás helye szerinti másik tagállamban;
- a tervezet biztosítja a passzív választójog gyakorlásának lehetőségét is, de ezt is minimális tartózkodási időhöz köthetik a tagállamok: a jelöltként indulni kívánó személyek számára a helyhatósági egység megbízatása időtartamának duplája írható elő maximálisan;
- a tagállamok az irányelv alkalmazását követő első időszakban (az ez alapján megtartott első két választáson) a helyhatósági egység választott képviselőinek egynegyedében korlátozhatják a nem honos közösségi választópolgárok számát;

⁶⁸³ HL C 345., 85. o.

⁶⁸⁴ Proposition de directive du Conseil sur le droit de vote des ressortissants des Etats membres aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence (présentée par la Commission le 24 juin 1988), HL C 246., 3. o.

- a tagállamok kiköthetik, hogy polgármesternek, polgármester-helyettesnek vagy ezzel egyenrangú tisztségre, illetve nemzeti törvényhozó testületet választó elektornak csak a tagállam saját állampolgárai választhatók,
- a tervezet biztosítja azt a lehetőséget, hogy azokban a tagállamokban, ahol más tagállamok letelepedett állampolgárainak aránya meghaladja a lakosság 20 %-át, ott az irányelv alkalmazását követő első választásokra ne alkalmazzák e szabályokat.

A Tanács azonban sosem fogadta el ezt az irányelvet, ami többek közt azzal indokolható, hogy ez az intézmény – a Bizottsággal és a Parlamenttel szemben – továbbra is úgy ítélte meg, hogy a Közösség nem rendelkezik egyértelmű hatáskörrel e területen. Az önkormányzati választásokon való részvételnek a letelepedési hely alapján biztosítandó joga nem „nélkülözhetetlen járuléka” a munkavállalás szabadságának, és ezáltal az EGKSz. 235. cikkére jogalapként történő utalás nem megfelelő. A Tanácsnak lehetősége lett volna arra, hogy e cikk tág értelmezésére támaszkodjon, és egy „minőségi ugrást” hajtson végre; ne kizárólag a gazdasági értelemben vett, a munkavállalók szabad mozgását, a közös piac megvalósulását akadályozó tényezőket bontsa le, hanem a politikai akadályokat is. A Tanács azonban azt is látta, hogy egy ilyen jogszabály elfogadása a tagállamok alkotmányjogában számos nehézséget okozhat, így végül nem fogadta el a Bizottság tervezetét, és a MSz. módosításáig kellett várni, míg egy megfelelő – a Tanács számára jogszabály megalkotása terén mérlegelési jogot nem hagyó – rendelkezés megszületett.

A Közösségen belüli törekvésekkel párhuzamosan – két nappal a MSz. aláírása előtt – az Európa Tanács is elfogadott egy egyezményt a külföldiek helyi szintű politikai életben való részvételéről.⁶⁸⁵ Az egyezmény túlmutat az Európai Unió törekvésein, és a részes államok területén jogszerűen tartózkodó minden külföldinek állampolgárságára való tekintet nélkül:

- biztosítani kell a véleménynyilvánítás, a gyülekezés és a társulás szabadságát (3. cikk),
- be kell vonni a külföldieket a helyi ügyeket érintő konzultációs és tervezési folyamatokba, valamint olyan eljárásokba, amelyek a közvélemény kikérésére vonatkoznak (4. cikk);

⁶⁸⁵ Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level. A 2009. január 23-i állapot szerint kevés olyan állam van, amely aláírta és hatályba is léptette az egyezményt (Albánia, Dánia, Finnország, Izland, Olaszország, Hollandia, Norvégia és Svédország). Az Egyesült Királyság, Ciprus, Szlovénia és a Cseh Köztársaság csak aláírta, de nem léptette hatályba, Magyarország pedig alá sem írta az egyezményt. Forrás: <http://conventions.coe.int> (2009. 01.23.)

- konzultáció testületeket kell létrehozni olyan területeken, ahol nagy számú külföldi él (5. cikk),
- a legalább öt éve az államban élő külföldiek számára biztosítani kell a helyhatósági választásokon az aktív és passzív választójogot (6. cikk).

Ezeknek a jogoknak a biztosítása azon, egyre növekvő számú migráns munkavállalók érdekében szükséges, akik – politikai, humanitárius vagy „egyszerűen” gazdasági okokból – egy másik államban kívánnak tartósan élni, de vagy nem szeretnék ennek az államnak az állampolgárai lenni vagy csak bonyolult, hosszadalmas eljárás után válhatnak állampolgárrá. Ezen személyek integrálását szolgálják az egyezmény rendelkezései.

1.2. A jog szabályozása: EKSz. 19. cikk (1) bekezdés és 94/80 irányelv

Az uniós polgároknak a tartózkodás helye szerinti tagállamban, a helyhatósági választásokon gyakorolható aktív és passzív választójogát az EKSz. 19. cikk (1) bekezdése biztosítja, amely a következőképpen rendelkezik:

(1) Minden uniós polgár, akinek lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára, a lakóhelye szerinti tagállam helyhatósági választásain választójoggal rendelkezik és választható ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. E jog gyakorlásának részletes szabályait a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangú határozattal fogadja el; ezek a szabályok eltérést állapíthatnak meg, amennyiben valamely tagállam sajátos problémái ezt indokolják.

A rendelkezés vezérelve a diszkriminációmentesség: azonos feltételeknek kell vonatkoznuk a belföldi és külföldi uniós polgárokra, nem lehet megkövetelni a külföldi uniós polgároktól, hogy bármilyen különleges feltételnek megfeleljenek a jog gyakorlása érdekében, kivéve, ha a különböző bánásmód ez utóbbiak sajátos, a honos állampolgároktól őket megkülönböztető körülményeivel igazolható. E jog a „polgárok közötti egyenlőség és megkülönböztetés tilalma elve alkalmazásának példája”, valamint a „szabad mozgás és tartózkodás jogának szükségszerű következménye.”⁶⁸⁶

A jog gyakorlásának feltételeit a 94/80 irányelv⁶⁸⁷ határozza meg, melynek rendelkezései több ponton is követik az 1988-as bizottsági tervezet rendelkezéseit.

⁶⁸⁶ A lent hivatkozott, 94/80 irányelv harmadik preambulumbekézése.

⁶⁸⁷ Az állampolgárságuktól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1994. december 19-i 94/80/EK tanácsi irányelv (HL L 368., 38. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 12. o.).

1.2.1. Az irányelv alapelvei

Az irányelv nem követeli meg a tagállami választási rendszerek teljes harmonizálását, csupán a legtöbb tagállam által előírt, saját állampolgársághoz kapcsolódó feltétel eltörlését célozza.⁶⁸⁸ Az irányelv nem érinti a saját állampolgárok vagy a nem közösségi állampolgárok választójogára alkalmazandó tagállami rendelkezéseket. A szabályozás figyelembe kívánja venni az arányosság alapelvét is: ennek értelmében az irányelv tartalma nem haladhatja meg az elérni kívánt célok eléréséhez szükséges mértéket.

Az irányelv további alapelvei a diszkriminációmentesség és az egyenlőség biztosítása az uniós polgárok között. Az irányelv is elismeri a szabad döntés alapelvét: a választó maga dönt, hogy részt vesz-e a tartózkodás helye szerinti helyhatósági választásokon. Ez a döntés akkor válik nyilvánvalóvá, amikor kéri felvételét a tartózkodási hely szerinti választói névjegyzékbe. De ha egyszer felvették, és az adott tagállam állampolgárai kötelesek szavazni, akkor ő is köteles.⁶⁸⁹

Az irányelv alapelvei között találkozhatunk a tájékoztatási kötelezettséggel is: a tagállamok kötelesek megfelelő időben és módon tájékoztatni a területükön lakóhellyel rendelkező, nem honos uniós polgárokat a választójog gyakorlásának feltételeiről és szabályairól.

1.2.2. A helyhatósági választás és az alapszintű helyhatósági egység fogalma

Az irányelv a jog gyakorlásának megkönnyítése érdekében megadja a helyhatósági választások definícióját: olyan közvetlen és általános választójog alapján tartott választások, amelyek arra irányulnak, hogy a képviselőtestület tagjait, és ahol ilyen van, az egyes tagállamok jogszabályai szerint az alapszintű helyhatósági egység vezetőjét és végrehajtó szervének tagjait meghatározzák.⁶⁹⁰

További meghatározást igényel az „alapszintű helyhatósági egység” fogalma: ezek olyan közigazgatási egységek, amelyeknek közvetlen és általános választójog alapján megválasztott egységei vannak, és amelyek hatáskörrel rendelkeznek arra, hogy egyes helyi ügyeket saját felelősségükre intézzenek a politikai és a közigazgatási szervezet legalsó szintjén. Az irányelv eddig három alkalommal frissített melléklete sorolja fel tagállamonként ezeket az egységeket.⁶⁹¹ Ezek a listák – a tagállamok alkotmányos szabályainak

⁶⁸⁸ A 94/80 irányelv negyedik preambulumbekzdése

⁶⁸⁹ 7. cikk (2) bekezdés

⁶⁹⁰ 2. cikk (1) bekezdésének b) pontja

⁶⁹¹ Ausztria, Finnország és Svédország csatlakozásakor a 1996. május 13-i 96/30/EK tanácsi irányelv (HL L 122., 1996.5.22., 14. o.; magyar nyelvű kiadás 1. fejezet 1. kötet 350. o.), a 2004-es bővítéskor a Cseh

függvényében – meglehetősen komplexek.⁶⁹² A tagállamok kötelesek értesíteni a Bizottságot, ha jogszabályváltozás történik az irányelv hatálya alá tartozó helyhatósági egységek vonatkozásában.⁶⁹³

Bármely tagállam szabadon alkalmazhatja az irányelv rendelkezéseit az alapszintű egységek feletti helyhatósági szintre, ugyanis a tagállamoknak a választási rendszerek kialakításához fűződő szuverenitásába tartozik, hogy meghatározzák, kik vehetnek részt az egyes választásokon. Ugyanakkor azonban, ha az ebben a mellékletben található egységek körét ki kívánja valamelyik tagállam egyoldalúan bővíteni, akkor ahhoz módosítani kell az irányelvet. Az irányelven kívül, nemzeti jogában, azonban egyoldalúan bármely tagállam kiterjesztheti az uniós polgárok választójogát az alapszintű helyhatósági egységek feletti szintekre. Több tagállamban ugyanakkor az alapszintű helyhatósági egységek kisebb alegységekre vannak osztva. Így például az Egyesült Királyságban a *county* vagy a *community* alegysége a *district*, *borough* vagy *parish*; Hollandiában pedig az alapegység, a *gemeente* további egységekre, *deelgemeenten*-re oszlik. Nyilvánvalóan az irányelv kiterjed az alegységekre is, így azok természetesen megtalálhatók a mellékletben.

Magyarország esetében nemcsak a község, nagyközség, város, megyei jogú város, főváros, főváros kerületei települési önkormányzatának megválasztására kell alkalmazni az irányelvet, hanem a megyei önkormányzat megválasztására is.

Németország esetében nem csak a legalacsonyabb szintű választott helyhatósági egységekre, a *Gemeinde*-re alkalmazzák az irányelvet, hanem a közigazgatás második szintjére, a *Kreis*-re is, amely a *Land*-on belüli közigazgatási egység. A többi tagállam a lehető legkisebb közigazgatási egységekre korlátozta az irányelv alkalmazhatóságát. Egyedül Luxemburgban nem okozott gondot az alapszintű helyhatósági egység definiálása, mivel itt a központi kormányzat alatt csak egyetlen helyhatósági egység, a *commune* létezik.⁶⁹⁴

1.2.3. A lakóhely fogalma

Az irányelv a fogalmak között használja a „lakóhely szerinti tagállam” kifejezést, de tartalmát nem adja meg egyértelműen, mindössze úgy rendelkezik, hogy „az a tagállam,

Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány - II. melléklet: A csatlakozási okmány 20. cikkében hivatkozott lista - 2. A személyek szabad mozgása - D. A polgárok jogai (HL L 236., 2003.9.23., 334. o.), végül Bulgária és Románia csatlakozásakor a 2006. november 20-i 2006/106/EK tanácsi irányelv (HL L 363., 2006.12.20., 409. o.) módosította.

⁶⁹² Oliver, Peter: Electoral Rights under Article 8B of the Treaty of Rome. CMLRev (1996) 33: 492. o.

⁶⁹³ Az irányelv 2. cikkének (2) bekezdése.

⁶⁹⁴ Oliver, i.m., 491. o.

amelyben az uniós polgár lakóhellyel rendelkezik, de amelynek nem állampolgára.” A Bizottság – bár elismerte, hogy e fogalmak alapvető fontosságúak - azonban nem kíván a tagállamok választójogi rendszerébe beavatkozni, mivel ez véleménye szerint a tagállamok saját állampolgárai és a más tagállamból érkezett uniós polgárok közötti diszkrimináció tilalmának kérdéskörén kívül esik.⁶⁹⁵ A Bizottság ugyanis nem kívánja mennyiségileg, a minimális tartózkodási idő kikötésével meghatározni, hogy mely uniós polgárok jogosultak szavazni, mivel ezzel elkerülhetetlenül kizárna a jog gyakorlására jogosultak köréből számos uniós polgárt.⁶⁹⁶

Így a tagállamokra marad a kifejezés tartamának meghatározása. Több közösségi jogszabály is használja a kifejezést és az Európai Bíróságnak is volt alkalma e vonatkozásban határozatot hozni,⁶⁹⁷ ezek azonban – mivel nem a választójog gyakorlására vonatkoznak – nem határolják le a tagállamok mozgásterét. Ebből következően a nemzeti választójogi jogszabályok eltérő módokon határozzák meg a lakóhely fogalmát.⁶⁹⁸ néhány ország megköveteli, hogy a lakása vagy a szokásos tartózkodási helye a választókörzet területén legyen,⁶⁹⁹ más országok pedig azt követelik meg, hogy az illető szokás szerint ott tartózkodjék,⁷⁰⁰ míg mások mindössze a választói névjegyzékbe történő felvételt írják elő követelményként.⁷⁰¹ Ez az eltérés ahhoz vezethet, hogy egy uniós polgár egyszerre több tagállamban is teljesítheti a lakóhelyhez kapcsolódó feltételt és egyszerre több tagállamban is választójoggal rendelkezhet. Ez a helyhatósági választásokon nem jelent problémát, mivel az irányelv nem zárja ki, hogy egy polgár egyszerre több tagállamban is szavazzon, az európai parlamenti választásokon – amely kizárja a kettős szavazást - azonban már problémát okozhat.

1.2.4. A választójog gyakorlásának feltételei

A választójog gyakorlásának három feltételét rögzíti az irányelv:

- a személynek uniós polgárnak kell lennie,
- olyan tagállamban kell rendelkeznie lakóhellyel, amely nem sajátja, és

⁶⁹⁵ Garot: A New Basis..., In: La Torre [szerk.], i.m., 243. o.

⁶⁹⁶ COM (94) 38, 22. o.. Letölthető: http://aei.pitt.edu/8866/01/31735055278638_1.pdf (2009.02.03.).

⁶⁹⁷ Lásd az I. fejezet 3.3. pontját.

⁶⁹⁸ Muñoz, Susana: Electoral procedures for the election of the Members of the European Parliament. European NAvigator, <http://www.ena.lu/mce.cfm> (2007. 01.27.)

⁶⁹⁹ Finnország, Franciaország.

⁷⁰⁰ Belgium, Németország, Görögország, Olaszország, Luxemburg, Portugália, Spanyolország.

⁷⁰¹ Ausztria, Dánia, Írország, Hollandia, Svédország és az Egyesült Királyság.

– teljesítenie kell mindazokat a feltételeket, amelyeket az adott állam joga saját állampolgárai számára előír.⁷⁰²

Így ez utóbbi körében, a fogadó tagállam saját állampolgáira vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokat alkalmazni kell a nem honos uniós polgárokra is.⁷⁰³ Továbbá, ha a tagállamok minimális tartózkodási időt írhatnak elő az aktív vagy passzív választójog gyakorlásához saját állampolgáraik számára, akkor ezt a nem honos uniós polgárokra is alkalmazni kell. Ugyanakkor e feltételt teljesítettnek kell tekinteni, ha ez alatt az időtartam alatt egy másik tagállamban rendelkeztek lakóhellyel.⁷⁰⁴ Ha azonban a tagállam a saját állampolgárai számára kötelező, a helyhatósági egység területén eltöltött minimális tartózkodási időhöz köti a választójog gyakorlását, e szabály vonatkozik a nem honos uniós polgárokra is, tehát ebben az esetben nem számíthatják bele a minimális tartózkodási időbe a más tagállam vagy más helyhatósági egység területén eltöltött időszakot. Ez az időtartam tagállamonként nagyon változó. Vannak olyan tagállamok, amelyek nem írnak elő kötelező minimális tartózkodási időt (Írország), Németországban három hónap, az Egyesült Királyságban viszont két év.

Ezen felül, ha a tagállam a saját állampolgárokra is megkülönböztetés nélkül alkalmazza azt a szabályt, melynek értelmében a polgárok csak egyetlen helyen, a fő lakóhelyükön szavazhatnak, akkor ezt a nem honos uniós polgárokra is alkalmazni kell. Így például egy Londonban lakó, de Franciaországban nyaralóval rendelkező, és ott is évente több hónapig tartózkodó brit állampolgár nem vehet részt Franciaországban a helyhatósági választásokon, mivel a francia választójogi szabályok értelmében egy Párizsban lakó, és vidéken csak nyaralóval rendelkező francia polgár sem gyakorolhatja ezt a nyaraló helyén.

Az irányelv egy ponton ír elő többletfeltételeket a nem honos uniós polgárok passzív választójogának gyakorlása tekintetében: a választójogi alkalmasság meghatározása körében. Az eltérés fakultatív, a tagállamok szabad belátásán múlik annak alkalmazása. Ennek értelmében a honosság szerinti tagállam rendelkezéseit is figyelembe kell venni annak megítélésekor, hogy a polgár rendelkezik-e választójoggal a fogadó állam területén. Így, ha a honosság szerinti államában – egyedi büntetőjogi vagy polgári jogi határozat alapján – megfosztották a passzív választójogától, akkor a fogadó tagállam is kizárhatja e jog gyakorlásából.⁷⁰⁵

⁷⁰² 3. cikk

⁷⁰³ 6. cikk (1) bekezdés

⁷⁰⁴ 4. cikk

⁷⁰⁵ 5. cikk (1) bekezdés

1.2.5. A választójog gyakorlására vonatkozó szabályok

A nem honos választópolgár akkor gyakorolhatja választójogát, ha erre irányuló akaratát kifejezte: kérte felvételét a választói névjegyzékbe.⁷⁰⁶ Ehhez ugyanolyan dokumentumokat kell benyújtania, mint a tagállam saját állampolgárainak.⁷⁰⁷ Ezen felül a lakóhely szerinti tagállam csak a következőkre kérheti a polgárt:

- személyazonosító okmány bemutatására;
- állampolgárságát és a fogadó tagállambeli lakhelyét tartalmazó nyilatkozat.⁷⁰⁸

Ezekon felül, ha jelöltként kíván indulni a nem honos polgár, akkor a fentiekén kívül a következő dokumentumok bemutatását is kérheti az állam:

- nyilatkozatot, illetve kétség esetén igazolást arról, hogy nem fosztották meg passzív választójogától a honosság szerinti tagállamban;
- nyilatkozatot arról, hogy nem visel összeférhetetlen tisztségeket;
- valamint a honosság szerinti tagállambeli utolsó lakhelyéről szóló nyilatkozatot.⁷⁰⁹

Azokban a tagállamokban, ahol a választásokon való részvétel nem kötelező, a tagállamok hivatalból is felvehetik a nem honos uniós polgárokat is a választói névjegyzékbe.⁷¹⁰ Mindaddig szerepelnek itt egyébként, amíg hivatalból nem törlik őket, ha már nem teljesítik a választójog gyakorlásához szükséges feltételeket vagy – ha kérelmükre vették fel őket a névjegyzékbe – kérelmükre törölni is kell őket.⁷¹¹ A választói névjegyzékbe történő felvétellel kapcsolatosan ugyanolyan jogorvoslati lehetőségek illetik meg a nem honos uniós polgárt, mint a tagállam saját állampolgárait.

Szemben az európai parlamenti választásokra vonatkozó irányelvvel, ez az irányelv nem zárja ki a kettős szavazat elvét: amennyiben a tagállam megengedi a polgárának, hogy részt vegyen a szavazáson saját tagállamában (annak ellenére, hogy lakóhelye már nem köti oda), akkor ott is leadhatja a szavazatát, és a lakóhelye szerinti országban is. Az indokolja ezt a rendelkezést, hogy itt két jogilag és politikailag is különálló, független szerv megválasztásáról van szó, és adott esetben a polgárnak érdeke fűződhet ahhoz, hogy mindkét helyen beleszóljon az ügyek intézésébe, hiszen politikailag itt nemcsak a nem állampolgárok integrálásáról van szó lakóközösségükbe, hanem azoknak a kötelezéseknek a tiszteletben tartásáról is, amelyek az állam és polgára között fennállnak.

⁷⁰⁶ 7. cikkének (1) bekezdés

⁷⁰⁷ 8. cikk (2) bekezdés

⁷⁰⁸ Ugyanott, második számozatlan bekezdés

⁷⁰⁹ 9. cikk (2) bekezdés

⁷¹⁰ 7. cikk (3) bekezdés

⁷¹¹ 8. cikk (3) bekezdés

Ugyanez az elv vonatkozik a kettős jelölés megengedettségére is: az irányelv egyetlen rendelkezése sem zárja ki azt, hogy a uniós polgár lakóhelyén és honossága szerinti államában is jelöltesse magát helyhatósági választásokon. Azonban, ha mindkét helyen megválasztják, a tagállamok már rendelkezhetnek úgy, hogy a lakóhely szerinti tagállamban viselt választott helyhatósági tisztség összeférhetetlen más tagállamokban viselt tisztségekkel.⁷¹²

1.2.6. Kivételek

Az irányelv meglehetősen nagy teret hagy a kimentési lehetőségeknek: így, a tagállamok fenntarthatják maguknak a jogot, hogy a választott alapszintű helyhatósági egység vezető tisztségviselőjének, helyettesének vagy a végrehajtó szerve tagjának, illetve ezek helyettesítésére (polgármester, alpolgármester, képviselő testület elnöke vagy tagja) csak saját állampolgárokat válasszák.⁷¹³

Ha tehát valamely tagállamban nem közvetlenül választják a polgármestert (például Dániában, Franciaországban, Németország néhány tartományában, Görögországban, Írországban és az Egyesült Királyságban, ahol a helyi testület választja, vagy a Benelux államokban, ahol az uralkodó nevezi ki⁷¹⁴), akkor automatikusan mentesül a tisztség az irányelv hatálya alól.

Ez a kivétel egy másik jogalapra is visszavezethető: az EKSz. 39. cikk (4) bekezdése lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy a közszolgálati jellegű posztokat fenntartsák saját állampolgáraiknak. Így még akkor is, ha egy tagállamban közvetlenül választják a polgármestert, az EKSz. ezen rendelkezésére való hivatkozással is fenntartható a funkció.

Sem a parlamenti közgyűlések elektorainak jelölésében, sem pedig az említett testület megválasztásában nem vehetnek részt a nem honos uniós polgárok.⁷¹⁵

1.2.7. Az irányelv által engedélyezett eltérések

A derogációk három csoportra oszthatók.

Először is az irányelv lehetővé teszi, hogy ha valamely tagállamban a nem honos, de lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aránya meghaladja a választójogi korhatárt elért összes uniós polgár 20 %-át, akkor ez a tagállam eltérve az irányelvtől, a következőképpen rendelkezhet:

⁷¹² 5. cikk (2) bekezdés

⁷¹³ 5. cikk (3) bekezdés

⁷¹⁴ Oliver, i.m., 495. o.

⁷¹⁵ 6. cikk (4) bekezdés

- a. az aktív választójogot azoknak a személyeknek körére korlátozhatja, akik már egy minimális időtartam óta lakóhellyel rendelkeznek a tagállamban, ez az időtartam azonban nem haladhatja meg a helyhatóság hivatali idejét;
- b. ehhez hasonlóan a passzív választójogot szintén korlátozhatja, ez az időtartam azonban nem haladhatja meg a helyhatóság hivatali idejének kétszeresét;
- c. végül megfelelő intézkedéseket hozhat a jelöltlisták összetételére vonatkozóan, különösen annak érdekében, hogy ezzel is megkönnyítse a nem honos uniós polgárok integrációját.

Ezt az eltérést gyakorlatilag egyetlen tagállam, Luxemburg alkalmazhatja – és alkalmazza is, ahol a választójoggal rendelkező összes polgár körülbelül 37 %-a más tagállamból érkezett.⁷¹⁶ (Az irányelv átültetése idején arányuk 28,7 % volt.⁷¹⁷) Ez a tagállam mind az aktív, mind pedig a passzív választójogot csak azokra a nem honos uniós polgárokra terjesztette ki, akik legalább öt éve lakóhellyel rendelkeznek a területén. Tekintettel arra, hogy a helyhatósági képviselő-testület tagjait hat évre választják, ez megfelel az irányelv követelményeinek.

Másodsorban a Belga Királyság az aktív választójog tekintetében kötelező minimális tartózkodási időt vezethet be korlátozott számú helyhatósági egységében. Ennek az eltérésnek az alkalmazását azonban soha nem kérte Belgium; nem közölt listát azon helyhatósági egységekről, amelyekben igénybe kívánná venni az eltérést, bár az ezt megalapozó körülmények – a három hivatalos nyelv, valamint régiókra és közösségekre való területi felosztás – nem változott.

A harmadik eltérést azok a tagállamok alkalmazhatják, ahol az implementációs határidő végén, 1996. január 1-jén egy másik tagállam ott lakó állampolgárai választójoggal rendelkeztek a nemzeti parlamenti választásokon, és e célból ugyanazon feltételek mellett veszik fel őket a választói névjegyzékbe, mint a saját állampolgárokat. Ezen tagállamok eltérhetnek a z irányelv 6-11. cikkétől (az összeférhetetlenségre és a választójog gyakorlására vonatkozó előírásoktól). Ez az eltérés is csupán elméleti lehetőség maradt, mivel ezt sem alkalmazta eddig egyetlen tagállam sem.

⁷¹⁶ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az aktív és passzív választójogok a helyhatósági választásokon történő gyakorlásáról szóló 94/80/EK irányelv 12. cikkének (4) bekezdése alapján előterjesztve, az EK-Szerződés 19. cikke (1) bekezdése szerinti eltérés nyújtásáról [COM (2005) 382 végleges]

⁷¹⁷ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 94/80/CE du Conseil fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales [COM (2002) 260], 9. o.

A Bizottság hat évente felülvizsgálja az eltérések indokainak fennálltát.⁷¹⁸ Legutóbbi jelentésében megállapította, hogy Luxemburg esetében továbbra is fennállnak az alkalmazás indokai, tehát az eltérés továbbra is alkalmazható.⁷¹⁹

1.3. A jog gyakorlásának eddigi mérlege

A 94/80 irányelv átültetése sok tagállamban okozott gondot, mert az implementálás érdekében több országban az alkotmányaikat is módosítaniuk kellett az államoknak.⁷²⁰ Érdekes módon azokban a tagállamokban okozott ez a legtöbb gondot, amelyek az európai integráció élenjárói voltak (Belgium, Franciaország, Luxemburg és Németország). Ezzel szemben Dánia, Írország és az Egyesült Királyság – liberális választójogi rendszereiknek köszönhetően – könnyen átültette nemzeti jogába az irányelv rendelkezéseit, ezekben az államokban ugyanis már hagyományai voltak a nem saját állampolgárok részére biztosított választójognak. A brit és az ír esetben a problémák csekély száma egy másik indoknak is betudható: ezekben az államokban viszonylag alacsony presztízzsel rendelkeznek a helyhatósági választások. A francia és a német alkotmányban elismert helyhatósági önrendelkezéshez való jog (*libre administration locale, kommunale Selbstverwaltung*) ismeretlen az ír és a brit jogban.

A tizenötök közül csak négy tagállam (az Egyesült Királyság, Írország, Dánia és Luxemburg) ültette át az előírt határidőre teljeskörűen az irányelvet, a többi tizenegy tagállam késlekedett az átvétellel, ezekkel szemben a Bizottság eljárást kezdeményezett. Az Európai Bíróság elé csak Belgium került, amelyet el is marasztalt.⁷²¹

⁷¹⁸ Az irányelv 12. cikkének (4) bekezdése

⁷¹⁹ COM (2005) 382 végleges

⁷²⁰ Franciaországban 1992. június 25-én módosították az Alkotmányt: ennek eredményeképpen a 88-1 cikk értelmében nem francia uniós polgárok viszonzóság és a Maastrichti Szerződés alapján részt vehetnek a helyhatósági választásokon, de nem lehetnek polgármesterek és polgármester-helyettesek, valamint a szenátorokat megválasztó elektorok és a szenátorok választásában sem vehetnek részt. Ez a megszövegezés – amint látni fogjuk – nagy mértékben befolyásolta a 94/108 irányelv tartalmát is.

A francia alkotmányos problémákkal kapcsolatban lásd részletesen: Houteer, Christine: Le droit de vote et d'éligibilité des citoyens européens aux élections municipales devant le Conseil constitutionnel: À propos de la décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998. Gazette du Palais, 1998., 2081-2095. o.; valamint Genevois, Bruno: Le droit de vote des citoyens européens aux élections municipale: un contrôle à quadruple détente?: À propos de la décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998. Revue française de droit administratif, 1998 (14) 4: 671-688. o.

Németországban az Alkotmánybíróság 1990-ben még úgy ítélte meg, hogy – mivel a Volks kifejezés alatt csak a német állampolgárokat kell érteni – a helyhatósági választásokon is csak ők vehetnek részt. Így tehát a Maastrichti Szerződés aláírása után módosítani kellett a német alaptörvényt.

Spanyolországban az Alkotmány szintén a spanyol állampolgároknak tartotta fenn a választójogot, 1992. augusztusában módosították ezt a rendelkezést.

⁷²¹ C-323/97. sz. Európai Közösségek Bizottsága kontra Belga Királyság ügyben 1998. július 9-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-4281. o.). Az ítélet rendelkező részének 1. pontja értelmében a Bíróság megállapította, hogy a Belga Királyság nem teljesítette a közösségi jogból eredő kötelezettségeit, azáltal, hogy nem ültette át a 94/80

Nemcsak az implementációs határidő betartásával volt probléma, hanem a hibás átvétellel kapcsolatban is. Négy eljárást kezdeményezett a Bizottság: egyet-egyét Görögországgal és Franciaországgal szemben, valamint kettőt Németországgal szemben. A görög szabályozás több ponton is ellentmondott az irányelvnek: egyrészt megkövetelte a választópolgároktól a nemzeti nyelv ismeretét. Ezt a feltételt a görög kormány a Bizottság indokolással ellátott véleményének ismeretében módosította. Másrészt a görög szabályozás előírta, hogy csak azok a polgárok rendelkeznek választójoggal, akik legalább két éve Görögországban tartózkodnak. Ez a rendelkezés – miután nem veszi figyelembe a különböző tagállamokban eltöltött időtartamok kumulálódását – szintén ellentétes az irányelvvel, és szintén módosításra került. A Bizottság egy harmadik probléma miatt azonban már eljárás kezdeményezésére kényszerült: Görögország ugyanis nem módosította azt a rendelkezést, amely megkövetelte, hogy a nem görög választóknak írásbeli igazolást kell benyújtaniuk arról, hogy honos tagállamukban nincsenek kizárva a választójog alól. Ez a rendelkezés a Bizottság meglátása szerint ellentétes az irányelv 8. cikkének (2) bekezdésével, amely egy kimerítő listát sorol fel azokról a dokumentumokról, amelyek a nem honos uniós polgártól a választói névjegyzékbe való felvételkor kérhetők. A ügy végül is nem került a Bíróság elé, mert Görögország időközben módosította a jogszabályait.

Németország két tartományával szemben indult bizottsági eljárás, hasonló rendelkezések miatt. Mindkettő megoldódott a Bíróság eljárása nélkül, a tartományok, Bajorország és Szászország módosították a szabályozásaikat. Az első kifogásolható szabályozás azt írta elő, hogy a nem honos választónak igazolnia kell, hogy legalább három hónapja megszakítás nélkül az önkormányzat területén tartózkodik. Ez a rendelkezés a fenti indokok miatt ellentmond az irányelv 8. cikkének (2) bekezdésével. A második probléma abból adódott, hogy a két tartomány megkövetelte a nem honos polgároktól, hogy minden egyes önkormányzati választás előtt vetessék fel magukat a választói névjegyzékbe. Ez a rendelkezés pedig nyilvánvalóan az irányelv 8. cikkének (3) bekezdésébe ütközik, amely kimondja, hogy a névjegyzékbe felvett polgárok mindaddig szerepelnek ott, amíg hivatalból nem törlik őket, mert már nem teljesítik az aktív választójog gyakorlásához szükséges feltételeket, vagy saját kérelmükre törlik őket, például mert másik helyhatósági egység vagy más állam területére költöznek át.

14. cikkében megjelölt határidőig, 1996. január 1-ig az irányelvet. Belgium az eljárásban azzal védekezett, hogy az irányelv átültetése érdekében módosítania kell az alkotmányát, továbbá az átvétel már igen előrehaladott állapotban van; a Bíróság azonban az ítélkezési gyakorlatával összhangban elutasította ezt az érvelést, mely szerint a tagállamok nem hivatkozhatnak a belső jogrendszerben létező intézkedésekre, gyakorlatokra vagy körülményekre egy irányelvben lefektetett kötelezettségeknek vagy határidőknek való megfelelés elkerülése érdekében.

Az irányelv alapján elsőként Németország egyes tartományaiban⁷²² tartottak helyhatósági választásokat 1996-ban. Annak ellenére, hogy Belgium vette át utolsóként az irányelvet, mégis Franciaország volt az, aki utolsóként alkalmazta, 2001-ben.⁷²³ A Bizottság nagyon korlátozott adatokkal rendelkezik arra nézve, hogy ténylegesen hány uniós polgár vett részt helyhatósági választásokon más tagállamokban. Így például Finnország jelezte, hogy a választásra jogosult külföldi uniós polgárok 30,2 %-a ment el szavazni; Svédországban – közvélemény-kutatások adatai alapján – körülbelül 35-49 %-uk mehetett el szavazni. Németország egyes tartományaiban ennél jóval alacsonyabb részvételi arányt jeleztek: 11 és 36 % közöttit.⁷²⁴

A tényleges részvételre a választási névjegyzékbe feliratkozott polgárok számából tudunk következtetni: feltételezhető ugyanis, hogy ha kérte a névjegyzékbe való felvételét a polgár, akkor el is ment szavazni.⁷²⁵ Ez a feltevés azonban valószínűleg csak közvetlenül a névjegyzékbe való felvételt követő választásra igaz, ugyanis – miután az irányelv rendelkezései értelmében az első felvételt követően a saját polgárokra vonatkozó szabályok alapján továbbra is a névjegyzékben maradnak, már nem biztos, hogy a szavazási „kedvük” is megmarad. Kilenc tagállam átlaga 26,7 % volt.⁷²⁶ Németországban, Hollandiában, Finnországban és Svédországban a külföldiek automatikusan felkerülnek a választói listákra. Görögországban és Portugáliában jelezték a leggyengébb feliratkozási arányokat (10 % alattit), Luxemburg szintén jóval a közösségi átlag alatt van (12,4 %). Azokban az országokban, ahol a tagállamok polgárai már a MSz. hatálybalépése előtt is élhettek választói jogukkal, a részvételi arány kiemelkedően magas volt: Írországból (52,3 %) és az Egyesült Királyságból (41,1 %). A legmagasabb feliratkozási arány Ausztriában (54,8 %) volt.

A Bizottság az információs kampányok hiányával indokolta az alacsony részvételi arányokat.⁷²⁷ Meglátása szerint a polgárok nemcsak az őket megillető választójogról nem tudtak, vagy ha tudtak is róla, nem ismerték a gyakorlására vonatkozó részletes szabályokat. Valószínű ugyanis, hogy az alkalmazandó eljárás különbözik a saját tagállamukban megszokottól. A Bizottság felmérése szerint nemcsak tagállamonként tértek el az információs kampányok (ha voltak), hanem a tagállamokon belül is, mivel azok megszervezése az egyes helyhatósági egységek hatáskörébe tartozott. Következésképpen ezek eredményessége is

⁷²² Baden-Württembergben, Bajorországban, Brémában, Hessenben és Alsó-Szászországban.

⁷²³ COM (2002) 260 végleges, 12. o.

⁷²⁴ Ugyanott, 12. o.

⁷²⁵ Azokban az államokban, ahol a választói névjegyzékbe felvett polgárok kötelesek szavazni – így Belgiumban és Görögországban – egészen pontos adatokat kapunk.

⁷²⁶ COM (2002) 260 végleges, 11. o. A további adatok szintén ebből a bizottsági jelentésből származnak.

⁷²⁷ Ugyanott, 16. o.

nagymértékben eltért egymástól. A tagállamok az irányelv 11. cikke értelmében kötelesek ugyan kellő időben és megfelelő módon tájékoztatni a személyeket arról, hogy milyen feltételekkel és részletes szabályok szerint élhetnek választójogukkal, ezek megválasztása azonban teljes mértékben a tagállamok feladata. A Bizottság álláspontja szerint a tagállamoknak speciálisan a területükön lakó nem honos állampolgárokat kell megcélozniuk az információs kampányokkal, így az önmagában nem elegendő, ha csak a saját állampolgároknak adandó információra korlátozzák a tájékoztatást. A közölt információknak igazodniuk kell ezeknek a választóknak a különleges igényeihez; például közvetlenül meg kell szólítani ezeket a választókat, névre szóló felhívást, tájékoztatást küldve számukra. Azokban a tagállamokban, ahol az uniós átlagnál jóval alacsonyabb volt a nem honos választópolgárok választói névjegyzékbe való feliratkozása, a Bizottság meglátása szerint rosszul alkalmazták az irányelv 11. cikkét, és ezért a Bizottság akár a tagállam felelősségre vonását is kezdeményezheti az EK Sz. 226. cikke alapján.

Csak néhány ország tekintetében állnak rendelkezésre a passzív választójog gyakorlására vonatkozó adatok.⁷²⁸ Így az első, az irányelv alkalmazásával megtartott helyhatósági választásokon Finnországban 65, Luxemburgban 138, Svédországban pedig 1829 (!) nem honos uniós polgár jelölt indult a helyhatósági választásokon, közülük Finnországban 5-öt, Svédországban pedig 408-at meg is választottak. A Németországra vonatkozó részleges adatok hasonlóan magas arányt jeleznek: ott a tizenhat Land közül kilencből érkeztek adatok, itt 319 nem honos uniós polgárt választottak meg képviselőnek. Összegzésként tehát elmondható, hogy a legtöbb tagállamban – legalább nyolcban – indult a helyhatósági választásokon másik tagállam állampolgára jelöltként, és legalább hét tagállamban meg is választottak ilyen indulót.⁷²⁹

Magyarországon első alkalommal a 2006 őszén tartott helyhatósági választásokon alkalmazták az irányelv rendelkezéseit.⁷³⁰

Van-e, volt-e hatása az irányelv rendelkezéseinek a tagállami választási rendszerekre? A tagállamok saját bevallása szerint (tizenhárom közül tizenkettő ezt állapította meg) nem történt jelentős változás. A Bizottság ugyanakkor megállapította, hogy azokban a tagállamokban, ahol már korábban is rendelkeztek ezzel a joggal a nem honos közösségi polgárok, jelentősen emelkedett a választásokon való részvételük (Írországból átlagosan

⁷²⁸ Ugyanott, 15-16. o.

⁷²⁹ Spanyolországban 30, Hollandiában 2, Portugáliában 3, Finnországban 5, Svédországban 408 nem honos jelöltet választottak meg, Németországban a rendelkezésre álló részadatok szerint 9 tartományban 319-et, Ausztriában pedig 7 tartományban 20-at.

⁷³⁰ Az Országos Választási Iroda nem tudott arra vonatkozó adatokat közölni, hogy hány nem magyar uniós polgár vett részt a választásokon, vagy hányan szerepelnek a választói névjegyzékben.

10 %-kal, Hollandiában pedig 2,5 %-kal). A választásokon résztvevő összes polgár aránya is jelentős mértékben nőtt több országban (Belgiumban átlagosan 9,7 %-kal, Spanyolországban pedig 29,3 %-kal), de nyilvánvalóan lehetetlen teljes bizonyossággal megmondani, hogy a választók számának növekedése milyen mértékben tudható be a közösségi jog által bevezetett újításnak.

2. Az európai parlamenti választásokon való aktív és passzív részvétel joga a tartózkodás helye szerinti tagállamban⁷³¹

2.1. A jog eredete

Annak gondolata, hogy az európai parlamenti választásokon egy másik tagállam azon állampolgárai is részt vehessenek, akik ebben a tagállam laknak, hosszú időre nyúlik vissza, egészen az EGKSz. aláírásáig.⁷³² Ennek 138. cikkének (3) bekezdése⁷³³ (jelenleg, módosítást követően, EKSz. 190. cikk (4) bekezdés) jogi alapot teremtett egy minden tagállamban egységes szabályok alapján zajló, közvetlen választásra, azonban mindaddig, amíg ezt nem sikerült elérni, természetesen csak elvi síkon merülhetett fel a választójog alanyainak köre. 1960-ban a Közgyűlés egy belga szenátora, *Dehousse* elnökletével működő munkacsoport bemutatta ugyan tervezetét a közvetlen választás részletszabályaira vonatkozóan.⁷³⁴ A Közgyűlés hozott egy állásfoglalást ez alapján, ez azonban főszabályként még azt tartalmazta, hogy a tagállamok állampolgárai saját országukban szavazhatnak, és ennek biztosítása érdekében a tagállamok kötelesek minden szükséges intézkedést meghozni. Ha az állampolgárságuk szerinti tagállam megengedi számukra azt, hogy más tagállam területén gyakorolják a választójogot, ezt azzal a feltétellel tehetik meg, hogy csak egyszer szavaznak.⁷³⁵ Passzív választójoggal azok a huszonötödik életévüket betöltött polgárok rendelkezzenek, akik valamely tagállam állampolgárai.⁷³⁶

Az előbbi kérdésben 1976-ban sikerült konszenzusra jutni⁷³⁷ és Európai Parlament tagjait a tagállamok állampolgárai 1979 óta közvetlenül választják, az egységes választási eljárás ügyében azonban mind a mai napig nem sikerült dűlőre jutni.

⁷³¹ Lásd továbbá: Asztalos Zsófia: Az uniós polgárokat a tartózkodás helye alapján megillető európai parlamenti választójog. *Európai Tükör*, 2007/4., 35-53. o.

⁷³² Rosas, Allan: Electoral rights and the European Union: a Broader Human rights perspective. In: Neuwahl, N. A. – Rosas, A. [szerk.]: *The European Union and Human rights*. Kluwer Law International, Hague, 1995., 165. o.

⁷³³ „A Közgyűlés javaslatokat dolgoz ki a közvetlen és általános választójog alapján valamennyi tagállamban egységes eljárás szerint tartandó választásokra vonatkozóan.

A Tanács egyhangúlag megfelelő rendelkezéseket fogad el, amelyeket a tagállamoknak alkotmányos követelményeiknek megfelelő elfogadásra ajánl.”

⁷³⁴ Tourin, Corinne: L'élection du Parlement européen au suffrage universel direct. In: Blumann, Claude [szerk.] : *Vers l'Europe des citoyens*. *Revue Juridique du Centre Ouest, Numero spécial*, avril 1992., 124. o.

⁷³⁵ Textes adoptés le 17 mai 1960 relatifs à l'élection de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct (HL C 37., 02.06.196. 06. 02., 834. o.), 11. cikk. Forrás: <http://www.ena.lu?lang=1&doc=4517> (2009. 01. 24.) Az aktív választójog tekintetében 21 évben határozta meg választójogi korhatárt a határozat.

⁷³⁶ Ugyanott, 12. cikk.

⁷³⁷ A Tanács 2002. június 25-i, illetve szeptember 23-i határozata a 76/787/ESZAK, EGK, Euratom határozathoz csatolt, az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány módosításáról (HL L 278., 1. o.)

A nem honos közösségi polgárok választójogára vonatkozóan egyetlen önálló javaslat sem látott napvilágot, a témát általában az egységes választási eljárás témakörén belül érintették. E javaslatok közül mindössze kettőt érdemes megemlíteni.⁷³⁸ Az elsőt a *Seitlinger*-munkacsoport mutatta be 1982 márciusában a Parlament politikai bizottsága nevében az EP választására vonatkozó egységes eljárási szabályokra vonatkozóan, amelyet az EP plenáris ülése megszavazott,⁷³⁹ de a Tanács úgy döntött, hogy elhalasztja az elfogadását az 1989-es választásokig. A tervezet az aktív választójog tekintetében továbbra is az állampolgársági elvet alkalmazza főszabályként: a tagállamok állampolgárai a Közösségen belül található lakóhelyükön bárhol szavazhatnak, de csak az állampolgárságuk szerinti listára és nem a fogadó tagállam listáira. A passzív választójog gyakorlását azonban már a lakóhelyhez kötik.⁷⁴⁰ Így nemcsak a tagállamok saját állampolgárai rendelkeznének passzív választójoggal, hanem azok a nem honos közösségi polgárok is, akik már legalább öt éve élnek egy másik tagállam területén.⁷⁴¹ E szabályok eredményeképpen *ad absurdum* kialakulhatott volna az a helyzet, hogy egy jelöltet olyan államban választanak EP képviselővé, ahol nem rendelkezik szavazati joggal.⁷⁴²

A másik, témánk szempontjából említést érdemlő jelentés *Bocklet* Néppárti képviselő nevéhez fűződik, aki 1985-ben mutatta be, azonban nem került a Parlament teljes ülése elé, miután a politikai bizottság csak kis többséggel szavazta meg.⁷⁴³ A javaslat mind a passzív, mind pedig az aktív választójog tekintetében nem hozott volna jelentős előrelépést: a tagállamok mérlegelésére bízta ugyanis, hogy adnak-e választójogot más tagállamok területükön élő állampolgárainak, és ha igen, akkor milyen feltételekkel.

⁷³⁸ Sem az időben korábbi *Patjin-jelentés* (doc. 368/74., 1975. 01.14-én elfogadott határozat), sem pedig a későbbi – már a Maastrichti Szerződés aláírása után elfogadott – *de Gucht* jelentés (HL C 115., 1993.04.26., 59. o.) nem foglalkozik a kérdéssel.

⁷³⁹ Resolution on a Draft Uniform Electoral Procedure for the Election of Members of The European Parliament (HL C 87., 1982.04.05., 64. o.).

⁷⁴⁰ Tourin, i.m., In: Blumann [szerk.]: Vers l'Europe des citoyens. 126. o.

⁷⁴¹ De Vries, Gijs: La procédure électorale uniforme du Parlement européen : un pas pour rapprocher l'Europe des citoyens. RMUE. Juin 1996 (399): 418. o.

⁷⁴² Tourin, i.m., In: Blumann [szerk.]: Vers l'Europe des citoyens. 126. o.

⁷⁴³ Working document A2-1/85. Hivatkozik rá: Shaw, Jo: The Political Representation of Europe's Citizens: Developments. European Constitutional Law Review, 4:2008, 167. o.

2.2. Az európai parlamenti választások jellegzetességei

Az Európai Parlament tagjait tehát 1979 óta közvetlenül, de továbbra is tagállamonként eltérő eljárási szabályok alapján választják. A 2002/772 tanácsi határozat⁷⁴⁴ jelentős előrelépést jelent ezen a téren, mivel – ha az egységes választási rendszert nem is, de azt – biztosítja, hogy az EK Sz. Amszterdami Szerződéssel módosított 190. cikkének (4) bekezdése⁷⁴⁵ alapján legalább közös elvek alapján történjen ez a választás: az arányos képviselő elve alapján, listás (akár preferenciális lista állítása is lehetséges) vagy egyetlen átvihető szavazatos rendszer szerint, általános, közvetlen, szabad és titkos választásokon.⁷⁴⁶ A tagállamok minimális bekerülési küszöböt állíthatnak, de ez nem haladhatja meg az 5 %-ot, valamint megállapíthatnak európai választási kerületeket is. E határozat alapján fogadták el Magyarországon a 2003. évi CXIII. törvényt, amely listás-arányos választási rendszert vezet be, alkalmazva az 5 %-os bekerülési küszöböt és az egész országot egyetlen választókerületnek minősíti.

Az európai parlamenti választások jellegzetességei a következőképpen foglalhatók össze röviden:⁷⁴⁷

- másodlagos jelentőségű a nemzeti parlamenti választásokhoz képest, a pártok gyakran saját népszerűségük felmérésének lehetőségét látják benne;
- a másodlagos jelleg folyamánya a rendkívül alacsony – és évről évre csökkenő – részvételi arány;

⁷⁴⁴ A Tanács 2002. június 25-i, illetve szeptember 23-i határozata a 76/787/ESZAK, EGK, Euratom határozathoz csatolt, az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány módosításáról (HL L 283., 1. o.; magyar nyelvű kiadás 1. fejezet, 4. kötet, 137. o.)

⁷⁴⁵ „Az Európai Parlament javaslatot dolgoz ki a közvetlen és általános választójog alapján valamennyi tagállamban egységes eljárás szerint vagy valamennyi tagállamban közös elveknek megfelelően tartandó választásokra vonatkozóan.

Az Európai Parlament tagjai többségével elfogadott hozzájárulásának elnyerését követően a Tanács egyhangúlag megfelelő rendelkezéseket fogad el, amelyeket a tagállamoknak alkotmányos követelményeiknek megfelelő elfogadásra ajánl.”

⁷⁴⁶ A tizenötök választási szabályozásáról lásd részletesebben az Európai parlamenti választások szabályozása az Unió tagállamaiban, országtanulmányok, Stratek, Miniszterelnöki Hivatal, letölthető: http://www.stratek.hu/archivum/images/pdf/EP_valasztasok.pdf (2007. 01.23.)

⁷⁴⁷ A témáról lásd részletesebben: Louis, Jean-Victor; Waelbroeck, Denis [szerk.]. Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle. Bruxelles: Ed. de l'Université de Bruxelles, 1989. (Etudes européennes); Terrenoire, Alain. Le Parlement européen. Cet inconnu. Paris: Cherche-Midi, 1994. (Documents); Jacobs, Francis; Corbett, Richard; Shackleton, Michael. The European Parliament. 4th éd. London: John Harper, 2000.; Jacqué, Jean-Paul [et al.]. Le Parlement européen. Paris: Economica, 1984.; Morgan, Roger; Tame, Clare (Ed.). Parliaments and Parties: The European Parliament in the Political Life of Europe. London; Basingstoke: Macmillan, 1996.; Delwit, Pascal; De Waele, Jean-Michel; Magonette, Paul. A quoi sert le Parlement européen? Stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnationale. Bruxelles: Ed. Complexe, 1999.; Coombers, David. Seven Theorems in search of the European Parliament. London: Federal Trust for Education and Research; Zarka, Jean-Claude. Les députés européens: élections, mandat, rôle, le Parlement européen et ses pouvoirs. Paris: Gualino, 1999.; Burban, Jean-Louis. Le Parlement européen. Paris: PUF, 1998.

- a választások európai karakterének hiánya: nincsenek európai politikai pártok, legfeljebb a nemzeti pártok szövetségei, akik nem európai nagypolitikai problémákra fókuszálnak, hanem nemzeti politikai kérdésekre, és jelszavaik, programjaik is leggyakrabban megegyeznek a nemzeti választásokon használt programokkal, szlogenekkel.⁷⁴⁸

2.3. A jog szabályozása: EKSz. 19. cikk (2) bekezdés és 93/109 irányelv

Az uniós polgároknak a tartózkodás helye szerinti tagállamban, az európai parlamenti választásokon gyakorolható aktív és passzív választójogát az EKSz. 19. cikk (2) bekezdése biztosítja, amely a következőképpen rendelkezik:

(2) A 190. cikk (4) bekezdése és az annak végrehajtására elfogadott rendelkezések sérelme nélkül minden uniós polgár, akinek a lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára, a lakóhelye szerinti tagállamban az európai parlamenti választásokon választójoggal rendelkezik és választható ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. E jog gyakorlásának részletes szabályait a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangú határozattal fogadja el; ezek a szabályok eltérést állapíthatnak meg, amennyiben valamely tagállam sajátos problémái ezt indokolják.

A 19. cikk (2) bekezdése nem befolyásolja az Európai Parlamentnek az EKSz. 190. cikk (4) bekezdésében biztosított prerogatíváját arra, hogy valamennyi tagállamban egy egységes eljárást dolgozzon ki. A rendelkezés korlátozott, hatálya kizárólag arra terjed ki, hogy elismerje a más tagállamok területén lakóhellyel rendelkező uniós polgárok európai parlamenti választójogát.⁷⁴⁹ Ezért utasította el a Bizottság, hogy e rendelkezés a választói listák összeállítására vonatkozó utalást is tartalmazzon.⁷⁵⁰

Az előzőkből következik, hogy az EKSz. fenti rendelkezése nem követeli meg a tagállamok választójogi rendszereinek a harmonizálását az uniós polgárok saját tagállamuktól

⁷⁴⁸ Smith öt okot nevesít az EP választások európai karakterének hiányaként:

1. Az EP választásoknak nincsenek egyértelmű győztesei, nem vezetnek jelentős politikai változásokhoz, így nem befolyásolják jelentősen az európai „kormány”, a Bizottság összetételét sem.
2. az EP választási kampányokat (néhány kivétellel) nemzeti pártok és nemzeti politikusok folytatják, és
3. ezek a pártok sok esetben maguk is megosztottak az európai kérdéseket illetően.
4. a média elsősorban a nemzeti kampányokra fordítja a figyelmét, és nem az európaiakra, ezért a pártok – még ha hajlanának is – az európai kampány lefolytatására, a figyelem érdekében inkább maradnak a nemzeti ügyeknél.
5. az „európai” identitás-érzés jóval gyengébb, mint a nemzeti identitás érzése; sokan úgy érzik, hogy az európai ügyek irrelevánsak számukra. Még ha érdeklődnek is az európaiak iránt, bizonytalanok, hogyan tudják befolyásolni azt az EP választások által (lásd az 1. pontot).

Forrás: Siaroff, Alan: Elections to the European Parliament: Testing Alternative Models of What they Indicate In the Member Nations. *Journal of European Integration* (2001) 23: 238. o

⁷⁴⁹ Taschner, Hans Claudius: Droit de vote et d'éligibilité pour les citoyens de l'Union européenne. *Revue du Marché Unique Européen*, 1994/1., 16. o.

⁷⁵⁰ Ugyanott, 16. o.

eltérő választójogot biztosító területen kívül; a további harmonizáció kizárólagos jogalapja az EK Sz. 190. cikk (4) bekezdése. Sőt, mivel ez a rendelkezés kifejezetten elsőbbséget biztosít az EK Sz. 190. cikk (4) bekezdésének és az annak végrehajtására elfogadott rendelkezéseknek – így különösen a módosított 76/787 határozatnak, amelynek 7. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „az egységes választási eljárás hatálybalépéséig [...] a választási eljárásra az egyes tagállamok saját nemzeti rendelkezései az irányadók” – ezért az EK Sz. 19. cikk (2) bekezdése nem harmonizálhatja a tagállamok választójogi rendszereit.

A rendelkezés nem korlátozódik az aktív választójog elismerésére, hanem a passzív választójogot is biztosítja. Kétségtelen, hogy az előbbi gyakorlása a gyakoribb; a másik tagállamban élő uniós polgárok inkább – legalábbis tartózkodásuk, integrálódásuk első időszakában – csak az aktív választójogukkal élnek, majd később, ha már jobban megismerték, megszokták a fogadó ország politikai berendezkedését, hajlamosabbak lehetnek a passzív választójog gyakorlására is.

Az EK Sz. rendelkezése nem határozza meg, hogy a jog gyakorlásának részletes szabályait milyen jogi aktus formájában kell meghozni.⁷⁵¹ *Taschner* meglátása szerint a jogi eszköz lehetett volna állásfoglalás, rendelet vagy irányelv is, e két utóbbi mellett szól azonban a kötelező erejük. Mindkettőnek megvannak az előnyei és a hátrányai. A rendelettel ugyan időt lehetett volna megtakarítani, ugyanakkor sokkal részletesebben kellett volna megfogalmazni és nem kívánatos uniformizáció lehetett volna a hatása. Az irányelv átvétele időbe telik – és kevéssel a negyedik EP választások előtt ebben igencsak szűkében voltak mind a közösségi, mind pedig a tagállami jogalkotók, ugyanakkor jogi formája lehetővé teszi a tagállamok választójogi rendszereinek tiszteletben tartását. A Bizottság végül ezen indokok megfontolásával az utóbbi jogi eszköz alkalmazása mellett döntött.

Ahogy a fentiekben már utaltam rá, az EK Sz. rendkívül rövid időt biztosít a 19. cikk (2) bekezdés alkalmazására, és a sajátos történelmi körülmények még tovább kurtították ezt az időt. Az EK Sz. ugyanis már a negyedik – 1994-es – EP választásokon alkalmazni rendeli az uniós polgárok tartózkodási helye alapján gyakorolt választójogára vonatkozó részletes szabályokat, ez a rendelkezés azonban csak nehezen vált tarthatóvá, miután a MSz. hatálybalépése tizenegy hónapot csúszott, 1993. január 1-je helyett csak november 1-jén lépett hatályba. Ahhoz, hogy tartani tudják a Szerződés által előírt határidőt, még a maastrichti módosítás hatálybalépése előtt „informálisan” meg kellett kezdeni a döntéshozatali eljárást, és így a Bizottság már 1993. június 23-án bemutatta javaslatát a Tanácsnak.

⁷⁵¹ *Taschner*, i.m., 17. o.

Az EKSz. 19. cikk (2) bekezdése részletesen meghatározza, hogy a jog gyakorlásának részletes szabályait milyen eljárási rend betartásával kell meghozni. E tekintetben negatívumként kiemelendő a rendelkezések elfogadásának tanácsi egyhangúságához kötése – amely gyakorlatilag vétőjogot biztosít a tagállamoknak, valamint az EP szerepének marginalizálása, mivel csak konzultációt követel meg.

Az EKSz. tiszteletben tartja a tagállamok sajátos problémáit, mivel lehetővé teszi számukra, hogy e szabályok alól eltéréseket állapítsanak meg. Ennek részleteit a későbbiekben tekintem át.

Az uniós polgárok állampolgárságuktól eltérő tagállamban gyakorolt európai parlamenti választásokon való választójog gyakorlásának részletes szabályait az EKSz. 19. cikkének (2) bekezdése alapján meghozott 93/109/EK irányelv⁷⁵² határozza meg. Az irányelv átvétele a legtöbb államban zökkenőmentes volt, a Bizottság mindössze egyetlen kötelezettségzegési eljárást indított, de a Bíróság elé ez az ügy sem került. Ez az eljárás Németországgal szemben indult, abból az okból, hogy a német állampolgárokat hivatalból felvették a választási listára, míg a külföldieket – hiába szerepeltek ugyanúgy a népszerűségi nyilvántartásban – csak kérelemre vették fel, ami a Bizottság meglátása szerint megkülönböztetésnek minősült.

2.3.1. Az irányelv alapelvei és céljai

Az irányelv céljai hasonlóak a helyhatósági választásokon való részvétel jogát biztosító irányelv által rögzített célkitűzésekhez: a megkülönböztetésmentes bánásmód biztosítása a tagállamok állampolgárai számára; a személyek szabad mozgásának előmozdítása; ezen felül, az EP legitimitásának megerősítése.

Az irányelv biztosítja a szabad választás elvét: az uniós polgároknak joguk van arra, hogy maguk válasszák meg azt a tagállamot, amelyben részt kívánnak venni az európai választásokon. Továbbá, ha ebben az államban kötelező a szavazásokon való aktív részvétel (Belgium, Luxemburg), a nem honos közösségi polgár számára csak akkor jelenik meg ez a kötelezettség, ha felvette magát itt a választói névjegyzékbe. Tehát hiába él itt egy közösségi polgár, nem köteles szavazni, csak ha úgy dönt, hogy kéri felvételét a névjegyzékbe. Biztosítani kell azonban, hogy ezzel a joggal ne élhessenek vissza a több mint egy országban

⁷⁵² A Tanács 1993. december 6-i 93/109/EK irányelve az állampolgárságuktól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának az európai parlamenti választások során történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 329., 34. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 7. o.)

szavazó vagy jelöltként induló személyek. Éppen ezért az irányelv – a helyhatósági irányelvvel ellentétben – kimondja a kettős szavazat tilalmát: a választójog egyenlőségének alkotmányos elvéből fakadóan a választópolgár csak egy uniós tagállamban élhet aktív, illetőleg passzív választójogával. Ennek megfelelően, ha például egy magyar választópolgár egy másik uniós tagállamban kérte, hogy ott szavazhasson, és kérelme alapján felvették a névjegyzékbe, Magyarországon nem szavazhat. Ugyanakkor egy másik uniós tagállam Magyarországon lakóhellyel rendelkező választópolgára kérheti, hogy magyarországi lakóhelyén szavazhasson, ebben az esetben az állampolgársága szerinti ország névjegyzékéből kell törölni. Kevésbé életszerű, de a rendelkezés nem zárja ki azt, hogy a választópolgár az egyik tagállamban gyakorolja az aktív, és egy másikban a passzív választójogát. Ezen elv biztosítása érdekében egy nyilatkozattal kell igazolnia, hogy csak a tartózkodási helyén gyakorolja szavazati jogát. Ha választójogától megfosztották a polgárt – akár saját tagállamában, akár a tartózkodás helyén – nem szavazhat a lakóhelye szerinti tagállamban, ez a választói alkalmatlanság összeadódása.

2.3.2. Az irányelv hatálya

Az irányelv alkalmazási köre az európai parlamenti választásokra terjed ki: ezek a módosított 76/787 határozatnak megfelelően lebonyolított európai parlamenti képviselők választására irányuló eljárások.

Az irányelv személyi hatálya az uniós polgárokra terjed ki, függetlenül attól, hogy e polgárok a tagállamok területén élnek-e vagy azokon kívül. Az irányelv nem érinti az egyes tagállamok olyan rendelkezéseit, amelyek az állam választási területén kívül lakóhellyel rendelkező állampolgárainak az aktív és passzív választójogát szabályozzák.⁷⁵³ Ennek a rendelkezésnek a gyakorlati jelentősége meglehetősen nagy, mivel több tagállam (például Franciaország, vagy a később ismertetésre kerülő C-300/04. sz. ügyben hozott ítélet kapcsán Hollandia) is biztosít jogokat azon állampolgárainak, akik az EK Sz. területi hatálya alól kizárt területen élnek.⁷⁵⁴

Ezen felül az irányelv személyi hatálya az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján kiterjedhet nem uniós polgárokra is.⁷⁵⁵

A jog területi hatálya hasonló bizonytalanságokat és problémákat vet fel. A fő szabály az, hogy az alkalmazási területe az EK Sz. 299. cikke és a 76/787 határozat által meghatározott

⁷⁵³ Az irányelv 1. cikkének (2) bekezdése.

⁷⁵⁴ Oliver, i.m., 481. o.

⁷⁵⁵ Lásd C-145/04. sz. Spanyolország kontra Egyesült Királyság ügyben 2006. szeptember 12-én hozott ítéletet (EBHT 2006., I-8055. o.).

területekre terjed ki: tehát a tagállamok területére. Az Európai Bíróság azonban szintén értelmezte egy közelmúltban hozott ítéletében ezt a fogalmat, amelyet a későbbiekben ismertetek.

Ciprus területén különlegesen alkalmazandó az irányelv. A 2003. évi csatlakozási okmány Ciprusról szóló 10. jegyzőkönyve rögzíti ugyanis, hogy a vívmányok alkalmazását felfüggesztik Ciprus azon területein, amelyek felett a Ciprusi Köztársaság kormánya nem gyakorol tényleges ellenőrzést, és így a 2004. évi vonatkozó választásokat Ciprus e részein nem tartották meg, bár a nemzeti jogszabályok lehetővé teszik a választási részvételt a sziget azon a részén lakó ciprusi polgárok számára is, ahol a Ciprusi Köztársaság kormánya nem gyakorol tényleges ellenőrzést. A 2004/511/EK határozat⁷⁵⁶ ugyan kimondta, hogy a ciprusi kérdés átfogó rendezésének hatálybalépése esetén a ciprusi nép európai parlamenti képviselőit a 2004 és 2009 közötti időszak fennmaradó idejére, vagy bármelyik azt követő időszakra vonatkozóan egész Cipruson tartandó rendkívüli választásokon választják meg, erre azonban nem került sor.

a) A választójog kiterjesztése nem uniós polgárokra

A közelmúltban két európai bírósági ítélet is foglalkozott az európai parlamenti választások személyi körével és területi hatályával.⁷⁵⁷

Az első ügy, a C-145/04. sz., egy tagállami kötelezettségszegési eljárás volt; azon ritka alkalmak egyike, amikor nem a Bizottság kezdeményezte az eljárást egy tagállammal, Nagy Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságával szemben, hanem egy másik tagállam, Spanyolország, amely annak megállapítását kérte a Bíróságtól, hogy az előbbi tagállam megsértette a közösségi jogot – egészen pontosan az EK Sz. 189., 190., 17. és 19. cikkből, valamint a 76/787 határozatból eredő kötelezettségeit, mivel – az EJEB által a *Matthews-ügyben* hozott ítéletnek való megfelelés érdekében – úgy módosította a választójogi szabályait, hogy kiterjesztett az európai parlamenti választójogot olyan személyekre, akik a közösségi jog értelmében nem brit állampolgárok és nem is uniós polgárok. E személyek a Commonwealth bizonyos feltételeket teljesítő polgárai (*qualifying Commonwealth citizen*, QCC), akik a Gibraltári jogszabályok értelmében szabadon, okmányok és engedélyek nélkül is beléphetnek Gibraltárba vagy ott tartózkodhatnak, illetve rendelkeznek olyan okmánnyal vagy engedéllyel, amelynek értelmében beléphetnek oda vagy ott tartózkodhatnak. A spanyol

⁷⁵⁶ A ciprusi kérdés rendezése esetén a ciprusi nép európai parlamenti képviselétéről szóló, 2004. június 10-i 2004/511/EK tanácsi határozat (HL L 211., 2004.6.12., 22–23. o.)

⁷⁵⁷ A fent említett C-145/04. sz. Spanyolország kontra Egyesült Királyság és a C-300/04. sz. Eman és Sevinger ügyben 2006. szeptember 112-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-7917. o.).

kormány többek között azt állította, hogy sérti a 76/787 határozatot, hogy az Egyesült Királyság Gibraltárt nem minősítette önálló választókerületnek, hanem Anglia dél-nyugati választókerültéhez csatolták.

Mielőtt értékelném a Spanyolország kontra Egyesült Királyság ügyet, röviden össze kell foglalni a szóban forgó brit szabályozás alapjául szolgáló *Matthews-ítéletet*.⁷⁵⁸ Ebben az ügyben 1999-ben az EJEB azért marasztalta el az Egyesült Királyságot, mert megsértette az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkét, amely arra kötelezi a szerződő feleket, hogy „*ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartsanak olyan körülmények között, amely a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítja a nép véleményének kifejezését.*” Az Egyesült Királyság ugyanakkor nem biztosította a gibraltári lakosok választójogát az EP képviselőinek megválasztása esetén. Az EJEB ítéletének indokolásában arra hivatkozott, hogy minden állam felelős a nemzeti intézményei által hozott döntések és az EJEE összhangjáért, függetlenül attól, hogy a döntést nemzetközi szerződéssel összefüggésben hozta-e vagy sem. Az EJEE nem zárja ki, hogy egy részes állam hatáskört ruházzon egy nemzetközi intézményre, a részes állam felelősségét azonban nem szünteti meg az a tény, hogy döntési jogkörét átruházta. Így a *Matthews-ügyben* az Egyesült Királyság nem mentesült a felelősség alól, mivel olyan nemzetközi szerződést – a MSz.-t – írt alá, amely nincs összhangban az EJEE egyik kiegészítő jegyzőkönyvével. Az ügyben az Egyesült Királyság felősségét az sem zárta ki, hogy olyan elsődleges közösségi jogforrásról volt szó, amelyre nem lehet hivatkozni az EB előtt, így az európai parlamenti választásokból kizárt gibraltári polgár jogorvoslati lehetőség nélkül maradt.

Az Egyesült Királyság ezen ítéletnek való megfelelés érdekében tehát – a Spanyol Királyság meglátása szerint a közösségi jogba ütköző módon – módosította a választójogra és a választási eljárásra vonatkozó rendelkezéseit. A Bíróság azonban nem fogadta el egyik jogalapot sem, így nem állapított meg kötelezettségszegést.

A Bíróság kiindulópontja az volt, hogy az európai parlamenti választásokkal csak nagyon kevés közösségi jogszabály foglalkozik:

- az EKSz. 19. cikk (2) bekezdése, de ez is csak olyan mértékben, hogy „e jog gyakorlása az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvére korlátozódik, amikor kimondja, hogy minden uniós polgár, akinek a lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára, a lakóhelye szerinti tagállamban az európai parlamenti választásokon

⁷⁵⁸ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának *Matthews v. United Kingdom* ügyben 1999. február 18-án hozott ítélete.

választójoggal rendelkezik, és választható ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai”⁷⁵⁹;

- a választások alapelveit meghatározó 76/787 határozat.

Azonban sem az EK Sz., sem a 76/787 határozat nem határozza meg kifejezetten és pontosan, hogy az európai parlamenti választásokon kik rendelkeznek aktív és passzív választójoggal. Önmagukban e rendelkezések tehát nem zárják tehát ki, hogy egy ilyen különleges helyzetben lévő, uniós polgársággal nem rendelkező személy rendelkezzen aktív és passzív választójoggal. Ugyanakkor ellenőrizni kell, hogy létezik-e nyilvánvaló kapcsolat az uniós polgárság, valamint az aktív és passzív választójog között, amely azzal járna, hogy e jog minden esetben csak az uniós polgárokat illelné meg.⁷⁶⁰

A Bíróság e tekintetben arra a következtetésre jutott, hogy nincs ilyen nyilvánvaló kapcsolat. Első érvként azt hozta fel, hogy a Szerződés elismer olyan jogokat is, amelyek nem kötődnek az uniós polgársághoz, így például az ombudsmani panasz joga vagy a petíciós jog nemcsak az uniós polgárokat illelné meg, hanem valamelyik tagállamban „lakóhellyel [...] rendelkező természetes személyt” is. A helyhatósági választásokon választójogra jogosult személyek körének meghatározása esetén pedig fel sem merül az a lehetőség, hogy egy tagállam ne adhatna választójogot a vele szoros kapcsolatban álló, meghatározott személyek olyan csoportjának, akik nem rendelkeznek a tagállam és más tagállamok állampolgárságával sem.

A választójog kiterjesztése az uniós polgárokon kívül eső más személyi körre a Bíróság érvelése szerint nincs hatással sem a többi tagállamban megválasztható képviselők megválasztására, sem azok számára.

A közösségi jog jelenlegi állása szerint az európai parlamenti választásokra vonatkozó aktív és passzív választójoggal rendelkezők körének meghatározása a közösségi jog tiszteletben tartása mellett az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik, és az EK Sz. 189., EK Sz. 190., EK Sz. 17. és EK Sz. 19. cikkel nem ellentétes az, hogy a tagállamok saját állampolgáraikon és a területükön lakóhellyel rendelkező uniós polgárokon kívül aktív és passzív választójogot adnak velük szoros kapcsolatban álló meghatározott személyeknek.⁷⁶¹

⁷⁵⁹ Az EB C-145/04. sz. ügyben hozott ítéletének 66. pontja.

⁷⁶⁰ Az ítélet 70. pontja.

⁷⁶¹ Az ítélet 78. pontja. A második jogalapot illetően – amely a választókerült kijelölésének módját sérelmezte, és ily módon nincs összefüggésben témánkkal, az EB a *Matthews-ítéletre* emlékeztetve kimondta, hogy a választójog feltételeinek meghatározása során a szerződő államokat – az arányosság elvének tiszteletben tartása mellett – széleskörű mérlegelési jogkör illelné meg.

b) A választójog kiterjesztése bizonyos tengeren túli országoknak és területeknek az anyaország állampolgárságával rendelkező állampolgáira

A fenti ügygel együtt, ugyanazon a napon kihirdetett és ugyanazon bírói tanács által a C-300/04. sz. ügyben előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítélet a Holland Királyság tengerentúli országában, Arubán élő, de holland állampolgároknak minősülő személyek európai parlamenti választójogával volt kapcsolatos. Ilyen személyek ugyanis kártérítést követeltek a Hollandiától azon a címen, hogy nem vették fel őket a választói névjegyzékbe, holott uniós polgárok.

Az előzetes döntéshozatali eljárásban feltett első, általánosabb kérdésre, amely arra vonatkozott, hogy alkalmazható-e a Szerződés uniós polgárságra vonatkozó része azokra a személyekre, akik valamely tagállam állampolgárságával rendelkeznek, de lakóhelyük vagy tartózkodási helyük valamely tengerentúli területen vagy országban (TOT), a Bíróság igenlő választ adott.

A következő érdemben megválaszolt kérdést viszont – az ilyen személyek rendelkeznek-e az EP választásokon aktív és passzív választójoggal – általánosságban elutasította: az EP közvetlen választására vonatkozó szabályok nem alkalmazandók a TOT-re, még az EJEE 3. kiegészítő jegyzőkönyvének, és különösen a *Matthews-ügyben* hozott ítéletnek a fényében sem.⁷⁶² A választójog nem feltétel nélküli jog a Bíróság meglátása szerint.⁷⁶³ Az EKSz. 19. cikkének (2) bekezdése ugyanis arra szorítkozik, hogy az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét alkalmazza ezen aktív és passzív választójogra. Így sem a közösségi joggal, sem az EJEE-nek 3. kiegészítő jegyzőkönyvével nem ellentétes, hogy a tagállamok tartózkodási feltételeket fogadjanak el az aktív és passzív választójoggal rendelkezők körének szűkítése érdekében. A konkrét ügy körülményeire tekintettel a Bíróság azonban lényegében követte a Bizottság álláspontját, mely szerint a közösségi jog általános elveivel, így az egyenlő bánásmód elvével lenne ellentétes, ha a nemzeti jogalkotó – aki bár szabadságot élvez a választójog feltételeinek meghatározása során – elismeri minden harmadik országban lakóhellyel rendelkező holland számára az európai parlamenti választásokon a választójogot, azonban ezt a jogot nem ismeri el a Holland Antillákon vagy Arubán lakóhellyel rendelkező hollandoknak. A Bíróság megállapította, hogy jelen esetben fennáll az eltérő bánásmód, azonban – mivel a holland kormány nem bizonyította, hogy lenne olyan objektív indok, amely ezt a különbségtételt igazolná – az

⁷⁶² Lásd részletesen a következő pontban.

⁷⁶³ Az ítélet 52. pontja.

egyenlő bánásmód elve akadályát képezi, hogy összehasonlítható helyzetben lévő polgárokat eltérően kezeljenek.

Ebben a speciális helyzetben tehát az Arubán élő holland állampolgárokat megilleti az EP választásokon a választójog.

c) A területi hatály

Az uniós polgárok EP választásokon való részvétel jogának területi hatályával kapcsolatban két problémás terület emelhető ki: az első Gibraltár, a második pedig (az elsősorban a francia és a holland) TOT.

Giblaltárt illetően meg kell állapítani, hogy az Egyesült Királyság fennhatósága alá tartozó ezen terület ki van zárva a 76/787 határozat hatálya alól. A Matthews kontra Egyesült Királyság ítéletében az EJEB ezt a rendelkezést ugyanakkor felülírta, és ezt az EB is elfogadta a Spanyolország kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítéletében: az Egyesült Királyságnak ezen határozatban tett fenntartás ellenére is teljesítenie kell a Matthews ítéletben foglaltakat, ebből következően „értelemszerűen” alkalmaznia kell a brit jogszabályokat e területeken. A konklúzió tehát az, hogy az európai parlamenti választások területi hatálya – függetlenül az Egyesült Királyság korábbi fenntartásától – Gibraltárra is kiterjed.

A *TOT* fő szabály szerint azonban továbbra is ki vannak zárva a választások területi hatálya alól, és a tagállamok nem kötelesek itt európai parlamenti választásokat tartani. Ez következik a Bíróság korábbi ítélezési gyakorlatából, amelynek értelmében a Szerződés általános rendelkezései – mint az EKSz. 189. és 190. cikk (1) bekezdése – kifejezett utalás nélkül nem alkalmazhatók a TOT-re.⁷⁶⁴

Az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkével nem ellentétes ez az értelmezés. Ugyanis, mivel a Szerződés rendelkezései nem alkalmazandók a TOT-re, az Európai Parlament nem tekinthető az utóbbiak e rendelkezés szerinti „képviselőtestületének.” A Közösség és a TOT közötti társulás keretében létrehozott szervezetekben viszont ezen országok és területek lakossága az őt képviselő hatóságok közvetítésével megnyilatkozhat.

2.3.3. A választójog gyakorlásának feltételei

Az irányelv ebben az esetben sem határozza meg a lakóhely fogalmát, így vissza kell utalni a 94/80 irányelvnél írtakra.

⁷⁶⁴ Lásd ebben az értelemben a C-300/04. sz. ügyben hozott ítélet 47. pontját.

Az irányelv – a 94/80 irányelvvel megegyező módon – a választójog gyakorlásának három feltételét rögzíti:

- a személynek uniós polgárnak kell lennie;
- olyan tagállamban kell rendelkeznie lakóhellyel, amely nem sajátja, és
- teljesítenie kell mindazokat a feltételeket, amelyeket az adott állam joga saját állampolgárai számára előír.⁷⁶⁵

A megfosztási okok kumulálódására⁷⁶⁶ és a minimális tartózkodási időre⁷⁶⁷ vonatkozó szabályok szintén megegyeznek az uniós polgárok tartózkodási hely alapján a helyhatósági választásokon gyakorolt választójogának részletes szabályait rendező irányelvvel.

Eltérés a helyhatósági irányelv választójogtól való megfosztásra vonatkozó rendelkezéseitől, hogy az alkalmatlanság összeadódása automatikus, nem a tagállamok szabad belátásán múlik. Lehetővé teszi továbbá, hogy a lakóhely szerinti tagállam ellenőrizhesse, hogy megfelel-e az aktív választójogot gyakorolni kívánó személy nyilatkozata a valóságnak, valóban nem fosztották meg választójogától a honossága szerinti tagállamban. A passzív választójog gyakorlásakor pedig minden esetben igazolást kell hoznia a honosság szerinti tagállamból a közösségi polgárnak. Az előbbi nyilatkozat valódiságának ellenőrzése céljából a lakóhely szerinti tagállam megkeresheti a honosság szerinti tagállamot, aki köteles „megfelelő időben és formában” tájékoztatást nyújtani a másik tagállamnak.⁷⁶⁸ Egyes tagállamok (Dánia, Írország, Hollandia és az Egyesült Királyság) e rendelkezés megfogalmazásakor egy liberálisabb megközelítésmód bevezetése mellett érveltek, véleményük szerint ugyanis egy bürokratikus eljárás bevezetése nehezítené, ha nem lehetetlenné tenné a választójog gyakorlását. Más tagállamok (Franciaország és Belgium) pedig inkább amellett érveltek, hogy e szabály inkább tegye kissé bonyolultabbá a jog gyakorlását, de nem hagyjon kikapukat azon személyek számára, akiket sokszor igen komoly bűncselekmények miatt tiltottak el a szavazati joguktól.⁷⁶⁹ Az alkalmazott megoldás végül azt a szemléletet tükrözi, hogy sokkal súlyosabb, ha olyan személyek indulhatnak jelöltként, akik nem rendelkeznek választójoggal, mint ha az ilyen személyek „csak” szavazhatnak. A bevezetett megoldás kellőképpen rugalmas, ugyanakkor megfelelően alkalmazva gátja lehet a választójoggal való visszaélésnek.

⁷⁶⁵ Az irányelv 3. cikke.

⁷⁶⁶ 6. cikk (1) bekezdés

⁷⁶⁷ 5. cikk

⁷⁶⁸ 7. cikk

⁷⁶⁹ Oliver, i.m., 484. o.

Az irányelv hiányosságának tekinthető, hogy nem írja elő, hogy az uniós polgárnak mennyi ideig kell a másik tagállam területén tartózkodnia annak érdekében, hogy választói jogát gyakorolhassa, az irányelv mindössze azt mondja ki, hogy a nem állampolgárokra vonatkozó feltételeknek – beleértve az ott tartózkodás időtartamát és annak bizonyítását is – azonosaknak kell lenniük a vonatkozó tagállam saját állampolgáira vonatkozó előírásokkal, ha vannak ilyenek.⁷⁷⁰

2.3.4. A választójog gyakorlására vonatkozó szabályok

A nem honos választópolgár akkor gyakorolhatja választójogát, ha erre irányuló akaratát kifejezte: kérte felvételét a választói névjegyzékbe.⁷⁷¹ Ennek az irányelvnek is az a fő szabálya, hogy az aktív választójog gyakorlásához a közösségi polgárnak ugyanazokat a dokumentumokat kell benyújtania, mint amelyeket a tagállam saját állampolgárainak; a kivételek köre azonban szélesebb. A közösségi polgárnak ugyanis egy, a helyhatósági irányelvben megkövetelnél részletesebb nyilatkozatot is be kell nyújtania (ez kötelezően írja elő az irányelv), amely a következőket tartalmazza:

- állampolgárságukat és a fogadó tagállambeli lakhelyüket;
- ha alkalmazható, akkor a honosság szerinti tagállamnak azt a települését vagy választókerületét, amelynek választó névjegyzékébe legutóbb felvették; és
- hogy választójogát csak a tartózkodási helye szerinti tagállamban fogja gyakorolni.

Az irányelv 9. cikkének (3) bekezdése ezen felül felsorolja azokat az okiratokat, amelyeket a tagállamok megkövetelhetnek az aktív választójog gyakorlása érdekében:

- személyazonosító okmány bemutatására;
- annak az időpontnak a megjelölését, amelytől kezdve abban az államban vagy egy másik tagállamban lakik;
- nyilatkozatot arról, hogy nem fosztották meg aktív választójogától a honosság szerinti tagállamban.

A passzív választójog gyakorlásának a feltételei is részletesebben vannak a szabályozva és szigorúbbak: a tagállamok kötelesek megkövetelni egy nyilatkozatot, amely az aktív választójog gyakorlása esetén megkövetelt információkhoz hasonlókat szolgáltatását követeli meg, így közölniük kell:

⁷⁷⁰ Hatodik preambulumbekzdés; valamint 5. cikk.

⁷⁷¹ Az irányelv 8. cikkének (1) bekezdése.

- állampolgárságukat és a fogadó tagállambeli lakhelyüket;
- ha alkalmazható, akkor a honosság szerinti tagállamnak azt a települését vagy választókerületét, amelynek választói névjegyzékébe legutóbb felvették; és
- hogy más tagállamban nem jelölteti magát az európai parlamenti választásokon;⁷⁷²
- valamint igazolniuk kell, hogy nem fosztották meg passzív választójogától a honosság szerinti tagállamban.⁷⁷³

Ezen felül a tagállamok megkövetelhetik egy érvényes személyazonosító okmány bemutatását, valamint – esetlegesen – annak az időpontnak a megjelölését, amikortól kezdve valamely másik tagállam állampolgára.⁷⁷⁴

A közösségi polgárok mindaddig szerepelnek a választói névjegyzékben, amíg - kérelmükre vagy hivatalból - nem törlik őket, mert már nem teljesítik a választójog gyakorlásához szükséges feltételeket.⁷⁷⁵ A választói névjegyzékbe történő felvétel megtagadásával és a törléssel kapcsolatosan ugyanolyan jogorvoslati lehetőségek illetik meg a nem honos uniós polgárt, mint a tagállam saját állampolgárait.

Amint fentebb már említettem, a helyhatósági választásokra vonatkozó irányelvvel szemben ez az irányelv kifejezetten kizárja a dupla szavazat elvét mind az aktív, mind pedig a passzív részvétel vonatkozásában: a közösségi választópolgárok választójogukat vagy a lakóhelyük szerinti tagállamban, vagy a honosságuk szerinti tagállamban gyakorolhatják. Ugyanannak a választásnak az alkalmával senki sem szavazhat egynél több alkalommal, és senki sem jelöltheti magát egynél több tagállam vonatkozásában.⁷⁷⁶

2.3.5. Derogációk

Az irányelvtől való eltérések köre – a helyhatósági irányelvhez képest – szűkebb.

Az irányelv lehetővé teszi a fentiekben már ismertetett, gyakorlatilag kizárólag Luxemburg számára nyitva álló eltérés alkalmazását, amely az aktív választójogot azoknak a személyeknek körére korlátozhatja, akik legalább öt éve óta lakóhellyel rendelkeznek a tagállamban, a passzív választójogot pedig azokra korlátozhatja, akik 10 éve a tagállamban

⁷⁷² 10. cikk (1) bekezdés.

⁷⁷³ 10. cikk (2) bekezdés

⁷⁷⁴ 10. cikk (3) bekezdés

⁷⁷⁵ 9. cikk (4) bekezdés

⁷⁷⁶ 4. cikk

lagnak.⁷⁷⁷ A kimentés azt a célt szolgálja, hogy Luxemburg „tradicionális politikai egyensúlya” ne boruljon fel.⁷⁷⁸ Ez az eltérés kimentést biztosít azon állampolgárok számára, akik a honosságuk szerinti tagállamban nem rendelkeznek aktív vagy passzív választójoggal vagy azért, mert ezen a tagállamon kívül laknak (így például az Írországon kívül lakó írek) vagy ezen otthagás időtartama miatt (például azok a brit állampolgárok, akik már 20 éve nem itt laknak).⁷⁷⁹

E cikk lehetővé teszi továbbá azt is Luxemburg számára, hogy a jelöltlisták összetétele vonatkozásában megfelelő intézkedéseket hozzon a nem állampolgár uniós polgárok integrációjának elősegítése érdekében. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy Luxemburg megkövetelheti, hogy a jelöltlistákon többségükben luxemburgi állampolgárok szerepeljenek. Ezt a rendelkezést sokkal hangosabb kritika és ellenállás fogadta, mint az előzőeket. Az EP azon az alapon kritizálta, hogy ellentétes az EKSz. 12. cikk szövegével és szellemével, mert „veszélyezteti az európai polgárok közötti diszkriminációmentesség elvén nyugvó valódi uniós polgárság megvalósulását.”⁷⁸⁰

E kritikával egyetértve, különösen az EP választások esetében tűnik megalapozatlannak a tagállamok tradicionális politikai egyensúlyának indokára való hivatkozás, tekintetbe véve azt, hogy az EP választások esetében nem beszélhetünk kialakult politikai egyensúlyról, mivel eddig összesen hat ilyen választást tartottak. Másik ellenérv a luxemburgi derogációval szemben az, hogy az EP választásoknak éppen hogy az EU politikai arculatát kell tükröznie és nem valamiféle konzervatív politikai tradíciókat őrizgetnie, haramdsorban pedig *O’Leary* azzal érvel, hogy a luxemburgban tartózkodó, luxemburgi állampolgársággal nem rendelkező uniós polgárok területileg szétszórtan, arányosan helyezkednek el, így nem is lennének képesek önmagukban meghatározni a választások kimenetelét.⁷⁸¹

A második eltérést azok a tagállamok alkalmazhatják, ahol 1994. február 1-jén egy másik tagállam ott lakó állampolgárai az adott állam nemzeti parlamenti választásain választójoggal rendelkeztek (így például az ír állampolgárok az Egyesült Királyságban és fordítva) és e célból ugyanazon feltételekkel veszik fel őket a választói névjegyzékbe, mint a

⁷⁷⁷ 14. cikk (1) bekezdés

⁷⁷⁸ O’Leary: The Options for the reform of the European Union Citizenship. In: O’Leary – Tiilikainen [szerk.]: i.m., 94. o.

⁷⁷⁹ 14. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdése; Oliver, i.m., 486. o.

⁷⁸⁰ Ugyanott, 487. o.

⁷⁸¹ O’Leary: The Options for the reform of the European Union Citizenship. In: O’Leary – Tiilikainen [szerk.]: i.m., 95. o.

saját állampolgár választókat, akkor az első tagállam eltérhet a választójog gyakorlásra vonatkozó rendelkezések alkalmazásától ezen állampolgárok vonatkozásában.⁷⁸²

A Bizottság öt évente, az EP választások előtt 18 hónappal felülvizsgálja az eltérések indokainak fennálltát.⁷⁸³ Legutóbbi jelentésben megállapította, hogy Luxemburg esetében továbbra is fennállnak az alkalmazás indokai, tehát az eltérés továbbra is alkalmazható.⁷⁸⁴

2.4. A jog gyakorlásának eddigi mérlege

A 2009-es, hetedik európai parlamenti választásokon tovább csökkent az általános részvételi arány: elérték az eddigi leggyengébb eredményeket. 2009-ben az 1999-es eredményekhez (45,7 %) képest 2,5 %-kal csökkent a részvételi arány (43,2 %).⁷⁸⁵

A 93/109 irányelvet első alkalommal az 1994-es választásokon alkalmazták. Mivel a választások titkosak, nem állnak rendelkezésünkre adatok arról, hogy a más tagállamban élő uniós polgárok közül mennyien éltek az EKSz. által biztosított jogukkal, és csak a választási listára való feliratkozás adataiból következtethetünk a részvételi arányra, feltételezván, hogy aki veszi magának a fáradságot arra, hogy feliratkozzon a névjegyzékbe, az valószínűleg szavazni is elmegy. Ez a következtetés azonban csak azokban az államokban lehetséges, ahol nem kerülnek fel automatikusan, a népesség-nyilvántartási adatok alapján az uniós polgárok a választói névjegyzékbe. Ez a kiindulópont további torzuláshoz vezethet idővel, mivel az irányelv értelmében a névjegyzékben maradnak mindaddig, amíg nem kéri törlésüket vagy a feltételek már nem teljesülnek és automatikusan törölni kell őket – de elképzelhető, hogy a korábbi feliratkozás vagy felvétel ellenére választói hajlandóságuk már elmúlt.

Ezen becslések alapján a külföldi uniós polgárok részvétele szerény növekvő tendenciát mutatott az irányelv eddigi három alkalmazása során: míg 1994-ben a más tagállamban élő, szavazásra nyilvántartásba vett uniós polgárok aránya még alig érte el a 6 %-ot, öt évvel később már 9 % volt, míg 2004-ben 11,9 %.⁷⁸⁶ Megállapítható, hogy Írország

⁷⁸² 14. cikk (2) bekezdés

⁷⁸³ Az irányelv 11. cikkének (3) bekezdése

⁷⁸⁴ Report from the Commission to the European Parliament and to the Council on granting a derogation pursuant to Article 19(2) of the EC Treaty, presented under Article 14(3) of Directive 93/109/EC on the right to vote and to stand as a candidate in elections to the European Parliament (COM (2003) 31 final)

⁷⁸⁵ Alvaro Gil-Robles, az Európai Parlament egykori elnöke az 1999-es választások kapcsán megjegyezte „Íme Európa az európaiak nélkül!” Valamint „a választók valószínűleg még nem jöttek rá arra, hogy az Európai Parlamentnek az együttdöntési eljárás Amszterdami Szerződés utáni kiterjesztésével milyen hatásköre van.” (Forrás: La citoyenneté européenne: Projet politique pour une union fédérale. Document de travail. Parlement européen, Direction générale des Etudes, Série Libertés politiques, LIBE 114 fr, PE 299.342, letölthető: <http://www.europarl.eu.int/studies/default.htm> [2005. február 5.]

A részvételi arányra vonatkozóan lásd a dolgozat 4. mellékletében található diagramokat és táblázatokat.

⁷⁸⁶ Az adatok forrása: COM (2006) 790 végleges, 6. o.

és Svédország kivételével valamennyi tagállamban emelkedő tendenciát mutat a részvételi arány – bár a kis mértékű csökkenés ellenére még így is az előbbi országban a legmagasabb a szavazásra nyilvántartásba vett, nem honos uniós polgárok aránya (39 %). A szavazásra nyilvántartásba vett külföldi uniós polgárok aránya évről-évre Görögországban a legalacsonyabb (2004-ben 3,9 %).

Figyelembe véve ugyanakkor az adott tagállamban lakóhellyel rendelkező, nem honos uniós polgárok számát is, éppen abban a tagállamban a legrosszabb a helyzet, ahol a legtöbb migráns uniós polgár él: Németországban a több mint 2 150 000 migráns uniós polgárnak csak a 6,9 %-a szerepelt a nyilvántartásban, azaz közel két millióan nem.

Franciaországot illetően – amely Németország mögött a második helyen áll a más országból érkező uniós polgárok fogadását tekintve, mivel körülbelül egy millióan élnek itt – jelentős javulás mutatkozott az 1994-es és az 1999-es adatokhoz képest: 3,4, majd 4,9 %-ról az uniós átlag fölé, 13,1 %-ra emelkedett a nyilvántartásba vett külföldi uniós polgárok aránya.

Magyarországon a 2009-es EP választásokon 5 542 más tagállamból származó uniós polgár szerepelt a névjegyzékben.⁷⁸⁷

A passzív választójogot illetően, 1994-ben még csak egyetlen olyan személyt választottak meg EP képviselőnek, aki más tagállamban indult, mint a sajátja: egy holland hölgyet, Wylma Zimmermant, aki már több mint 20 éve élt Németországban. Ezzel szemben 1999-ben már 4 képviselőt is megválasztottak a 62 „külföldi” jelölt közül. 2004-ben a tagállamok számának növekedése ellenére nem nőtt – sőt, enyhén csökkent – a jelöltek és a megválasztott képviselők száma: 57 induló⁷⁸⁸ közül 3 képviselőt választottak meg.

2.5. Problémák és megoldási javaslatok

A Bizottság meglátása szerint több tényező felelős e lefelé mutató tendenciáért.⁷⁸⁹ Először is, úgy tűnik, hogy a 93/109 irányelv azon rendelkezése, mely szerint ha egy uniós polgár egy másik tagállamban kíván jelöltként indulni, mint a sajátja, akkor egy igazolást kell beszereznie a honossága szerinti tagállamból, hogy nem fosztották meg passzív

⁷⁸⁷ 2009. június 6-i adat. Forrás: http://www.election.hu/hu/ep2009/14/14_0_index.html (2009.06.30.)

⁷⁸⁸ Az összesen 8974 jelölt közül. Forrás: SEC(2006)1467, 8. o.

A következő tagállamokban indultak az állampolgárságuktól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező jelöltek a 2004-es választásokon: Ausztria (1), Belgium (8), Csehország (5), Németország (16), Görögország (4), Spanyolország (1), Franciaország (8), Luxemburg (8), Hollandia (2), Portugália (1), Svédország (1) és Egyesült Királyság (2). Közülük Csehországban, Franciaországban és Németországban választottak meg egy-egy jelöltet. Forrás: COM(2006)790 végleges, 8. o.

⁷⁸⁹ COM(2006)790 végleges, 8. o.

választójogától,⁷⁹⁰ számos tagállamban súlyos adminisztrációs terhet jelent. A Bizottság tagállamoktól beszerzett információi szerint néhány tagállamban nincs pontosan meghatározva vagy szabályozva, hogy mely hatóság hatáskörébe tartozik ezen igazolás kiállítása, máshol pedig az okozott problémát, hogy a potenciális jelöltek a nemzeti hatóságokkal gyorsan felvegyék a kapcsolatot és azok a megfelelő időre kiállítsák a szükséges igazolást.⁷⁹¹ Amikor ez sikerült, akkor is többnyire többletköltségeket és hosszadalmas utánajárást eredményezett, amely mindenféleképpen negatív hatással van a nem honos uniós polgárok jelöltként való indulás iránti hajlandóságra. Nem tűnik tehát megfelelőnek a jelenlegi helyzet fenntartása. Önmagában az igazolás kiállítására vonatkozó követelmény eltörlése semmiképpen sem tűnik megfelelő megoldásnak, mert ennek eredményeképpen nagyobb valószínűséggel fordulhatna elő, hogy olyan személy indul az EP választásokon (és esetleg bekerül a listáról), aki nem rendelkezik passzív választójoggal. Ez valószínűleg tovább csökkentené az uniós polgárok választókedvét. Ennél jobb megoldás lenne, ha eltörölnék ugyan az igazolás beszerzésének kötelezettségét, de ehelyett a polgárnak nyilatkoznia kellene arról, hogy nem fosztották meg választójogától a honossága szerinti tagállamban. Ezt a nyilatkozatot a fogadó tagállam ellenőrizné. Ez a megoldás ugyan többletköltségeket okozna a tagállamoknak, de nagyobb haszonnal járna, mert egyszerűsítene és ezáltal mindenféleképpen bátorítaná a jelöltként való indulást. Amennyiben a közösségi jogalkotó ezt a megoldást választja, megfontolandó ezzel karöltve egy uniós választójogi információs rendszer kiépítése is, amely a kettős szavazat lehetőségét is kizárná. Átmenetileg is sokat javítana a helyzeten – és meglehetősen alacsony költséggel is járna, továbbá nem igényelné az irányelv módosítását sem – ha egy információs kampány körében közzétennék az igazolás kiállításáért felelős nemzeti hatóságok listáját.

Az alacsony részvétel másik lehetséges oka a korábbiakban már elemzett politikai életben való részvétel joga külföldiek számára történő korlátozása. Gyakorlatilag meg van fosztva a jelöltként indulás jogától az EP választásokon az a személy, akit – állampolgársága okán – a nemzeti szabályozás kizár a pártba belépés és a pártalapítás jogától – márpedig jelenleg hét tagállamban ez a helyzet. A Bizottság – fenti, a jelölés adminisztratív terheinek könnyítésére irányuló javaslatával ellentétben – ezen a területen egyelőre nem állt még elő

⁷⁹⁰ Az irányelv 10. cikkének (2) bekezdése.

⁷⁹¹ Három országból (Görögország, Franciaország, Németország) különösen sok olyan nehézséget jeleztek, melynek eredménye az lett, hogy a több migráns jelölt nem indulhatott a választásokon. Rendszeres gyakorlat minden tagállamban, hogy automatikusan elutasítják azokat a kérelmeket, amelyekhez nem mellékelik az igazolást. Németországban például elutasították egy jelölt indulását, mert nem eredetiben, hanem másolatban nyújtotta be az igazolást, és egy másikat azért, mert nem németül nyújtotta be, hanem a saját tagállamának hivatalos nyelvén. Forrás: SEC (2006) 1446 végleges, 34-35. o.

konkrét javaslattal, mindössze úgy fogalmaz, hogy „tovább kívánja vizsgálni a fent említett nemzeti jogszabályoknak a [93/109] irányelvvel való összeegyeztethetőségét.”⁷⁹² Véleményem szerint a Bizottságnak e tekintetben is határozottabb álláspontot kellene képviselnie és – akár tagállami kötelezettségszegés megállapítására irányuló eljárás kezdeményezésével is – fel kellene hívnia az érintett tagállamok figyelmét arra, hogy a közösségi jogba ütközik, mivel az uniós polgárok választójogát lehetetleníti el és kevésbé vonzóvá teszi a személyek szabad mozgása által biztosított jogokat, ha az egyesülési jogot kizárólag saját állampolgáraiknak tartják fenn.

Egy másik probléma a kettős szavazás és a két helyen történő jelöltetés elkerülése érdekében működtetett információs rendszer hiányosságait érinti. A kettős jelölés és szavazás elkerülése érdekében ugyanis az irányelv 13. cikke értelmében a tagállamok kötelesek közölni egymással a választói névjegyzékbe a lakóhelyük szerinti tagállamban felvett vagy magukat a lakóhelyük szerinti tagállamban jelöltető uniós polgárokra vonatkozó információkat. Ennek érdekében információcsere-rendszert hoztak létre: a lakóhely szerinti tagállam által a származás szerinti tagállamnak küldött információk alapján az utóbbi minden olyan személyt töröl a saját választói névjegyzékéből, akit a lakóhely szerinti tagállamban a választói névjegyzékbe felvettek. A tagállamok a Bizottság közreműködésével – amely már az 1994-es választások után megállapította a rendszer nem megfelelő működését – folyamatosan a rendszer hatékonyságának és működőképességének javításán fáradoznak, elfogadták például a szabványos formanyomtatványt és a származási tagállam részére küldendő személyi adatok formátumát, gyakorlati rendelkezéseket hoztak létre az információcsere vonatkozóan (lemez és/vagy elektronikus levél), és a tagállamokkal közölték az adatok átvételéért felelős nemzeti hatóságok listáját.

Mindezek ellenére a rendszer még mindig nagyon sok hibával működik,⁷⁹³ és ez számos esetben ahhoz vezetett, hogy uniós polgárokat az állampolgárságuktól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárokról végzett információcsere következtében a származásuk szerinti tagállamban megfosztottak aktív választójoguk gyakorlásától a

⁷⁹² COM (2006) 790 végleges, 9. o.

⁷⁹³ A tagállamok a Bizottság által kiküldött kérdőívre válaszolva a következő hibákat nevesítették:

- a tagállamok hiányos adatokat küldenek meg egymásnak, és ennek alapján lehetetlen beazonosítani a polgárokat (Spanyolországban például a személyek 47 %-át, Lengyelországban a 31 %-át);
- az adatok gyakran túl későn érkeznek ahhoz, hogy sürgősségi intézkedés nélkül feldolgozhatók, vagy egyáltalán figyelembe vehessék őket;
- problémát okoz a görög nevek átírása;
- az információküldéshez használt különféle eszközök keveredése szintén zavart okozott.

Forrás: COM (2006) 790 végleges, 10-11. o.

választásokon, mivel helytelenül azt feltételezték, hogy még mindig a korábbi lakóhelyük szerinti tagállamban kívánnak szavazni, amikor pedig a valóságban már visszatértek származás szerinti tagállamukba, és ott gyakorolták politikai jogaikat, mint például a helyi választásokon történő szavazást. Kétszeri szavazásról is beszámoltak a nemzeti hatóságok.⁷⁹⁴

További problémát jelent az információcsere-rendszer működtetésével kapcsolatban, hogy a kétszeres szavazás, illetőleg jelöltként történő kétszeres részvétel kiküszöbölése az egynél több tagállam állampolgárságával rendelkező uniós polgárok esetében lehetetlen. Bár a kettős állampolgárság kérdése kívül esik az irányelv hatályán, a Bizottság felhívja a figyelmet erre a kétszeres szavazás potenciális forrását jelentő problémára, mivel a kétszeres szavazást az 1976. évi okmány 8. cikke is tiltja.⁷⁹⁵

A Bizottság javaslatot dolgozott ki az információcsere-rendszer hiányosságainak orvoslására és a 93/109 irányelv módosítására.⁷⁹⁶ Meglátása szerint a problémák a választójogi rendszerek harmonizációjának hiányából és ezen belül a névjegyzékek tagállamok általi vezetése és az abban szereplő információk közötti különbségekből adódnak. Hosszabb távon megoldás – amint már fentebb említettem – mindenképpen a közös európai parlamenti választói névjegyzék létrehozása tűnik a legjobb megoldásnak, ehhez azonban nemcsak a 93/109 irányelvet kell módosítani, hanem a 76/787-es határozatot is. A Bizottság elutasítja javaslatában a jelenlegi rendszer javítását is,⁷⁹⁷ és ehelyett azt a javaslatot terjeszti elő, hogy töröljék el a jelenlegi információ-csere rendszert – fenntartva ugyanakkor polgárok nyilatkozattételi kötelezettségét, és helyettük büntetéseket és utólagos ellenőrzéseket helyezzenek kilátásba a kettős szavazásra és jelölésre. Ez a nyilatkozattételi kötelezettség az aktív, illetve passzív választójog kettős gyakorlásával szemben már önmagában is visszatartó erejű lehet.

A Parlament olyan érdemi módosításokat fűzött a Bizottság javaslatához, amelyek alapjaiban megváltoztatnák a tervezett módosítást.⁷⁹⁸ Először is, a Parlament nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a közösségi választók több tagállamban is jelölhetik magukat

⁷⁹⁴ Luxemburgból 4, Németországból pedig 120 esetet jeleztek. Forrás: SEC(2006)1647, 3. o.

⁷⁹⁵ COM (2006) 790 végleges, 13. o.

⁷⁹⁶ COM (2006) 791 végleges.

⁷⁹⁷ A rendszer esetleges javítása továbbra is fenntartaná a jelenlegi információcsere működésének az alapelveit, így továbbra is lakóhely szerinti tagállam lenne felelős azért, hogy továbbítsa az állampolgárság (vagy /és az előző lakóhely) szerinti tagállam számára az információkat az alábbi módosításokkal: a

- az információcsere vonatkozó egységes, harmonizált határidő bevezetése;
- a korábban bevezetett, az adatok megküldésére vonatkozó formátum következetesebb számonkérése;
- az adatok elektronikus megküldése;
- a görög és a cirill írásmód bevezetése a latin mellett;
- a tagállamoknak értesíteniük kell a polgárokat, ha törlik őket a választói névjegyzékből.

Forrás: SEC (2006) 1647, 4. o.

⁷⁹⁸ PE 386.572

egyazon választás vonatkozásában, ha a lakóhely szerinti tagállam joga ezt megengedi. E tilalom az EP szerint aránytalan, mivel egy tagállam joggal helyezkedhet olyan álláspontra, hogy nemzeti joga értelmében nincs kifogása a többszörös jelöléseket illetően, illetve a 76/787 okmány sem tiltja a kétszeres jelölést. Másodsorban, a Bizottság által kötelezőként javasolt, a jelöltként induló személy által teendő nyilatkozatnak véleménye szerint opcionálisnak kellene lennie, és nem kellene kötelezően megküldeni a származás szerinti országnak. Ezen felül a tagállamokra róná azt a kötelezettséget, hogy minden egyes európai parlamenti választást megelőzően teljes körően tájékoztassák az EU polgárait aktív és passzív választójogukról. Az EP eltérő álláspontról indul ki, mint a Bizottság: elismeri ugyan, hogy a jelenlegi információcsere-rendszer jelentős hátrányokkal rendelkezik, ugyanakkor véleménye szerint nagyobb probléma az, hogy egyesek egyszer sem szavaznak, mint az, hogy egyesek kétszer (vagy többször).⁷⁹⁹ A politikai pártoknak minden EU-polgárt szívesen kell fogadniuk, azok állampolgárságától függetlenül.

3. Más tagállamok polgárai számára biztosított választójog Magyarországon

Az uniós polgárok tartózkodási helyük alapján gyakorolt helyhatósági és az európai parlamenti választójogára vonatkozó irányelvi rendelkezések átültetéséhez Magyarországon is Alkotmánymódosításra volt szükség, a korábbi szabályok ugyanis csak a magyar és a bevándorolt állampolgároknak tették lehetővé, hogy a helyi önkormányzati választásokon részt vegyenek, illetve az EP választásokról nem szóltak. Az Alkotmány 2002. évi LXI. törvénnyel módosított 70. §-ának (2) bekezdése az uniós csatlakozás napjától nemcsak az EKSz. által előírt terjedelemben biztosítja a Magyarország területén lakóhellyel rendelkező, nem magyar uniós polgárok számára a választójogot (tehát a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásán, valamint az EP választáson az aktív és passzív választójogot), hanem a helyi népszavazáson és népi kezdeményezésben való részvételt is biztosítja. Az Alkotmány azonban él az 94/80 irányelv 5. cikk (3) bekezdésében biztosított kivétellel, így polgármesterré továbbra is csak magyar állampolgár választható (70. § (4) bek.).

A választójog pozitív előfeltételei között szerepel a nagykorúság, az uniós polgárság, az államterületen lakóhellyel rendelkezés,⁸⁰⁰ továbbá a helyhatósági választásokon (a helyi

⁷⁹⁹ PE 386.572, 20. o.

⁸⁰⁰ Az Alkotmány 70. §-ának (2) bek.

népszavazáson) a szavazás napján az államterületen való tartózkodás.⁸⁰¹ A Magyarországon lakóhellyel rendelkező EU tagállamok állampolgárai – a magyar állampolgárokhoz hasonlóan – élhetnek a külképviseleti szavazás lehetőségével is az EP választásokon, biztosítva ezáltal az egyenlő bánásmód elvét. Megjegyzem ugyanakkor, hogy ez egyrészt mindössze marginális részvételi-arány növekedést eredményezhet, másrészt pedig paradox helyzetek is előállhatnak: akár az is, hogy egy magyar lakóhellyel rendelkező külföldi uniós polgár a származási országában, de magyar külképviseleten, magyar listára adja le voksát. Ennek kizárása érdekében a választási eljárásra vonatkozó törvény nem ír elő kifejezett biztosítékokat, hanem az általános szabályok alkalmazandók: ha a helyi választási iroda vezetője a választópolgárt felvette a külképviseleti névjegyzékbe, akkor egyidejűleg törli a lakcíme szerinti névjegyzékből (20/B. § (1) bek.). Célszerű lenne azonban erre az estre fokozott információcserét előírni a lakóhely szerinti állam (Magyarország) és a szavazás helye szerinti állam között.

A magyar jogszabályok nem írnak elő kötelező tartózkodási időt a választójog gyakorlásához a magyar állampolgárokra vonatkozóan, így azt a külföldi uniós polgárokra sem tehetik – és nem is teszik.

Ha az EU más tagállamának állampolgárságával rendelkező uniós polgárt hazájában kizárták a passzív választójog gyakorlásából, akkor az Alkotmány értelmében e jogát Magyarországon sem gyakorolhatja (70. § (5) bek.).

Az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvénnyel módosított, a választási eljárásra vonatkozó 1997. évi C. törvény értelmében, a magyar állampolgárok automatikusan, más tagállamok magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárai pedig kérelemre kerülnek be a választói névjegyzékbe. Mindenféleképpen pozitív rendelkezése a törvénynek, hogy az Országos Választási Iroda az EP választás évében levélben tájékoztatja az Európai Unió más tagállamainak magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárait választójoguk gyakorlásának feltételeiről és módjáról, egyúttal megküldi részükre a névjegyzékbe vételhez szükséges nyomtatványt (99/D.§ (1) bek.).

A választói névjegyzékbe felvett polgárok állampolgárságuktól függetlenül mindaddig a névjegyzékben maradnak, amíg annak feltételei fennállnak, vagy törlésüket nem kérik, továbbá külön nyilvántartás készül róluk. A nyilvántartásban szereplő választópolgárokról - a többszöri szavazás megakadályozása érdekében - értesíteni kell az érintett uniós tagállam illetékes szervét (99/F. §). Azokat a magyar állampolgárságú választópolgárokat, akiket az

⁸⁰¹ Az Alkotmány 70. §-ának (4) bek.

Európai Unió más tagállamában felvettek a választói névjegyzékre, külön nyilvántartásba kell venni, amelyet folyamatosan vezetni kell (99/G. §).

Az EU másik tagállamának polgára akkor gyakorolhatja aktív választójogát, ha nyilatkozatot tesz arról, hogy e joggal a Magyar Köztársaságban kíván élni. Passzív választójog esetén pedig ezen felül egyrészt nyilatkoznia kell arról is, hogy választójoga van,⁸⁰² a jelölést elfogadja és nincs olyan tisztsége, amely összeférhetetlen a képviselői megbízással (99/L. § (3) bek. g) pont), illetőleg megválasztása esetén arról lemond; továbbá kötelezően be kell szereznie az irányelvek által előírt igazolást arra vonatkozóan, hogy az állampolgársága szerinti tagállamban nem áll olyan rendelkezés hatálya alatt, amely szerint nem választható, illetőleg hogy ilyen kizáró okról az illetékes hatóságnak nincs tudomása (99/L. § (4) bek.).⁸⁰³

Annak érdekében, hogy az Európai Unió más tagállamában szavazni vagy jelöltként indulni kívánó magyar állampolgár bizonyítani tudja, hogy Magyarországon nincs kizárva a választójogból, a választójoggal nem rendelkező nagykorú polgárok nyilvántartását vezető szervtől kérheti ennek igazolását (13. §).

4. Összegzés

Az uniós polgároknak a tartózkodás helye alapján biztosított választójog egyszerre eszköz és cél: az „*Európa népei közötti eddigi legszorosabb Unió*” célkitűzés megvalósítását szolgáló eszköz,⁸⁰⁴ „*politikailag pedig a legfontosabb újítás.*”⁸⁰⁵

A következő kezdeményezések, kritikák fogalmazhatók meg az uniós polgárok választójogával kapcsolatban: egyrészt Norvégia, Lichtenstein, Izland vonatkozásában, mely országok sajátosan szoros kapcsolatban állnak az Európai Unióval, hiszen a mezőgazdaságra vonatkozó rendelkezések kivételével érvényesülnek a négy alapszabadságra vonatkozó szabályok, másrészt Svájc vonatkozásában, ahol a 2002-ben hatályba lépett a személyek szabad mozgását az uniós polgárok számára a közösségi jog alapján biztosító szabályozásával

⁸⁰² A helyhatósági választások kapcsán hasonló rendelkezést tartalmaz az 1997. évi C. törvény 107/A. §-a: „Az Európai Unió más tagállama állampolgárának jelöltként történő bejelentéséhez csatolni kell a jelölt nyilatkozatát arról, hogy az állampolgársága szerinti államban nem áll olyan jogszabályi, bírósági vagy más hatósági rendelkezés hatálya alatt, amely szerint nem választható.”

⁸⁰³ A 2009-es EP választásokon az alábbi linkről letölthető adatlapot kellett kitölteni: http://www.election.hu/hu/download/135/unios_jelolt_szemelyilap-SZ2.pdf (2009.06.30.)

⁸⁰⁴ Verdier, Marie – France: Le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales: nouvelle manifestation concrète de la citoyenneté européenne. Revue trimestrielle de droit européen, janvier - mars 1999 35 (1) 60. o.

⁸⁰⁵ Oliver, i.m., 474. o.

szintén minden eddiginél szorosabbra fűzte kapcsolatait az EU tagállamaival. A következő lépés mind a négy államban az lehetne, ha viszonyossági alapon kiterjesztenék itt is az uniós polgárokra a választójogokat a helyhatósági választásokon.

Távlati szinten az a követelmény is megjelenik, hogy a helyhatósági választásokon gyakorolt választójogot az uniós polgárokon körén kívüli, szélesebb körre terjesszék ki: a tagállamokban lakóhellyel rendelkező, és a választási követelményeknek megfelelő minden személyre. Ez az igény az Európa Tanács fent említett, *Participation of Foreigners in Public Life at Local Level* egyezményének 6. cikkében szerepel. Az ezt követő logikus lépés pedig az EP választásokon gyakorolt választójog kiterjesztése lenne a letelepedett harmadik államok állampolgárai számára, amelynek nemzeti szintű kiterjesztését a Bíróság márt elismerte a fent említett Spanyolország kontra Egyesült Királyság ügyben 2006-ban hozott ítéletben. A szavazati jogok alapvetően tartózkodási joghoz, és nem állampolgársághoz való kötése egybecseng azzal az elmélettel, mely szerint azoknak kell szavazati jogot biztosítani, akiknek az érdekeit befolyásolni fogják a szóban forgó választott testület döntései.⁸⁰⁶ A választójog ezen kiterjesztése egyik oldalról csökkentené a külföldieket emiatt érintő megkülönböztető bánásmódot, másik oldalról ugyanakkor még inkább elmosná az uniós polgárság kirekesztő jellegét. Az intézmény autonóm státuszára megerősítő jelleggel hathatna véleményem szerint, ha uniós szinten szabályoznák ezt a kérdést.

A másik, szintén gyakran felvetett kitérési pont az lehetne, ha az Unió kiterjesztené a helyhatósági választásokon kívül az országgyűlési választásokra és a helyi és országos népszavazásokon és népi kezdeményezéseken való részvétel jogára is a választójogot. Ez igazolható a diszkriminációmentesség elvével is. „*Ugyanis ezek a jogok nem kizárólag a közösségi intézmények demokratikus legitimitációját erősítik, hanem sokkal inkább erősítik és elősegítik a személyek szabad mozgását. (...) [E]zen logika alapján a nemzeti parlamenti választásokon való részvétel nem teljesen értelmetlen, mivel bátorítja a polgárok Közösségen belüli mozgását.*⁸⁰⁷” Nyilvánvaló azonban, hogy a tagállamok még nagyon messze állnak ezen koncepció elfogadásától, még akkor is, ha az megfelel a Közösség egyik alapvető érdekének, céljának.

„*Az uniós polgárság gyakorlása nem vált még szokássá*” – jegyzi meg a nagyon alacsony részvételi arányok kapcsán *Withol Wenden*.⁸⁰⁸ Azonban mit lehetne ez ellen tenni?

⁸⁰⁶ Robert Dahl „*affected interest*”-elve. Hivatkozik rá: Lardy, i.m., 626. o.

⁸⁰⁷ Garot, Marie José: La citoyenneté de l’Union européenne. Harmattan, 1999., 125. o.

⁸⁰⁸ Withol de Wenden, C. : La citoyenneté européenne, Presses de Sciences Politiques, Paris, 1997, 83. o.

Már a Bizottság egy 2000-ben kiadott közleménye⁸⁰⁹ felhívta a figyelmet egy nagyon fontos kitérésre: a más tagállamban élő uniós polgárokat tájékoztatni kell választójoguk gyakorlásának módjáról. A jog létezésének már többnyire tudatában vannak a polgárok,⁸¹⁰ de mivel a választójogi rendszerek tagállamonként jelentősen eltérnek, azt gyakran nem tudják, hogyan élhetnek az őket megillető aktív és passzív választójoggal. A Bizottság továbbra is azt hangsúlyozza, hogy a tagállamok a területükön élő uniós polgárokat külön kell, hogy tájékoztassák a jog gyakorlásának módjáról. A nemzeti hatóságok által használt sokféle módszer – brosúrák, szórólapok, hirdetések – közül a leghatékonyabbnak a személyes kapcsolatfelvétel bizonyult, például postai úton történő, többnyelvű tájékoztató-levél, amely a választói nyilvántartásba vételhez szükséges kitöltendő formanyomtatványt és kitöltési útmutatót is tartalmazta.⁸¹¹

A politikai jogok teljeskörű gyakorlásához ezenfelül nélkülözhetetlen az is, hogy a nem honos uniós polgárok párt tagjai lehessenek, valamint pártot és egyéb társadalmi szervezeteket alakíthassanak bármelyik tagállam területén.

⁸⁰⁹ Communication de la Commission du 18 décembre 2000 sur l'application de la directive 93/109/CE lors des élections de juin 1999, COM(2000) 843 final

⁸¹⁰ Az Unió régi 15 tagállamában átlagosan a polgárok 73 %-a tudatában van ezen jogának. 133 Flash Eurobarometer, Ten years of EU Citizenship, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl133_en.pdf (2007. 01.25.)

⁸¹¹ Azokban a tagállamokban, ahol így tájékoztatták a polgárokat, a migráns uniós polgárok részvételi aránya meghaladta a 25 %-ot. Forrás: COM (2006) 790 végleges, 9. o.

V. FEJEZET

AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD ELVE HARMADIK ÁLLAMOKBAN: A DIPLOMÁCIAI ÉS KONZULI VÉDELLEM JOGA

O’Leary álláspontját⁸¹² osztva az a véleményem, hogy az unió polgárok egyik explicit jogaként bevezetett diplomáciai és konzuli védelem joga – a maga tökéletlenségében – az uniós polgárok egyenlő bánásmódhoz való jogának a kiterjesztését jelenti az Unió külső viszonyaira, ezért ehelyütt nem mellőzhető az intézmény értékelése.

1. A diplomáciai és konzuli védelem szabályozása a közösségi jogban

A Maastrichti Szerződés az EKSz. 8c. cikkébe (jelenleg EKSz. 20. cikk) beiktatta az uniós polgárok harmadik ország területén élvezett diplomáciai és konzuli védelmét:

„Olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellett, bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állam. A tagállamok kialakítják egymás között a szükséges szabályokat, és megkezdik az ilyen védelem biztosításához szükséges nemzetközi tárgyalásokat.”

A harmadik országokban tartózkodó tagállami állampolgárok közös védelmének gondolata már ezt megelőzően, az Adonnio-jelentésben is megjelent, mint egy sajátos, technikai jellegű (de a jelenlegi formától alig különböző) konzuli együttműködés, ez azonban nem került be az EGKSz.-be. Az EEO 30. cikkének 9. pontja mindössze annak lehetőségéről rendelkezett, hogy a tagállamok az Európai Politikai Együttműködés keretében erősítsék a harmadik államokba akkreditált diplomáciai képviselőik együttműködését.⁸¹³

A következő módon jellemezhető a Maastrichtban létrehozott igen sajátos intézmény. Először is, az EKSz. szupranacionális jellege ellenére a 20. cikk alapvetően *kormányközi jellegű*: a diplomáciai védelem kérdése továbbra is tagállami hatáskörben marad, nem kerül át közösségi szintre; egyszerűen a védelem gyakorlásának körét szélesíti ki az EKSz.: ettől kezdve nemcsak a saját állampolgárok javára kell gyakorolni a védelmet, hanem más uniós polgárok javára is.⁸¹⁴ A védelem gyakorlásának feltételeit a tagállamoknak maguknak kell

⁸¹² O’Leary, Siofra: The Options for the reform of the European Union Citizenship. In: O’Leary – Tiilikainen [szerk.]: i.m., 96. o.

⁸¹³ „A Magas Szerződő Felek és a Bizottság kölcsönös segítségnyújtás és tájékoztatás útján mélyítik az együttműködést a harmadik országokba, illetve nemzetközi szervezetekbe akkreditált képviselőik között.”

⁸¹⁴ Blumann, Claude: Une ébauche de communautarisation de la protection diplomatique. In: Blumann [szerk.]: Vers l’Europe des citoyens, 268-269. o.

meghatározniuk egymás között, illetve harmadik államokkal kötött nemzetközi szerződésekben.

Bár az EUSz. 20. cikke⁸¹⁵ szintén említést tesz a tagállamok diplomáciai és konzuli testületeinek és a Bizottság delegációinak harmadik államok területén való együttműködési kötelezettségéről, ez azonban még korlátozottabb intézmény, mint az EKSz. által létrehozott, mivel csak a közös kül- és biztonságpolitika körében a közös álláspontok és az együttes fellépések tiszteletben tartásának, illetve végrehajtásának biztosítására, valamint az EKSz. 20. cikkében szereplő diplomáciai és konzuli védelem elősegítésére terjed ki, tovább erősítve az intézmény kormányközi jellegét.⁸¹⁶

Másodsorban *minimalista* a létrehozott intézmény: csak abban az esetben kerülhet alkalmazásra, ha nincs az uniós polgár állampolgársága szerinti képviselő a harmadik államban. Az EKSz. által bevezetett szabályozás további jellegzetessége, hogy érvényesül a polgár szabad választásának elve: ha nincs állampolgársága szerinti képviselő az adott országban, de több más uniós ország is tart fenn képviselőt, akkor maga dönti el, melyikhez fordul.

Az EKSz. 20. cikkének végrehajtása érdekében 1995 decemberében a Tanács határozatot hozott az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelmére vonatkozóan.⁸¹⁷ A rövid, mindössze kilenc cikkeből álló határozat alapelve a diszkriminációmentesség: „[a] védelmet nyújtó diplomáciai és konzuli képviselőknek a segítségért folyamodó személyt úgy kell kezelniük, mintha az általuk képviselt tagállam állampolgára volna.”⁸¹⁸ Az uniós polgároknak - a nemzetiségüktől függetlenül - tehát, a következő esetekben kell segítséget biztosítani:

- letartóztatás vagy fogva tartás;
- baleset, súlyos betegség;
- a polgár által elszenvedett erőszakos cselekmény;

⁸¹⁵ „A tagállamok diplomáciai és konzuli képviselői, valamint a Bizottság harmadik országokban működő és nemzetközi konferenciákon részt vevő küldöttségei, továbbá nemzetközi szervezetek melletti képviselőik együttműködnek a Tanács által elfogadott közös álláspontok és együttes fellépések tiszteletben tartásának, illetve végrehajtásának biztosításában.

Együttműködésüket információcserével, közös értékelések készítésével és az Európai Közösséget létrehozó szerződés 20. cikkében említett rendelkezések végrehajtásához való hozzájárulásukkal erősítik.”

⁸¹⁶ E cikk alapján fogadta el a Tanács a tagállamok képviselői és a Bizottság delegációi között harmadik országokban és nemzetközi szervezetekben KKBP-ügyekben folytatott együttműködésre vonatkozó iránymutatásokat (dok. 12094/00), majd a Tanács keretében felállított, a konzuli együttműködéssel foglalkozó munkacsoport (COCON) az uniós állampolgárok harmadik országokban való konzuli védelmére vonatkozó frissített iránymutatásokat (10109/06. sz. dok.) 2006. június 2-án.

⁸¹⁷ A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 95/553/EK határozat (1995. december 19.) az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviselők általi védelméről (HL L 314., 1995. 12. 28., 73. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 19. o.)

⁸¹⁸ A határozat 3. cikke.

- haláleset;
- egyéb rászorultsági helyzet.⁸¹⁹

Ez a felsorolás nem teljes körű: a polgár kérelmezheti a védelmet bármely más esetben is, ilyenkor azonban a tagállam mérlegelésén múlik, nyújt-e segítséget.⁸²⁰

A védelem gyakorlásának feltétele egyrészt az, hogy a polgár tartózkodási helye szerinti állam felségterületén saját tagállama vagy az azt képviselő más állam állandó jelleggel nem rendelkezik sem elérhető állandó képvisellel, sem pedig az ilyen ügyekben eljárni illetékes elérhető tiszteletbeli konzullal.⁸²¹ A második feltétel az, hogy az uniós polgár igazolni tudja, hogy valamely tagállam állampolgára (ha ellopták igazolványát és útlevelét, akkor más módon, például a tagállamot vagy a tagállam legközelebbi diplomáciai vagy konzuli testületét kérdezik meg).⁸²²

A határozat megállapítja a segítségnyújtás legáltalánosabb formájával, a pénzbeli előleggel kapcsolatos eljárásokat. Ez az eljárás meglehetősen összetett: így a pénzbeli segítség vagy előleg nyújtásához a kérelmezőnek először is meg kell kapnia (külügyminisztere, legközelebbi követsége vagy konzulátusa útján) az állampolgársága szerinti tagállam hozzájárulását. Emellett egy nyilatkozatot is kell tennie, melyben vállalja, hogy visszafizeti azt. A pénzbeli segítséget az állampolgárság szerinti tagállam téríti meg az azt nyújtó másik tagállamnak, az uniós polgár pedig saját tagállamának fizeti vissza. Bizonyos tagállamok állampolgárait felkérhetik, hogy biztosítékként hagyják útleveleiket a segítséget nyújtó államnál.⁸²³

A 95/553 határozaton kívül, az EK Sz. 20. cikke mindössze egyetlen másik jogszabály, az ideiglenes úti okmányok kiadásának rendszerére vonatkozó tanácsi határozat⁸²⁴ jogalapjául szolgált. Ennek a jogforrásnak már az a célja, hogy valódi segítséget nyújtson az Unió szorult helyzetbe került polgárai számára,⁸²⁵ és bizonyítsa egy ilyen okmány létrehozásával az uniós polgárság gyakorlati előnyeit.⁸²⁶ A határozat megállapítja az ideiglenes úti okmányok kiállítására, formájára vonatkozó szabályokat. Ezek közül az lehet a leghasznosabb az uniós polgárok számára, hogy – a származási tagállam előzetes engedélyével – egy másik tagállam

⁸¹⁹ A határozat 5. cikke.

⁸²⁰ A határozat 5. cikkének (2) bekezdése, valamint a Bizottság Zöld Könyve: Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országokban, COM (2006) 712 végleges, 3. o.

⁸²¹ A határozat 1. cikke

⁸²² A határozat 2. cikke.

⁸²³ COM (2006) 712 végleges, 9. o.

⁸²⁴ A tagállamok kormányainak a Tanács keretében üléselő képviselői által elfogadott határozat (1996. június 25.) egy ideiglenes úti okmány létrehozásáról (96/409/KKBP) (HL L 168., 4.o.; magyar nyelvű különkiadás 18. fejezet, 1. kötet, 26. o.)

⁸²⁵ A 96/409/KKBP határozat második preambulumbekzdése.

⁸²⁶ A 96/409/KKBP határozat harmadik preambulumbekzdése.

diplomáciai vagy konzuli képviselte is kiállíthatja, ha egy olyan ország területén tartózkodik az uniós polgár, ahol származási tagállama nem rendelkezik úti okmány kiállítására felhatalmazott hatósággal vagy az nem elérhető el.

2. A diplomáciai és konzuli védelem a nemzetközi jogban és ennek viszonya a közösségi jog által biztosított védelemhez

Az EKSz. által felállított diplomáciai és konzuli védelem joga nem a klasszikus értelemben vett *diplomáciai védelem*, annak ellenére, hogy az EKSz. 20. cikkének megszövegezése ezt sugallja. E fogalom alatt a nemzetközi közjog ugyanis azoknak az eszközöknek a tárházát érti, amelyeket egy állam akkor alkalmazhat egy másik állammal szemben, ha ez utóbbi a nemzetközi jog megsértésével kárt okoz az első állam állampolgárának vagy annak vagyonában.⁸²⁷ Az alkalmazott eszközök nem lehetnek ellentétesek a nemzetközi joggal, és a viták megoldásának nem bírói eszközei (diplomáciai-konzuli tárgyalások, választott bírósághoz való fordulás, stb.) vehetők igénybe.⁸²⁸

Az EKSz. által garantált jog, ennél sokkal prózaibb módon, mindössze egy minimális konzuli segítségnyújtásra, vagy az Unió területén kívül bajba jutott uniós polgárok *közigazgatási-tárgyi segítségére*⁸²⁹ korlátozódik a diplomáciai képviseltek és konzulátusok részéről, és csak azokban az államokban elérhető, ahol nincs vagy nem elérhető az érintett személy állampolgárságának megfelelő képviselő. Az Európai Közösség valódi diplomáciai védelmet kizárólag a közösségi intézmények tagjai és alkalmazottai tekintetében gyakorol,⁸³⁰ az Európai Közösségek kiváltságairól és mentességeiről szóló jegyzőkönyv értelmében.

A közösségi jog által harmadik országok területén biztosított védelem témája nyilvánvaló aktualitása és érdekessége ellenére meglehetősen mellőzött, mind a nemzetközi jogászok, mind pedig a közösségi jogászok körében. Utóbbiak többnyire a fentiekben általam is ismertetett 95/553 határozat jellemzésére korlátozódnak, előbbieik pedig arra, hogy a klasszikus diplomáciai védelem alóli különleges kivételként emlegetik az intézményt.⁸³¹ Az intézmény kivételes egyrészt abból a szempontból, hogy eltér az állampolgársághoz kötöttség

⁸²⁷ Condorelli, Luigi: La protection diplomatique et l'évolution de son domaine d'application. Rivista di diritto internazionale. 1/2003, 6. o., idézi az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának a diplomáciai védelemről szóló 2000. március 7-i első jelentésében található meghatározást.

⁸²⁸ Quoc Dinh, Nguyen – Dailler, Patrick - Kovács Péter: Nemzetközi közjog. Osiris, Budapest, 1998., 383. o.

⁸²⁹ Blumann: Une ébauche de communautarisation ..., 260. o.

⁸³⁰ D'Oliveira: European citizenship: its meaning, its potential. In: Dehousse [szerk.]: i.m., 140. o.

⁸³¹ Condorelli, i.m., 12. o.

elvétől. A klasszikus fő szabály szerint ugyanis az állam diplomáciai védelmet csak a hozzá állampolgársági kapcsolattal kötődő természetes személyek és a vele hasonló szoros kapcsolatot felmutató jogi személyek javára gyakorolhat, de például hontalan javára nem.⁸³² Nemzetközi megállapodás hiányában tehát „egyedül az állampolgársági kapcsolat nyújtja a diplomáciai védelem nyújtásának jogát.”⁸³³ Az állampolgársági kapcsolattal szemben további feltételt is támasztott a nemzetközi közjog: megköveteli a tényleges állampolgárságot (*nationalité effective*),⁸³⁴ amely a lakóhely megválasztásában, a polgári és politikai jogok és a gazdasági tevékenység gyakorlásában megnyilvánuló valódi kapcsolatot jelent.⁸³⁵

Az EKSz. 20. cikke által bevezetett védelem lényege éppen az, hogy nem korlátozódik a tagállamok saját állampolgáira, hanem azt adott esetben más tagállamok állampolgárai számára is nyújtható.⁸³⁶ Vajon tekinthető az uniós polgárság a fenti értelemben valódi kapcsolatnak a tagállamok állampolgárai és az Unió között? A nemzeti jogszabályok és a Nemzetközi Bíróság⁸³⁷ e kapcsolat objektív jellegét emelték ki, meg kell azonban jegyezni, hogy az EU számos olyan gazdasági és szociális tevékenységet fed le, amely közvetlen kapcsolatot hoz létre közte és az egyének között, és ily módon megfelelhet a Nemzetközi Bíróság által támasztott „ténylegesség” követelményének.⁸³⁸

Abban az esetben azonban, ha ezen objektív állampolgársági kapcsolat nem lenne igazolható, megállapítható a Közösség és tagállamai között fennálló, a Maastrichti Szerződés által létrehozott kapocs, és ily módon a kölcsönös segítségnyújtás kötelezettsége ebből a nemzetközi szerződésből eredeztethető. Ebből a szempontból tehát a diplomáciai és konzuli védelem közösségi intézménye nem egy forradalmi újítás, mivel már a diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. április 18-i bécsi egyezmény is lehetővé tette a közös képviseltek felállítását. „Két, vagy több állam ugyanazt a személyt akkreditálhatja képviselte vezetőjeként egy másik államhoz, kivéve ha ezt a fogadó állam ellenzi.”⁸³⁹ A konzuli kapcsolatokról szóló 1963. április 24-i bécsi egyezmény hasonlóan rendelkezik.⁸⁴⁰

⁸³² Quoc Dinh– Dailler – Kovács, i.m., 381. o.

⁸³³ Ugyanott, hivatkozva az Állandó Nemzetközi Bíróság Panevezys-Saldutiskis vasút ügyre, 1939. február 28., Série A/B no 7616. o.

⁸³⁴ Lásd különösen a Nemzetközi Bíróság Nottebohm-ügyben (2e phase) hozott határozatát, 1955. április 6., Rec. 1955., 23. o.

⁸³⁵ Blumann: Une ebauche de communautarisation ..., 258. o.

⁸³⁶ Condorelli, i.m., 12. o.

⁸³⁷ Blumann a Flegenheimer (Olaszország-Egyesült Államok) ügyben 1958. szeptember 20-án hozott ítéletre (R.S.A. XIV., 237. o.) hivatkozik. Lásd: Blumann: Une ebauche de communautarisation..., 258. o.

⁸³⁸ Ugyanott, 258. o.

⁸³⁹ Magyarországon kihirdetette az 1965. évi 22. törvényerejű rendelet. Az egyezmény 6. cikke.

⁸⁴⁰ Magyarországon kihirdetette az 1987. évi 13. törvényerejű rendelet. Az egyezmény 8. cikke.

Újszerű azonban ez a közösségi intézmény abból a szempontból, hogy a Maastrichti Szerződés klauzulája egy nyílt, általános felhatalmazást tartalmaz: nem határozza meg pontosan, hogy mely harmadik állam(ok) területén melyik tagállam képviselte helyettesíti a másikat, hanem csak egy általános kötelezettséget fogalmaz meg, és a további kérdések rendezését immár a tagállamokra hagyja.

E helyütt érdemes utalást tenni a közös vízumképviselet egyre dinamikusabban fejlődő rendszerére. Habár ez az intézmény nem függ közvetlenül össze az uniós polgárok konzuli védelemhez való jogával,⁸⁴¹ és nem is az EK Sz. 20. cikkén alapul, hanem a Közös Konzuli Utasítások⁸⁴² keretében fogadták el, mégis előremutató példaként szolgálhat a konzuli képviseletek együttműködése tekintetében. E szabályok eredetileg a schengeni *acquis* részét képezték, ma viszont már a közös vízumpolitikára vonatkozó I. pilléres joganyagként jelennek meg, határozat formájában,⁸⁴³ és lehetővé teszik, hogy egy tagállam vízumkérelem átvétele vagy/és kiadása céljából képviseljen egy másikat, anélkül azonban, hogy a képviselt államtól átvenné a döntés jogát.⁸⁴⁴ A Bizottság további terve e tárgykörben a vízumkérelmek befogadására alkalmas közös központok létrehozására,⁸⁴⁵ továbbá a vízumkiadásra vonatkozó eljárások összességét felülvizsgáló és összevonó, a helyi konzuli együttműködést erősítő, azok hatékonyságát növelő Vízumkódex elfogadása rendelet formájában.⁸⁴⁶ A Konzuli Utasításokat felváltó rendelettervezet a közös vízumkérelmezési központok felállításán kívül két új megoldási lehetőséget javasol: a közös elhelyezést (*co-location*), amely lehetővé tenné, hogy a „befogadó” tagállam konzulátusán két vagy több tagállam közösen használja a berendezéseket; valamint a kiszervezést (*outsourcing*), a vízumkérelmek fogadásának és/vagy kiadásának valamilyen külső szolgáltatóra bízását. Adatvédelmi szempontból ez utóbbi tűnik a legtöbb veszélyt magában hordozó megoldásnak, és a további konzuli feladatok – úti

⁸⁴¹ Lásd az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelméről harmadik országokban című zöld könyvére (COM (2006) 712 végleges) vonatkozó az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsági vélemény (HL C 161., 75. o.) 3. 13. pontját.

⁸⁴² A Schengeni Végrehajtó Bizottság többször módosított, a Közös kézikönyv és a Közös konzuli utasítás végleges változatáról szóló 1999. április 28-i határozata (SCH/Com-ex (99) 13).

⁸⁴³ 2003. december 2-i 2004/15 tanácsi határozat (HL L 5., 76. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 7. kötet, 5. o.).

⁸⁴⁴ Az első ilyen közös vízumkérelem átvevő központ Kisinyovban (Moldova) nyílt meg 2007. április 12-én, a Magyar Köztársaság nagykövetségén. A Központ Magyarországra, Ausztriába, Szlovéniába és Lettországra irányuló vízumkérelmeket vesz át. Azóta a jekatyerinburgi Magyar Főkonzulátus is közös vízumképviseletként működik, Magyarországon kívül a Lettországra, valamint a Finnországra utazók is beadhatják itt vízumkérelmüket (http://www.onkornet.hu/cikk.html?cikk_id=14860), illetve 2009. április 7-e óta az iztambuli Magyar Főkonzulátus is, amely azon török állampolgárok vízumkérelmét is befogadja, akiknek úti célja Szlovénia vagy Észtország (http://www.mfa.gov.hu/kulkepviselet/TR/hu/Hirek/20090408_cac_megnyito.htm). 2009. június 1-től Finnország Peruban (Lima), Nicaraguában (Managua) és Tanzániában (Dar es Salaam) működő külképviseletein rövid távú beutazásra jogosító magyar vízumot is lehet igényelni.

⁸⁴⁵ COM(2006)269 végleges

⁸⁴⁶ COM(2006)403 végleges. 2009. június 25-én a Tanács első olvasatban elfogadta (PRES/09/195).

okmányok pótlása, segítségnyújtás baleset, haláleset esetén – nehezen tűnnek kiszervezhetőeknek.

További nehézséget okoz, hogy még ha az állampolgársági kapcsolat fennállta – akár az állampolgársági kapcsolat objektív jellege és ténylegessége, akár nemzetközi megállapodás alapján – igazolható is, a közösségi jog jelen állapotában hiányzik a nemzetközi jog által megkövetelt másik elem, *az állam léte*. Az Unió – bár kétségtelenül több, mint egy egyszerű nemzetközi szervezet – még semmiképpen sem tekinthető államnak, hanem csupán államok szövetségének.⁸⁴⁷ A nemzetközi jogból azonban levezethető egy olyan megoldás, amely nem követeli meg az Unió államiságának kialakítását: nem precedens nélküli ugyanis, hogy a Nemzetközi Bíróság elismerte egy nemzetközi szervezet jogát arra, hogy – legalábbis funkcionális – védelemben részesítse alkalmazottait.⁸⁴⁸

Második nagyon lényeges eltérés a klasszikus diplomáciai védelemtől az, hogy kivételt képez azon az alapon is, hogy *nem a tagállamok szabad belátásán alapul*, nem kizárólag ők az urai annak a döntésnek, hogy nyújtják-e a védelmet, és ha igen, akkor milyen terjedelemben és formában; már nem élveznek teljes szabadságot e tekintetben.⁸⁴⁹ A közösségi jogban bevezetett „diplomáciai és konzul védelem” ugyanis eltérő logikát képvisel: egy valódi jogot vezet be az uniós polgárok számára, így ha a jog gyakorlását meghatározó részletes szabályokban lefektetett feltételek teljesülnek, akkor a másik tagállam nem mérlegelhet, hanem köteles a védelmet biztosítani. Ezt a feltételezést alátámasztja a 95/553 határozat megszövegezése is, amely felsorolja azokat a helyzeteket, amikor egy másik tagállam „köteles” segítséget nyújtani. Az Alapjogi Charta – átvéve az EKSz. 20. cikkének megszövegezését – szintén az egyén jogaként, méghozzá alapvető jogaként határozza meg a diplomáciai és konzuli védelmet.⁸⁵⁰ Ellentmondásos lehetne ez a helyzet, ha előfordulhatna, hogy az egyik tagállam – diszkrecionális jogát gyakorolva – nem nyújt védelmet saját állampolgárának, egy másik tagállamtól viszont joga lenne ezt a védelmet igényelni.⁸⁵¹ Ezt a

⁸⁴⁷ Arra is található azonban történelmi példa, hogy egy államszövetség (például az Észak- Német Szövetség) központi hatalma gyakorolta a diplomáciai és konzuli testületek felállításának a jogát. Lásd: Blumann: *Une ebauche de communautarisation ...*, 263. o.

⁸⁴⁸ Lásd a Nemzetközi Bíróság 1949. április 11-én az Egyesült Nemzetek szolgálatában elszenvedett károk ügyében adott tanácsadó véleményét.

⁸⁴⁹ Lásd különösen a Nemzetközi Bíróság Barcelona Tractation ügyben hozott határozatát, 1970. február 5., Rec. 1970., 43. o.; Quoc Dinh– Dailier- Kovács, i.m., 383. o.

⁸⁵⁰ Az Alapjogi Charta 46. cikke értelmében: „Bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.”

⁸⁵¹ Condorelli, i.m., 13. o.

helyzetet védi ki a másodlagos közösségi jogi szabályozás, amikor mind az ideiglenes úti okmányok kiállítása, mind pedig a pénzbeli segítség nyújtása esetén a származás szerinti tagállam hozzájárulásához köti a védelem nyújtását.

A klasszikus diplomáciai védelem esetében a harmadik államnak (explicit vagy legalábbis implicit módon) el kell fogadnia a származási ország eljárását, illetve adott esetben azt, hogy e helyett az állam helyett egy másik járjon el.⁸⁵² Ez a kritérium érvényes az EKSz. 20. cikke végrehajtásakor is. Az ehhez szükséges lépések megtételét az EKSz. azonban már tagállami hatáskörbe utalja. A tagállamok többnyire egyszerű értesítés formájában szerzi meg a harmadik országok hatóságainak egy másik állam polgárainak védelmére irányuló beleegyezését, azonban sokszor nem egyértelmű, hogy milyen mértékben szerezték meg azt, ezt egyértelműbbé kellene tenni.⁸⁵³

3. Összegzés

A jog aktualitását és gyakorlati jelentőségét maradéktalanul alátámasztja az a két tény, hogy évente körülbelül 180 millió uniós polgár utazik hosszabb vagy rövidebb időre harmadik országba, de jelenleg csupán három országban rendelkezik minden tagállam képvisellel.⁸⁵⁴ A képviselő hiányát csak tovább mélyítette az Európai Unió bővítése. Számos, az uniós turisták által kedvelt úti célon (például Barbados, Bahama-, Maldív- és Seychelle-szigetek) egy vagy legfeljebb két tagállam rendelkezik képvisellel.⁸⁵⁵ Becslések szerint uniós szinten mintegy félmillió polgár igényel évente harmadik államban segítséget, közülük nagyjából minden tizenkettedik olyan országban, ahol államának nincs képviselője.⁸⁵⁶ A 2004 decemberi dél-kelet-ázsiai szökőár okozta katasztrófa helyzet vagy a 2006 júliusi libanoni konfliktus rámutatott arra, hogy az uniós polgároknak szükségük van egy hatékony védelmi mechanizmusra harmadik országok területén.

⁸⁵² Blumann a Flegenheimer (Olaszország-Egyesült Államok) ügyben 1958. szeptember 20-án hozott ítéletre (R.S.A. XIV., 237. o.) hivatkozik. Lásd: Blumann: Une ébauche de communautarisation ..., 259. o.; COM(2006)712 végleges, 12. o.

⁸⁵³ Hatékony diplomáciai és konzuli védelem harmadik országok területén: az Európai Unió hozzájárulása a kérdéshez. Cselekvési terv 2007-2009. A hatásvizsgálat összefoglalása. Brüsszel, 2008. február 5. [SEC (2007) 1601], 3. o.

⁸⁵⁴ Ezek: az Amerikai Egyesült Államok, a Kínai Népköztársaság és az Orosz Föderáció. Forrás: COM(2006)712 végleges, 4. o.

⁸⁵⁵ COM(2007)767 végleges, 2. o.

⁸⁵⁶ 425 000 ezerből nagyjából 37 000. Forrás : COM(2007)767 végleges, 2. o.

A diplomáciai és konzuli védelem továbbra is a tagállamok és harmadik államok közötti nemzetközi szerződéseken alapul, és ezeknek a szerződéseknek a megkötése továbbra is kormányközi (tagállami) és nem közösségi hatáskörben marad. Így nem beszélhetünk a tagállamoktól független, közösségi diplomáciai és konzuli védelemről. Jelentős előrelépést jelenthetne már az is, ha a Közösség és a tagállamok által harmadik államokkal közösen megkötött vegyes megállapodásokban a diplomáciai és konzuli védelemre vonatkozó beleegyezés szabványosított záradékát alkalmaznák, melynek értelmében a harmadik országok elfogadhatnák, hogy az Unió polgárainak a helyszínen képvisellel rendelkező valamennyi tagállam segítséget nyújthat.⁸⁵⁷ A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése világos jogalapot fog biztosítani az uniós jog alkalmazásához e területen, mivel az EUMSZ. 23. cikkének szövege lehetővé teszi a Tanácsnak, hogy olyan irányelveket fogadjon el, amelyek *„az e védelem megkönnyítéséhez szükséges koordinációs és együttműködési intézkedéseket [állapítanak meg].”*

További problémát jelent, hogy a védelem nem egységes: mivel az EK SZ. csak arra kötelezi a tagállamokat, hogy azonos feltételekkel nyújtsanak védelmet az Unió polgárának, mint amelyekkel a saját állampolgárainak nyújt; az uniós polgárok annyi fajta szabályozással találkozhatnak, ahány tagállam létezik. Hosszabb távon az Uniónak törekednie kellene arra, hogy – mindenesetre a legfontosabb területeken – egységes – legalábbis harmonizált – védelmet biztosítsanak a polgároknak állampolgárságuktól függetlenül. Eközben természetesen törekedni kell arra is, hogy az egységesítés ne járjon a védelmi szint csökkenésével. Néhány kiemelt területen már elindult az egyeztetés, így a harmadik országokban dolgozó és élő európai uniós polgárok,⁸⁵⁸ valamint az uniós polgár azon családtagjainak védelme terén, akik nem rendelkeznek valamely tagállam állampolgárságával.⁸⁵⁹ Ez utóbbi csoport védelme a Bizottság álláspontja szerint megoldható lenne 95/553 határozat személyi hatályának kiterjesztésével vagy esetleg egy, az EK SZ. 22. cikkén alapuló jogi aktus elfogadásával. A harmadik olyan terület, ahol sürgős szüksége lenne a nemzeti jogszabályok összehangolása, a földi maradványok azonosítása és hazaszállítása. Rövid távon megoldást jelentene e területen is a 95/553 határozat hatályának kiszélesítése,

⁸⁵⁷ COM(2006)712 végleges, 12. o.

⁸⁵⁸ Lásd különösen a harmadik országokkal szemben folytatandó migrációs politikával kapcsolatos előzetes tájékoztatói és egyeztetési eljárás bevezetéséről szóló, 1988. június 8-i bizottsági határozatot (HL L 183., 1988.7.14., 35. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 335. o.)

⁸⁵⁹ Lásd a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2003. november 25-i, 2003/109/EK tanácsi irányelvet (HL L 16., 2004.1.23., 44. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 272. o.).

vagy pedig a tagállamoknak az Európa Tanács e tárgyú egyezményéhez⁸⁶⁰ való csatlakozás ösztönzése, hosszútávon pedig az eljárások egyszerűsítése és egy európai kompenzációs rendszer felállítása.⁸⁶¹

Az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelme jelenleg sokkal inkább az uniós polgárság külső dimenziójának szerepét tölti be: azt, hogy harmadik államok felé megerősíti az Unió azonosságának érzékeltetését és az európai összetartás eszméjét. Ezt a 95/553 határozat preambuluma is alátámasztja, amely egyáltalán nem utal egy *hatékony* diplomáciai és konzuli segítség biztosítására, hanem sokkal inkább az Unióról egy „egységes kép” kialakítására a harmadik országokban.

Az Unió jogi személyiségének explicit elismerésével aktuális lenne ezen a helyzeten változtatni. Az egyik – a tagállami hatásköröket leginkább érintetlenül hagyó – megoldás az lehetne, ha a tagállamok a közös vízumképviselőhöz hasonlóan az uniós polgárok konzuli védelmének területekre is kiterjesztenék a konzuli együttműködést, és egy tagállam több másik képviselőt is ellátná az uniós polgárokkal való kapcsolattartás során. Másik – hosszabb távú – megoldást az nyújthatna, ha a tagállamok közös „euro-konzulátusi” hivatalokat állítanának fel a Bizottság javaslatának megfelelően, amely lehetővé tenné a funkciók egységességének biztosítását, valamint a tagállamok diplomáciai, illetve konzuli hálózati struktúrájával összefüggő állandó költségek megtakarítását.⁸⁶² Ezeknek a hivataloknak a különböző nemzeti képviselők vagy nagykövetségek, illetve az Európai Bizottság küldöttségei adhatnának otthont, a hivatali teendőket pedig a konzuli tisztviselők látnák el, tagállamuk hatósága alatt.⁸⁶³

Ezzel párhuzamosan megfontolandó, hogy tagállami hatáskörből uniós kompetenciába kerüljön át az uniós polgárok számára harmadik országok területén nyújtott segítségnyújtásra vonatkozó nemzetközi megállapodások megkötése.

A közös konzulátusi hivatalok mellett – vagy akár már azok létrehozása előtt is – létre lehetne hozni mozgó konzulátusi egységeket is a harmadik államban jelen lévő tagállami

⁸⁶⁰ Az Európa Tanács 1973. október 26-i, az elhunyt személyek holttestének hazaszállításáról szóló egyezménye (80. egyezmény).

⁸⁶¹ COM(2006)712 végleges, 9. o.

⁸⁶² A Bizottság közleménye: A hágai program végrehajtása: További teendők. COM(2006)331 végleges, 3. o.

⁸⁶³ A Bizottság Zöld Könyve egyelőre négy olyan kísérleti övezetben javasolja a közös tagállami külképviseleti hivatalok felállítását, amelyeket az Európából beérkező turisták magas száma és a tagállami képviselők alacsony szintje jellemez, ezek: a karibi térség, a Balkán, az Indiai-óceán, és Nyugat-Afrika térsége. Forrás: COM(2006)712 végleges, 10. o.

képviseltek hivatalnokaiból.⁸⁶⁴ Ez különösen hasznos lenne nagyobb országokban, tömegeket érintő katasztrófák (szökőár, árvíz vagy akár terrortámadás) esetén, ahol gyors reakcióra és a tagállamok közötti kommunikációra, koordinációra van szükség.

Egy másik, a tagállamok által nehezebben akceptálhatóbb és radikálisabb megoldást jelentene, ha a Bizottság küldöttségeit – amely jelenleg kiterjedtebb hálózattal bír, mint a legtöbb tagállami képviseleti hálózat, de nem rendelkezik konzuli hatáskörrel – fokozatosan konzuli hatáskörökkel ruháznák fel.⁸⁶⁵ Ez a megoldás nem példa nélküli: bizonyos halászati megállapodás értelmében ugyanis a Bizottság delegációi már jelenleg is ellátnak diplomáciai, vagy legalábbis konzuli funkciókat.⁸⁶⁶ E funkciók teljesítését az Elsőfokú Bíróság is megerősítette,⁸⁶⁷ és a Bizottság szándékával is összhangban van, amely konzuli válsághelyzetben a Bizottság delegációinak gyakorlati támogató, logisztikai és humán erőforrás szerepét kívánja erősíteni.⁸⁶⁸

Ezeknek a javaslatoknak a megvalósulását nagyban előmozdítaná egy közös európai konzuli kódex létrehozása,⁸⁶⁹ valamint egy konzuli akadémia felállítása.⁸⁷⁰ Ezzel párhuzamosan, a Gazdasági és Szociális Bizottság támogatná, hogy a konzuli védelemről szóló iránymutatást ruházzák fel kötelező erővel.

Legsürgetőbb szükség azonban arra van, hogy megismerjék a polgárok ezt a jogukat: egy 2006. júliusi Eurobarometer felmérésen mindössze 23 %-uk nyilatkozott ugyanis úgy, hogy ismeri az EK Sz. 20. cikke által biztosított jogokat.⁸⁷¹ A Bizottság Zöld Könyve azt javasolja e tekintetben, hogy egyrészt a személyszállításban érdekelt körökön (utazási irodák, repülőterek, kikötők stb.), valamint az EU honlapján keresztül, másrészt pedig a tagállami

⁸⁶⁴ Barnier-jelentés az Európai Unió Tanácsa elnökének és az Európai Bizottság elnökének: „For a European civil protection force: europe aid”, 2006. május, letölthető: http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf (2008. április 16.), 23. o.

⁸⁶⁵ Ez megfelelne a polgárok „elvárásainak” is, ugyanis 17 %-uk jelenleg is úgy gondolja, hogy a Bizottság küldöttségei ellátnak ilyen feladatokat. Forrás: COM (2006) 712 végleges, 4. o.

⁸⁶⁶ Így például az 1990. április 25-én kötött és az 1236/90 tanácsi rendelettel (HL L 125., 1991., 1. o.) megerősített, az EGK és Bissau-guineai Köztársaság kormánya között létrejött halászati megállapodáshoz csatolt jegyzőkönyv módosított K pontja úgy rendelkezett, hogy ha valamely tagállam zászlaja alatt hajózázó hajó Bissau-Guinea halászati övezetére hajózik be, és ott kiköt, akkor erről 48 órán belül értesíteni kell a Bizottság ottani küldöttségét. A Bizottság küldöttsége (vagy a hajó tulajdonosa) kérheti a helyi hatóságoktól, hogy óvadékért cserébe a hajót 24 órán belül bocsássák szabadon. Ha valamelyik fél szükségesnek tartja, azonnali konzultációt kezdeményez a halászati megállapodás szabályai szerint.

⁸⁶⁷ A T-572/93. sz. Odigitria AAE kontra Tanács és Bizottság ügyben 1995. július 6-án hozott ítélet (EBHT 1995., II-2025. o.) 77. pontja.

⁸⁶⁸ A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek: A hágai program végrehajtása: További teendők COM (2006) 331 végleges, 3. o.

⁸⁶⁹ COM (2006) 331 végleges, 4. o.

⁸⁷⁰ Barnier-jelentés, 23. o.

⁸⁷¹ COM (2006) 712 végleges, 4. o.

útlevélben az EK Sz. 20. cikke szövegének elhelyezésével hatékonyan kellene tájékoztatni a polgárokat.⁸⁷²

⁸⁷² A Bizottság ajánlása (2007. december 5.) az EK Sz. 20. cikke szövegének az útlevekben történő megjelenítéséről (HL L 118., 2008.5.6., 30. o.). A polgárok tájékoztatására vonatkozó további javaslatokat, illetve azok részleteit lásd a Bizottság e területre vonatkozó cselekvési tervében [COM (2007) 767 végleges].

HARMADIK RÉSZ: ALTERNATÍV KÖZÖSSÉGI JOGI JOGORVOSLATI ESZKÖZÖK AZ UNIÓS POLGÁROK EGYENLŐ BÁNÁSMÓDHOZ VALÓ JOGÁNAK BIZTOSÍTÁSA TERÉN

Az előző részben alátámasztottam azt, hogy az uniós polgárok státuszának központi magját a diszkrimináció tilalma jelenti. Azonban biztosít a közösségi jog olyan eszközöket, amelyekkel az uniós polgárok e joguk védelme érdekében élhetnek? Véleményem szerint legalább három ilyen eszköz létezik ma a közösségi jogban: az EB közvetett vagy közvetlen jogorvoslatán túl az uniós polgárok alternatív jogorvoslati eszközként igénybe vehetik az európai ombudsmanhoz (EO) címzett panasz és az EP-hez benyújtott petíció eszközét is. Igaz ugyan, hogy egyik eszköz sem kizárólag az egyenlő bánásmódhoz való joguk megsértésekor alkalmazható, hanem jóval szélesebb területen biztosíthat védelmet, azonban kétségtelen, hogy az állampolgárság alapján történő diszkrimináció esetén is „bevetethők.” Az is igaz, hogy mindhárom eszközt igénybe vehetik nem uniós polgárok mellett harmadik államok állampolgárai, valamint jogi személyek is.

Vitathatatlan, hogy az Európai Közösségek Bíróságainak kiemelkedő szerepe van az uniós polgárok egyenlő bánásmódhoz való jogának biztosítása terén. E szerep közvetlenül az EKSz. 220. cikkéből fakad, amelynek értelmében a Bíróság feladata a közösségi jog tiszteletben tartásának biztosítása a Szerződés értelmezése és alkalmazása során. E rendelkezés magában foglalja többek között azt, hogy őrködjön a Szerződésben meghatározott tilalmak – így a diszkrimináció tilalma – tiszteletben tartása felett.⁸⁷³ Ez a feladatkör leginkább két eljárástípusban jelenik meg: egyrészt a tagállami kötelezettségszegés megállapítására irányuló eljárásokban, másrészt pedig a közösségi jog értelmezésével, érvényességével kapcsolatos vitákban, az előzetes döntéshozatali eljárásokban.⁸⁷⁴ E helyütt azonban nem célom az eljárások még vázlatos ismertetése sem, mivel ez egyrészt meghaladná e dolgozat terjedelmét, másrészt ezen eljárások a magyar nyelvű szakirodalomban feldolgozásra kerültek.⁸⁷⁵ A dolgozat egyes – különösen a szabad mozgás jogával

⁸⁷³ Király i.m., 73. o.

⁸⁷⁴ Ugyanott, 75. o.

⁸⁷⁵ Lásd: Blutman László: EU-jog a tárgyalóteremben: Az előzetes döntéshozatal. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003.; Osztovcics András: Az előzetes döntéshozatali eljárás legfontosabb elméleti és gyakorlati kérdései, KJK-Kerszöv, Budapest, 2005.; Várnay Ernő – Papp Mónika – Varju Márton – Bartha Ildikó: EU-jog a tárgyalóteremben: A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások. CompLex, Budapest, 2006

kapcsolatos – részeiben⁸⁷⁶ az EB vonatkozó ítélkezési gyakorlata ugyanakkor kimerítő módon ismertetésre került.

A következőkben tehát csak az ombudsmani panasz és a petíció - mint a közösségi jog által az uniós polgárok jogai között nevesített alternatív jogorvoslati eszközök – igénybevételére vonatkozó szabályokat és korlátait ismertetem.

⁸⁷⁶ Lásd a dolgozat II. fejezetének 4.2. pontját és III. fejezetét, továbbá az EP választójog vonatkozásában a IV. fejezet 2.3.2. pontját.

VII. FEJEZET

AZ OMBUDSMANI PANASZ JOGA

A XXI. század elejére rendkívüli módon megnőtt az ombudsmant „alkalmazó” országok száma: a világ több mint 120 országában – köztük valamennyi európai államban – tevékenykedik egy (vagy akár több) ombudsman.⁸⁷⁷ Az olcsóság, könnyű elérhetőség, informális eljárás az egyes nemzeti sajátosságokon túlmenően valamennyi ombudsman eljárására jellemző, és ezen indokok nagyban hozzájárultak az intézmény ilyen széles körű elterjedéséhez. De vajon egy olyan szupranacionális szervezetben, mint az Európai Unió, tud hasonló hatékonysággal működni, mint az egyes nemzetállamokban? És egyáltalán: van rá szükség akkor, amikor több közösségi fórumon is – az EB, az EP – léteznek a polgárok határokön túlmutató problémáinak megoldására alkalmazható eljárások?

1. Az EO intézményének felállítása⁸⁷⁸

Az európai ombudsmeni intézmény felállításának a gondolata legelőször 1973-ban vetődött fel: az EP dán képviselői – brit kollegáik támogatásával – kezdeményezték egy EO felállítását. Ezt a korai javaslatot azonban mind a Bizottság, mind pedig a Tanács negatívan fogadta: feleslegesnek ítélték meg egy ilyen intézmény létrehozatalát.⁸⁷⁹ Az „ombudsmánia”⁸⁸⁰ azonban tovább folytatódott Európában: az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése is javaslatot fogalmazott meg az államoknak ombudsmanok kinevezésére vonatkozóan.⁸⁸¹ A Közösségben 1979-ben vetődött fel újra a javaslat a *Derek Walker-Smith*

⁸⁷⁷ European Ombudsman-Institutions, First results of the Scientific Project on the Comparison of European Ombudsman-Institutions and their Legal Basis. University of Vienna, letölthető: <http://www.ioi-europe.org/index2.html> (2006.07.05.). Legutóbb Bulgáriában hoztak létre ombudsmeni hivatalt, a 2006. február 3-i alkotmánymódosítással.

⁸⁷⁸ A témáról lásd részletesebben: Asztalos Zsófia: Az Európai Unió ombudsmanja. Szakdolgozat. Miskolc, 2000.

⁸⁷⁹ Biering, Peter: The Danish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union. In: The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution. OPOCE, Luxembourg, 2005., 38. o.

⁸⁸⁰ A kifejezést – nem pejoratív értelemben, más szerzőkkel (többek között Misa Kelly, Patrick J. Smith, Patricia Thomas flocal Government Ombudsman, York], Sir Guy Powles, Jorge Santistevan de Noriega [Defensor del Pueblo, Peru], Anne Peters) összhangban – arra a jelenségre használom, hogy a 20. század utolsó negyedében ugrásszerűen megnövekedett az érdeklődés az intézmény iránt mind a szakmai körökben, mind pedig általában a társadalomban.

⁸⁸¹ Recommendation 757 of the Assembly of the Council of Europe (1975) on the conclusions of the Assembly’s Legal Affairs Committee with the Ombudsmen and Parliamentary Commissioners in Council of Europe member states (Paris, 18-19 April 1974)

képviselő által készített jelentésben,⁸⁸² és áprilisban az EP pozitívan foglalt állást e kérdésben.⁸⁸³ De a folyamat ezúttal is elakadt: ősszel a választások után már az új – első alkalommal közvetlenül választott – EP nem támogatta a javaslatot, nem utolsó sorban azért, mert a saját petíciós jogkörét féltette. Az elutasítás másik oka az lehetett, hogy az EGK tagállamaiban ekkor még viszonylag ismeretlen volt az intézmény: az akkori tizenkét tagállam közül mindössze háromban⁸⁸⁴ működött ombudsman vagy ahhoz hasonló intézmény.⁸⁸⁵

1984-ben a Petíciós bizottság előtt újra felmerült az ombudsman intézményének javaslata – a bizottság azonban egyértelműen elutasítását javasolta az EP-nek, azzal az indoklással, hogy az ő hatásköreivel ütközik; és helyette inkább a bizottság prerogatíváit erősítse a Parlament.⁸⁸⁶ Az *Adonnio Bizottság* a következő évben ugyanakkor újra támogatta egy EO felállítását az uniós polgársággal kapcsolatban,⁸⁸⁷ valamint a dán kormány konkrét javaslatot terjesztett elő az intézmény felállítására az EEO aláírásához vezető kormányközi konferencián, 1985. októberében. Ez azonban meglehetősen késői volt (hat héttel a KKK lezárása előtt), és – mivel mindössze egy alkalommal tudtak a témáról tárgyalni – nem sikerült elegendő támogatást szerezni a javaslatnak.⁸⁸⁸

A 80-as évek második felében azonban némiképpen változott a helyzet: először is ismertebbé vált az intézmény; a tagállamok kétharmadában létrehoztak ombudsmani hivatalt. Másrészt meg is nőtt egy olyan szervre az igény, amely a polgárok Közösséggel szembeni panaszait bírálja el. Ahogy a fentiekben már utaltam rá, az EP Petíciós bizottsága (PB) is egy ilyen jellegű szerv, amely eredményesen – mondhatni egyre sikeresebben – működött a 80-as évek folyamán. Az Európai Bíróságra ugyanez nem mondható el: ebben az időszakban túlterheltsége egyre fokozódott, már-már munkaképtelenné vált. A közösségi jog azonban a belső piac programjának az 1987-ben hatályosult EEO-ban való meghirdetésével minden korábbi mértéket meghaladó léptékben indult „burjánzásnak.” A bírói ellenőrzés nem kellő

⁸⁸² Report drawn up on behalf of the Legal Affairs Committee on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament, 6 April 1979 (PE 57.508/fin.). Rapporteur: Sir Derek Walker-Smith. Letölthető: <http://www.ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/57-508.pdf> (2006. 07.05.)

⁸⁸³ European Parliament resolution on report on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament (HL 1979., 140., 153. o.).

⁸⁸⁴ Egyesült Királyság, Dánia, Franciaország

⁸⁸⁵ Gammeltoft-Hansen, Hans: Trends Leading to the Establishment of a European Ombudsman. In: The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution. OPOCE, Luxembourg, 2005., 16. o.

⁸⁸⁶ Biering: The Danish Proposal ..., In: The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution. OPOCE, Luxembourg, 2005., 39. o. Még ugyanebben az évben, 1984-ben a Fontainebleau-i csúcserkezlet napirendjén is felvetődött a téma, melyre válaszul az 1985-ben kiadott Chanterie jelentés is szükségtelemnek minősítette az intézmény felállítását.

⁸⁸⁷ The „Adonnio Report” – Report to the European Council by the *ad hoc* committee „On a People’s Europe”, A 10.04 COM85 (SN/2536/3/85). (Letölthető: <http://www.ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/2536-3-85.pdf>)

⁸⁸⁸ Biering: The Danish Proposal ..., 39-40. o.

hatékonyasága és a közösségi jogi szabályozás, és egyúttal az európai közigazgatás megnövekedése⁸⁸⁹ vette fel újra az ombudsman iránti sürgető igényt.

A maastrichti KKK-n *Felipe González* spanyol miniszterelnök az „*Unió Polgára*” státusz bevezetését kezdeményező, 1990. május 4-i levelében javasolta a jogok speciális védelmének intézményesítését is. Az első konkrét javaslat is a spanyol delegációtól érkezett, 1991. február 21-én. Ez a tervezet – amelyet a Bizottság erősen támogatott – azonban még csak lábjegyzetben, mint alternatíva tartalmazta egy uniós ombudsman felállítását; a fő szöveg minden tagállamban egy-egy, külön uniós ügyekkel foglalkozó ombudsman létrehozatalára vonatkozott.⁸⁹⁰

Végülis az elfogadott szabályozás nem ezt a javaslatot követte (amely egyébként nem is tartalmazott részletes rendelkezéseket az intézmény jogállásra, működésére vonatkozóan), hanem a dán delegáció sokkal kidolgozottabb, 1991. márciusi javaslatát,⁸⁹¹ amely tartalmazta azt, hogy az uniós szinten egyszemélyű hivatalt, az EO-t a Parlament a saját megbízásával megegyező időre nevezze ki, felmentéséről pedig az Európai Bíróság határozzon. A javaslat kulcseleme volt, hogy az ombudsman teljesen független legyen, aki jogosult a tagállamokban lakóhellyel vagy székhellyel rendelkező személyektől a közösségi intézményeknél felmerülő hiányosságokkal (*deficiencies*) kapcsolatos előterjesztések (*submissions*) átvételére. Fontos eleme volt a javaslatnak, hogy előírja, az ombudsman tevékenységét szabályozó, EP által megalkotandó jogszabálynak rendeznie kell az ombudsman és a PB közötti kapcsolatot. A javaslatot sem a Bizottság, sem az EP nem fogadta „kitörő lelkesedéssel”; ez előbbi attól tartott, hogy egy ellenőrzést gyakorló intézmény tovább növelheti a terheit, az utóbbi pedig továbbra is a PB szerepét féltette.⁸⁹² A tagállamok – köztük Spanyolország, az Egyesült Királyság és természetesen Dánia – erősen támogatta az intézmény felállítását.⁸⁹³ A MSz. bevezette tehát az EO intézményét. E tekintetben két ponton módosította az EK Sz.-t:

1. A 8d. cikk (jelenleg EK Sz. 21. cikk) második számozatlan bekezdése kimondja:

„Minden uniós polgárnak joga van a 195. cikkben intézményesített ombudsmanhoz fordulni.”

⁸⁸⁹ Gammeltoft-Hansen: Trends Leading to the Establishment ..., 21-24. o.

⁸⁹⁰ Letölthető: <http://www.ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/3940-90.pdf> (2006. 07.05.)

⁸⁹¹ A kérdéstről lásd részletesebben: Biering: The Danish Proposal ..., 38-51. o. A dán javaslat letölthető: <http://www.ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/1777-91.pdf>

⁸⁹² Biering, Peter: The Danish Proposal ..., 46. o.

⁸⁹³ Biering megjegyzi, hogy az ombudsman intézményének bevezetése mindössze „egy eszköz volt egy nagyobb politika játékban”, a „valamit valamiért” üzletben; Dánia ugyanis erősen ellenezte az együtdöntési eljárás bevezetését, az e területen tanúsított engedékenységeért „cserébe” a többi tagállam támogatta az ombudsman intézményének dán javaslatra történő bevezetését (ugyanott, 50. o.).

2. A 138e. cikk (jelenleg EKSZ. 195. cikk) négy bekezdésben foglalja össze az EO feladataival és jogállásával kapcsolatos legfontosabb szabályokat, amelyeket majd a következő fejezetben fejtek ki részletesen.

Az ombudsman alapokmányának megalkotását közel két éves munka⁸⁹⁴ és újabb hosszas vita előzte meg.⁸⁹⁵

A Bizottság érdekei azt diktálták, hogy az ombudsman teljes függetlensége és az iratbetekintési jog korlátozása mellett érveljen. Előbbi érvényesülése érdekében javasolta, hogy az EO – a Bizottság vagy a Számvevőszék elnökéhez hasonlóan – tegyen esküt az Európai Bíróság előtt, valamint kapjon szabad kezét munkatársai megválasztása területén. Ez a javaslat egyetértésre talált a EP-ben. Nagyobb ellenállás fogadta a bizalmas és titkos dokumentumok megtekintésének kizárására vonatkozó javaslatot. A panaszok benyújtására nyitva álló határidőt illetően a Tanács (1 év) és a EP (3 év) javaslata közötti köztes megoldás született: 2 év. A két másik kérdést (a hibás ügyintézés fogalmának definiálását és az európai és a nemzeti ombudsmanok közötti részletes kapcsolat szabályozását) illetően az intézmények úgy határoztak, hogy nem szabályozzák ezeket.

Az EP végül 1994. március 9-én az EKSz. 195. cikkének (4) bekezdése alapján, a Bizottság véleményének ismeretében és a Tanács minősített többséggel megadott jóváhagyásával megalkotta az ombudsmanról szóló szabályokat, és megállapította a feladatai ellátásához szükséges feltételeket. Az elfogadott szabályozás „*Az európai ombudsman alapokmánya*” címen az EP eljárási szabályzatának mellékletében található.⁸⁹⁶ Az ombudsman megválasztása érdekében többször kellett módosítani az EP eljárási szabályzatát is.⁸⁹⁷

⁸⁹⁴ Rosy Bindit (MEP) már 1992. márciusában felkérték egy jelentés elkészítésére, amit 1992. december 17-én szavazott meg a Parlament [Report of the Committee on Institutional Affairs on the regulations and conditions governing the performance of the European Ombudsman's duties, 14 October 1992 (A3-0298/92). Rapporteur: Rosy Bindit]. Ezt közel másfél éves intézményközi egyeztetés követte. Lásd erről részletesebben: Perillo, Ezio: The Process of Drafting the European Ombudsman's Statute, In: The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution, OPOCE, Luxembourg, 2005., 52-82. o.

⁸⁹⁵ A vita első sorban a következő kérdéseket érintette: definiálják-e a hivatali visszasság (*maladministration*) fogalmát, és ha igen, akkor hogyan? Milyen mértékű legyen a közösségi intézmények – és alkalmazottaiknak – az ombudsman felé fennálló tájékoztatási kötelezettsége és milyen módon férjen hozzá a leendő ombudsman a közösségi intézmények dokumentumaihoz, illetve védettek legyenek-e, és ha igen, akkor milyen körben és módon a „bizalmas információk”? Szükséges-e az EO és a nemzeti ombudsmanok közötti kapcsolat szabályozása, és ha igen, akkor milyen módon történjen? És végül: írjanak-e elő határidőt a panaszok benyújtására? Forrás: Perillo: The Process of Drafting ..., 64. o.

⁸⁹⁶ Az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről szóló, 1994. március 9-i 94/262/ESZAK, EK, Euratom európai parlamenti határozat (HL L 113., 15. o., magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 1. kötet, 272. o.) (a továbbiakban: alapokmány). Az alapokmányt a 2002. március 14-i 2002/262/EK, ESZAK, Euratom európai parlamenti határozat módosította (HL 92., 13. o., magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 4. kötet, 33. o.).

⁸⁹⁷ Decision amending Rule 159 of Parliament's Rules of Procedure concerning appointment of the Ombudsman, 16 May 1995 (HL 1995., C 151., 33. o.). Az első EO-t, Jacob Södermant (korábbi finn igazságügyi és szociális

Összefoglalva, az EO jogállását és eljárását a következő jogszabályok határozzák meg:

- az EKSz. 21. és 195. cikke;
- az EP eljárási szabályzatának⁸⁹⁸ 194-196. cikke: kinevezés, tevékenység, felmentés;
- az EO alapokmánya;
- az ombudsman 2004. április 5-i határozatával módosított, 2002. június 8-i határozata a végrehajtási rendelkezések elfogadásáról (a továbbiakban: végrehajtási rendelkezések).

2. Az EO jogállása és kinevezése

2.1. Függetlenség és pártatlanság

Az EO jogállása szempontjából központi kérdés az EKSz. 195. cikke és az alapokmány 9. cikke által is hangsúlyozott függetlenség.

Az EO az Unió polgárainak általános érdekében jár el. A függetlensége alapvető fontosságú azért, hogy mind a polgárok, mind a közösségi intézmények és szervek bizalommal fordulhassanak részrehajlásmentes és méltányos eljárásához. Hivatalba lépésekor az Európai Bíróság előtt ünnepélyes esküt tesz arra, hogy feladatait függetlenséggel és teljes pártatlansággal látja el.⁸⁹⁹ Teljes függetlenséget élvez személyi, működési és intézményi értelemben.⁹⁰⁰

Személyi függetlenségét garantálják a kinevezésére, a kinevezés időtartamára, közjogi státuszára és az összeférhetetlenségre vonatkozó rendelkezések. Közjogi státusza megfelel az Európai Bíróság bírójának, így illetménye, jutatásai és nyugdíjának besorolása is megegyezik velük.⁹⁰¹ Ez egyben a függetlenségének és hivatali „méltóságának” is fontos záloga.

Megbízásának időtartama alatt nem űzhet semmilyen egyéb foglalkozást, függetlenül attól, hogy az javadalmazással jár-e. Nem viselhet politikai vagy közigazgatási tisztséget sem.

miniszter, majd ombudsman) 1995. július 12-én választotta meg az EP, aki ugyanezen év szeptember 1-jén kezdte meg működését. 1999-ben újraválasztották, majd 2003-ban nyugdíjba vonulása miatt lemondott hivataláról. 2003. április 1-je óta P. Nikiforos Diamandouros tölti be ezt a posztot, miután 2004-ben az EP újraválasztotta.

⁸⁹⁸ 16. kiadás, 2008. február 14-i állapot, HL L 44., 1. o. (2005.02.15.). Letölthető: <http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PROG=RULES-EP&L=HU&REF=TOC> (2008. 04. 17.)

⁸⁹⁹ Alapokmány 9. cikkének (2) bekezdése.

⁹⁰⁰ Harden, Ian: Á l'écoute des griefs des citoyens de l'Union européenne : la mission du Médiateur européen. *Revue du droit de l'Union européenne*, 2001/3. 578. o.

⁹⁰¹ Alapokmány 10. cikkének (2) bekezdése.

Tartózkodnia kell a kötelezettségei természetével össze nem egyeztethető tevékenységektől – szögezi le az első, 1995. évi európai ombudsmani jelentés.⁹⁰²

Az ombudsmant függetlensége a hivatal megszűnése után is köti: megbízatásának lejártja után is köteles tiszteletben tartani a hivatalából eredő kötelezettségeket, és különösen azt a kötelezettséget, hogy feddhetetlenül és tartózkodóan jár el a számára felajánlott egyes megbízatások és juttatások elfogadásakor.⁹⁰³

Működési függetlenségét biztosítja többek közt az a rendelkezés, hogy feladatai ellátása során az ombudsman teljes mértékben független, nem fogadhat el és nem kérhet utasítást senkitől – sem természetes személytől, se kormánytól, sem tagállami, sem uniós szervtől vagy szervezettől. További garanciát jelent, hogy szabadon folytathat le vizsgálatokat, akár saját kezdeményezésére is, és e vizsgálatok során széleskörű vizsgálati jogosítványokkal rendelkezik, és végül maga dönti el, hogy milyen eszközzel él a feltárt hivatali visszasság orvoslása érdekében.

A függetlenségének fontos vetülete, hogy – bár az Európai Parlament nevezi ki és kezdeményezheti felmentését – működése során nincsen alárendelve a Parlament utasításainak, annak nem kiegészítő szerve.⁹⁰⁴

Az ombudsman intézményi függetlensége hosszú időn keresztül nem valósult meg teljes mértékben, mivel a költségvetése 2000-ig az Európai Parlament költségvetésének egyik alfejezete volt. Ez a fajta függetlenség magában foglalja azt is, hogy az EO maga határozhatja meg hivatalának belső szervezetét (így hivatalának vezetőjét maga nevezi ki), és a belső eljárási rendet.

2.2. A tisztség betöltésének feltételei

Az alapkormány nem állít olyan szigorú követelményeket, mint a magyar ombudsman-törvény,⁹⁰⁵ viszont nem is olyan engedékeny, mint például az osztrák szabályozás, ahol nincs jogi kvalifikáltsághoz kötve a tisztség viselése.⁹⁰⁶

⁹⁰² 1.2.2. fejezet. Forrás: http://www.ombudsman.europa.eu/report95/en/rep95_1.htm#Chapter%20I.2.1 (2006.07.05.)

⁹⁰³ Alapkormány 9. cikkének (2) bekezdése.

⁹⁰⁴ Peters, Anne: The European Ombudsman and the European Constitution, CMLRev (2005) 42: 714. o.

⁹⁰⁵ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) értelmében:

„3. § (1) Országgyűlési biztosnak minden olyan egyetemi jogi végzettségű, büntetlen előéletű magyar állampolgár megválasztható, aki a (2) és (3) bekezdésben előírt követelményeknek megfelel.

(2) Az Országgyűlés az országgyűlési biztost azok közül a kiemelkedő tudású elméleti vagy legalább tízévi szakmai gyakorlattal rendelkező jogászok közül választja meg, akik az alkotmányos jogokat érintő eljárások lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében jelentős tapasztalatokkal rendelkeznek, és köztisztviselőnek örvendenek.

(3) Országgyűlési biztos nem lehet az, aki a választásra irányuló javaslat megtételének időpontját megelőző négy évben országgyűlési képviselő, köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság tagja, a Kormány tagja, államtitkár,

Az EO-t az Uniónak a polgári és politikai jogok birtokában lévő olyan polgárai közül választják, akik rendelkeznek a függetlenség garanciájával, továbbá megfelelnek az országukban a legmagasabb bírói tisztség betöltéséhez előírt feltételeknek, vagy pedig rendelkeznek az ombudsmani feladatok ellátásához szükséges elismert szakértelemmel és tapasztalattal.⁹⁰⁷

2.3. Kinevezése

Az ombudsman valóban hatékony működésének alapfeltétele az, hogy valóban independens legyen azoktól a szervektől, amelyek működését, illetve eljárását hivatalból vagy kérelemre vizsgálja. E célt szolgálja az is, hogy az ombudsmant – kevés kivétellel⁹⁰⁸ mindenhol – a parlament nevezi ki,⁹⁰⁹ így az Európai Unióban az EP. Az erre vonatkozó eljárási szabályokat az EP e tekintetben többször (1995-ben, 1999-ben, majd 2004-ben) módosított eljárási szabályzata tartalmazza.

Minden parlamenti ciklus kezdetén az Elnök, közvetlenül a megválasztását követően határidőt ír ki az új ombudsman jelölésére, amelyet az EU Hivatalos Lapjában közzé kell tenni. A jelöléshez a jelenleg hatályos szabályok szerint minimum negyven, legalább két különböző tagállamból származó képviselő támogatása szükséges; ugyanazon képviselő csak egy jelöltet támogathat. A jelöléseket a felelős bizottsághoz, a PB-hoz kell továbbítani, mely nyilvánosan meghallgathatja a jelölteket, és az elfogadott jelölések listáját betűrendben továbbítja az EP-hez. A szavazás titkos, és a képviselők legalább a felének jelen kell lennie. A leadott szavazatok többségét kapó jelölt nyer. Ha az első két szavazás nem eredményes, a harmadik fordulóban csak a legtöbb szavazatot kapott két jelöltre lehet szavazni, szavazategyenlőség esetén pedig az idősebb jelölté az elsőbbség.

helyettes államtitkár, a helyi önkormányzati képviselő-testület tagja, jegyző, ügyész, a fegyveres erők, a rendőrség és a rendészeti szervek hivatásos állományú tagja, valamint pártnak az alkalmazottja volt.”

⁹⁰⁶ Ennek oka az, hogy Ausztriában a három fős ombudsmani testületet tisztséget a három meghatározó párt egy-egy jelöltje tölti be.

⁹⁰⁷ Az alapokmány 6. cikkének (2) bekezdése. Amint azt már fentebb említettem, a korábbi ombudsman, Jacob Söderman Finnországban, a jelenlegi ombudsman Nikofofos Diamanduros pedig Görögországban volt korábban ombudsman.

⁹⁰⁸ Például Görögországban és Franciaországban a Minisztertanács nevezi ki. (Forrás: Crespo Allen, Marília: Le Médiateur européen et les Médiateurs nationaux ou organes similaires, Parlement européen, manuscrit, 2001., 21., 27. o.)

⁹⁰⁹ A maastrichti KKK-n a dán delegáció az EP általi „választás” (election) kifejezéssel szemben a „kinevezés” (appointment) fogalomhoz ragaszkodott, mert meglátása szerint az előbbi kifejezés politikailag semlegesebb, és ezzel a szóhasználat elkerülhető, hogy politikus töltsen be az EO tisztségét. (Forrás: Biering: The Danish Proposal ..., 45. o.)

A LSz. annyiban módosítja az EKSz. 195. cikkét, hogy „az EP általi kinevezés” szóhasználatot „az EP általi választás” szóhasználatra váltja fel, ami érdemben nem jelent változást ugyan, de méginkább hangsúlyozza a függetlenségét.

Megválasztása után az ombudsman ünnepélyes esküt tesz az Európai Bíróság előtt, hogy kötelezettségeit teljes függetlenséggel és pártatlanul fogja teljesíteni, hivatali ideje alatt és annak megszűnte után is tiszteletben tartja az abból eredő kötelezettségeket, különösen a titoktartás és a megvesztegethetetlenség követelményeit.

Az EP határozott időre választja az ombudsmant: saját mandátumával megegyező időszakra eső öt évre.⁹¹⁰ Ez a megoldás nem tűnik olyannak, mintha kifejezetten erősítené a függetlenséget, pártsemlegességet, hiszen könnyen előfordulhat, hogy az épp túlsúlyban, többségben lévő parlamenti politikai erő határozza meg az ombudsman személyét, vagy a pártsemlegesség „feláldozódik” a politikai kompromisszumok oltárán. Általában a biztosok pártatlanságát jobban szolgálja, ha a parlament megbízatásánál hosszabb időre választják őket, és a választás nem esik egy időpontra az új parlamenti ciklus kezdetével.

Egyes szerzők aggályosnak tartják az EO parlament általi választását és költségvetésének jóváhagyását.⁹¹¹ Ez szerintük nem jelenti a függetlenség *közvetlen* sérelmét, de mindenesetre gyengíti azt, miután hatásköréből elvileg nem zárható ki a parlament valamely intézkedésével kapcsolatos vizsgálat. Az ombudsman azonban csak az igazgatási jogkörben eljáró EP tevékenységét vizsgálhatja, a politikai vagy jogalkotó tevékenységet nem. Az utóbbi, a költségvetésének az EP költségvetéséhez való kapcsolását illető kifogást illetően pedig már megváltozott a helyzet: a Tanács 1999-ben módosította a Közösség általános költségvetési keretét,⁹¹² és 2000-től az EO-nak saját, független költségvetése van.

Az EO korlátozások nélkül újraválasztható,⁹¹³ addig gyakorolja kötelezettségeit, míg utódja átveszi hivatalát, leszámítva halálát, a lemondás és felmentés esetét.

2.4. Az ombudsmani tisztség megszűnésének rendkívüli esetei: lemondás, felmentés

EP eljárási szabályzatának 196. cikke szabályozza az ombudsmani tisztség megszűnésének kivételes eseteit. Ahogyan arra már a gyakorlatban is láttunk példát, az

⁹¹⁰ EKSz. 195. cikk (2) bekezdése

⁹¹¹ Taubner-Tóth: Az Európai Unió és az Európa Tanács: az emberi jogok védelmének új intézményei, Jogtudományi Közlöny, 281. o.

⁹¹² Council Regulation (EC, ECSC, Euratom) 2673/1999 of 13 December 1999 amending the Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities (HL L 326., 1. o.)

⁹¹³ EKSz. 195. cikk (2) bekezdése

ombudsman saját elhatározásából bármikor lemondhat hivataláról⁹¹⁴, ilyenkor – a fenti rendelkezéssel ellentétben – addig gyakorolja kötelezettségeit, amíg utódja átveszi hivatalát.

Ha azonban az ombudsman már nem felel meg a feladata ellátásához szükséges feltételeknek, vagy súlyos köteleességszegést követett el, az EP tagjainak egytizede kezdeményezheti felmentését. A PB határoz a kérelem megalapozottságáról, és jelentés formájában továbbítja a Parlamentnek. Mielőtt a teljes ülés – feltétel itt is, hogy a képviselők legalább fele jelen legyen – szavazna, az ombudsmant kérelmére meghallgathatják. Amennyiben a szavazás eredménye az ombudsman felmentése mellett szól, és az ennek ellenére nem mond le, az Elnök legkésőbb a szavazást követő ülésen az ombudsman felmentésének haladéktalan elrendelésére irányuló kérelemmel fordul a Bírósághoz. Ha az ombudsman időközben lemond, az eljárás megszűnik.

3. Az EO hatásköre

Az ombudsman hatásköre alapján, amelyet az EK Sz. 195. cikke határoz meg, az Unió bármely polgárától vagy valamely tagállamban lakóhellyel illetve székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személytől a közösségi intézmények vagy szervek – kivéve az igazságszolgáltatási hatáskörében eljáró Bíróságot és az Elsőfokú Bíróságot – tevékenysége során felmerülő hivatali visszásságokra vonatkozó panaszokat vehet át. Nem tartozik hatáskörébe a panasz, amennyiben:

1. a panaszos nem jogosult a panaszbeadvány benyújtására;
2. a panaszbeadvány nem egy közösségi intézmény vagy szerv ellen irányul;
3. az igazságszolgáltatási hatáskörében eljáró Bíróság vagy az Elsőfokú Bíróság ellen irányul; vagy
4. nem hivatali visszásságra vonatkozik.

Megfigyelhető, hogy míg az EO intézménye felállításának első tíz évében évente egyre több panaszt nyújtottak be – így az első teljes évben, 1996-ban, „mindössze” 842 panasz érkezett a tizenöt tagállamból, 2005-ben ennek közel ötszöröse, összesen 3920 a huszonötből – 2006-ban és 2007-ben – az Unió újabb bővítése ellenére – nem nőtt tovább a panaszok száma.⁹¹⁵

A népesség arányában a legtöbb panasz a legkisebb államokból érkezik: Máltáról, Ciprusról, Luxemburgból, népességük arányának 8-10-szerese. (Érdekes, hogy a leginkább „panaszkodó” államok között vannak új tagállamok is, tehát számukra is ismert az

⁹¹⁴ A korábbi ombudsman, Jacob Söderman, 2003. januárjában nyugdíjba vonulása miatt mondott le.

⁹¹⁵ 2006-ban 3830, 2007-ban pedig 3760 panaszt nyújtottak be.

intézmény.) A korábbi években lakosságuk számát jóval meghaladó mértékben panaszt előterjesztő államok – Nagy-Britannia és Olaszország – 2007-ben a lista sereghajtói közé kerültek.⁹¹⁶

A tagállami statisztikákhoz hasonlóan nagyon magas azoknak a panaszoknak a száma, amelyet az ombudsman hatáskör hiányára vonatkozó indoklással utasít el, az ügyek 70-75 %-a.⁹¹⁷ Ezek közül is „vezető” elutasítási ok a nem közösségi intézménnyel vagy szervvel szemben kezdeményezett panasz.⁹¹⁸ Ha az EO hatáskör hiányára hivatkozva elutasítja a panaszt, nagyon gyakran (az esetek 70-75 %-ában) nem zárul le ezzel az ügy, hanem segít a panaszosnak a panasznak az illetékes szervhez (közösségi intézményhez vagy szervhez – a Bizottsághoz vagy a PB-hoz, vagy akár nemzeti ombudsmanhoz) való továbbításával, vagy arra irányuló tanácsadással, hogy hová lehet fordulni (EKSz. Bírósághoz, tagállami bírósághoz, nemzeti ombudsmanhoz vagy hasonló szervhez, SOLVIT-hoz) a probléma gyors és hathatós megoldása érdekében. Az ombudsman által feltárt leggyakoribb visszasság a dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadása vagy válasz nélkül hagyása, (a Bizottság) késedelmes fizetése és a diszkrimináció.

A következőkben a fenti négy hatásköri szabályt értelmezem.

4. Panasz benyújtására jogosultak köre

Az EO-nak történő panasztétel joga a tagállamokban élő polgárok, az ott állandó lakóhellyel rendelkező lakosok és állandó székhellyel rendelkező jogi személyek részére korlátozódik. A beérkezett panaszoknak mindössze körülbelül 1-2 %-át utasítja el azon az alapon az ombudsman, hogy nem jogosult személy terjesztette elő.⁹¹⁹ 1998-ban például elutasított egy román egyesület által benyújtott panaszt, mint hatáskörön kívüli személytől érkezett.⁹²⁰

Ez a szabályozás szűkebbnek tekinthető az egyes nemzetek szabályainál: a legtöbb országban ugyanis állampolgárságra, lakóhelyre vagy székhelyre tekintet nélkül bárki, akinek egy hivatal sérelmet okozott, fordulhat ombudsmanhoz.⁹²¹ A közösségi jog – és különösen a

⁹¹⁶ 2007-ben Olaszországban a népesség arányának 0,5-szeresét, és az Egyesült Királyságban pedig 0,4-szeresét terjesztette elő. Magyarországról (tehát nem feltétlenül magyar állampolgártól) összesen 67 panasz érkezett 2007-ben, ez az összes panasz 2,1 %-a (ez azt jelenti, hogy Magyarországról a lakosság arányához viszonyítva valamivel több panasz érkezik a népesség arányát tekintve, mint más államokból).

⁹¹⁷ 2005-ben a magyar állampolgári jogok országgyűlési biztosa a beadványok 72 %-át utasította el.

⁹¹⁸ 2005-ben az elutasított panaszok 93,7 %-át erre való hivatkozással utasította el.

⁹¹⁹ Így például 2007-ben összesen 6-ot.

⁹²⁰ 398/1998/HL ügy

⁹²¹ Például Belgium, Dánia, Spanyolország, Írország, Hollandia, Ausztria.

versenyjog – extraterritoriális hatályának⁹²² elismerésével és térnyerésével kapcsolatban azonban érdemes lenne újraszabályozni ezt a rendelkezést, hiszen nyilvánvalóan méltánytalannak tűnik, hogy a Közösség kötelezettségeket (pl. bírság) róhat ki olyan vállalkozásokra, amelyek a Közösség területén nem rendelkeznek sem székhellyel, sem más képvisellel (csak éppen tevékenységük kihat a Közösségre⁹²³ vagy ott fejtik ki a tevékenységük egy részét⁹²⁴), viszont ahhoz nincsen joguk, hogy az EO-hoz panasszal forduljanak.

A lehetséges panaszosok körét kissé tágítja az a rendelkezés, hogy nemcsak a tagállamok állampolgárai, hanem azok is, akik lakóhellyel rendelkeznek valamely tagállam területén, illetve nemcsak természetes, hanem jogi személyek is élhetnek a panaszjoggal, ha állandó székhelyük valamely tagállamban van. Jóval gyakoribb (a panaszbeadványok 95 %-a) azonban, hogy uniós polgárok fordulnak az ombudsmanhoz.⁹²⁵ Bár mind az EK Sz., mind pedig az alapokmány⁹²⁶ a „jogi személyiség” fogalmához köti a panasz ombudsmani hatáskörbe való tartozását, az EO eddigi gyakorlatában sosem vizsgálta a panaszos jogi személyiségének meglétét, automatikusan befogadta a cégektől, vállalkozásoktól, egyesületektől (olyan NGO-któl, mint például a Statewatch-tól⁹²⁷, vagy az Európai Állampolgárok Akciószolgálatától [ECAS/EÁASZ]⁹²⁸), kereskedelmi-üzleti szövetségektől (Norrbottens Frihandels-Forening, British Importers Association), szakszervezetektől (Employees Union of Central European Bank), ügyvédi irodáktól, egyetemi intézetektől, az Európai Környezetvédelmi Ügynökségtől és a tagállamok helyi önkormányzataitól érkezett beadványokat.⁹²⁹ A jelentések szóhasználata is ezt a gyakorlatot követi: természetes személyektől és vállalkozásoktól érkezett panaszokra osztja a beérkezett panaszokat. Meg kell azonban azt is jegyezni, hogy az ombudsman határozatait ezen szervezetek képviselőiben eljáró – természetes személyekhez (Mr V.-hez vagy Ms X.-hez) – címezi.

Az EO tehát igyekszik nagyon tágan értelmezni a panasz benyújtására jogosultak körét, azáltal például, hogy – bár az alapokmánya nem rendelkezik a kérdéstről – nem zárja ki

⁹²² Lásd erről részletesebben: Sükösd Péter: A Wood pulp ügy jelentősége a közösségi versenyjog extraterritoriális kiterjesztésének folyamatában, Európai Tükör, 2006/5., 64-77. o.

⁹²³ 48/69. sz. Imperial Chemical Industries Ltd. kontra Bizottság ügyben 1972. július 12-én hozott ítélet (EBHT 1972., 619. o.).

⁹²⁴ 89/85., 104/85., 114/85., 116/85., 117/85. és 125/85.-129/85. sz. A. Ahlström Osakeyhtiö és társai kontra Bizottság (ún. Wood Pulp-) ügyben 1988. szeptember 27-én hozott ítélet (EBHT 1988., 5193. o.).

⁹²⁵ 2007-ben a panaszosok közel 95 %-a természetes személy volt (3211 panaszbeadványból csak 155 érkezett szervezetektől, vállalkozásoktól), és a beérkezett panaszbeadványok 94 %-a uniós tagállamból érkezik.

⁹²⁶ 2. cikk (2) bekezdés

⁹²⁷ 1057/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH

⁹²⁸ 1795/2002/IJH ügy

⁹²⁹ Cadeddu, Simone: The Proceedings of the European Ombudsman, Law and Contemporary Problems, 2004/1. 166. o.

eleve a csoportosan benyújtott panaszokat. A feltétel csupán az, hogy a panaszos(ok) beazonosíthatók legyenek. A panaszos kérheti nevének és személyes adatainak bizalmasan kezelését, amit az ombudsman és hivatalának személyzete köteles tiszteletben tartani, így adatait nem hozzák még a bepanaszolt szerv vagy intézmény tudomására sem, amennyiben ez gyakorlatilag kivitelezhető.

Az európai szabályozás nem tartalmaz olyan kitélt, amely szerint a panaszosnak személyesen érintettnek kellene lennie az általa előadott ügyben. A legtöbb országban ez az eljárás feltétele, tekintettel arra, hogy a személyes jogokat kell védelmezni a közigazgatási hatóság eljárásával szemben. Jacob Söderman ezzel szemben több ízben is kifejtette, hogy – összhangban a skandináv országokban is elismert *actio popularis* intézményével – még az olyan panaszok ügyében is el kell járni, ahol az ügyben érintett fél esetlegesen kifejezetten ellenzi az ombudsman beavatkozását.⁹³⁰

Névtelen beadvány vizsgálatára nincs lehetősége az ombudsmannak, ezt a beazonosíthatóságra vonatkozó követelmény kizárja. Bizonyos mértékig ellentmondásos ez a szabályozás, hiszen a panasz bizalmas kezelésére van lehetőség, a panaszosnak a személyét azonban mindenképpen fel kell fedni az ombudsman előtt. Ellentétes ez a szabályozás a magyar megoldással is, ahol az országgyűlési biztos köteles minden hozzá benyújtott beadványt megvizsgálni, és csak csekély jelentőségre hivatkozva utasíthatja el az érdemi vizsgálatot.⁹³¹

A panaszok benyújtására vonatkozóan néhány gyakorlati eljárási szabályt az ombudsman alakított ki. Miután elsősorban a tagállamok természetes és jogi személyei kezdeményezhetik az ombudsman eljárását, így érthető, hogy a panaszokat az Európai Unió hivatalos nyelvein lehet benyújtani írásban vagy előterjeszteni szóban. Ha az előbbi utat választja a panaszos, formanyomtatványon is megteheti, illetve minden formai kötöttséget nélkülöző⁹³² panaszos levélben is, annyi a tartalmi követelmény, hogy tartalmaznia kell a panaszos nevét, a bepanaszolt intézményt, és a panasz tárgyát. Különböző kommunikációs eszközöket vehet igénybe a panaszos: a hagyományosnak tekinthető levél mellett telefaxot küldhet, telefonálhat, vagy akár e-mailt is küldhet az EO-nak.⁹³³

⁹³⁰ Söderman, Jacob: The Role of the European Ombudsman, speech delivered on the 6th Meeting of European National Ombudsmen, Jerusalem, September 9-11, 1997, 3. o., Letölthető: http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/pdf/en/jerus_en.pdf (2006. 07.05.)

⁹³¹ Obtv. 17. § (2)

⁹³² „Minden dokumentumot panasznak kell tekinteni, amit a szerzője annak szán.” (1995. évi jelentés)

⁹³³ Az elektronikus formában (e-mailen [euro-ombudsman@europarl.eu.int] vagy elektronikus nyomtatványt kitöltve [http://www.ombudsman.europa.eu/form/hu/form2.htm]) érkezett panaszok aránya jelentős mértékűt képvisel: 2005 óta a panaszbeadványok 58-59 %-a érkezik ebben a formában (2005. évi jelentés: összefoglaló és statisztikák, 8. o., 2005. évi jelentés: összefoglaló és statisztikák, 8. o.,).

Közvetlenül és közvetve is lehet az ombudsmanhoz fordulni, utóbbi esetben az EP tagállami tagjának (MEP) közvetítésével. Az előbbi eset a tipikus, és évente mindössze 4-6 beadvány érkezik közvetetten.

Abban az esetben, ha az EO azt tapasztalja, hogy nem jogosult személy nyújtotta be a panaszt, és fennáll a gyanú, hogy hivatali visszásság történt, megvan a lehetősége arra, hogy hivatalból indítson vizsgálatot⁹³⁴. Így például a 2004-ben indult nyolc vizsgálat közül hat panaszbeadványt 2004. május 1. előtt nyújtottak be az Unióhoz 2004. május 1-jén csatlakozott államok polgárai. Ezeket az ügyeket – bár hatáskör hiányára való hivatkozással elutasította az EO, hivatalból mégis vizsgálatot indított. Azt a kérdést, hogy él-e a hivatalból indított vizsgálati hatáskörével, eseti alapon vizsgálja.⁹³⁵

5. A bepanaszolható intézmények köre

Az ombudsman hatáskörébe tartoznak a közösségi intézmények és szervek. Az intézményeket az EKSz. 7. cikk sorolja fel⁹³⁶. A kifejezés magába foglalja az EKSz.—szel létrehozott szerveket, így a Gazdasági és Szociális Bizottságot, a Régiók Bizottságát, az Európai Beruházási Bankot és az Európai Központi Bankot, valamint a másodlagos jogszabályokkal létesített ügynökségeket, szerveket és hivatalokat,⁹³⁷ mint például az Európai

⁹³⁴ Moto proprio vizsgálat (Fridery Réka: Az európai ombudsman tevékenységét érintő hatásköri kérdések. Állam- és Jogtudomány, 2008/4., 475. o.)

⁹³⁵ 2004. évi jelentés, 30. o.

⁹³⁶ Az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság, a Bíróság és a Számvevőszék.

⁹³⁷ Az EO-nak a Közösség valamennyi intézményére és szervére kiterjedő, hivatalból indított vizsgálata az OI/2/2001/BB(OV) ügyben a következő intézményekre és szervekre terjedt ki:

- Európai Bizottság
- Parlament
- Tanács
- Bíróság és Elsőfokú Bíróság
- Számvevőszék
- Gazdasági és Szociális Bizottság
- Régiók Bizottsága
- Európai Beruházási Bank
- Európai Központi Bank
- Európai Környezetvédelmi Ügynökség,
- Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpont
- Európai Szakképzés-fejlesztési Központ (CEDEFOP)
- Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért
- Európai Gyógyszerértékelő Ügynökség (EMEA)
- Belső Piaci Harmonizációs Hivatal (OHIM)
- Európai Képzési Alap
- Kábitószér és Kábitószérfüggőség Európai Megfigyelőközpont
- Európai Unió Szerveinek Fordítóközpont
- Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség,
- Közösségi Növényfajta Hivatal.

(A szintén valamennyi közösségi intézményre kiterjedő OI/1/98/OV ügyben lefolytatott vizsgálat a fentiek közül nem terjedt ki a Bíróságra és az Elsőfokú Bíróságra, valamint a Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai

Környezetvédelmi Ügynökséget, a Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontját, vagy a Belső Piaci Harmonizációs Hivatalt (OHIM). Az ombudsman nem zárta ki hatásköréből az EKSz. Személyzeti Felvételi Hivatalát (EPSO), az Európai Konventet,⁹³⁸ az Eurojust-ot, az Europol-t, az Európai Csaláselleni Hivatalt (OLAF), az Európai Újjáépítési Ügynökséget, az EKSz. Hivatalos Kiadványainak Hivatalát (EUR-OP) sem. A legtöbb panaszbeadvány évről-évre a Bizottsággal szemben érkezik (az elfogadható beadványok körülbelül 70 %-a), ezt követi az EPSO (10 % körül), az EP (9 %), és a Tanács (2-4 %); a többi szerv a fennmaradó körülbelül 7 %-on „osztozik”.

Kétség esetén az ombudsman kikéri a panaszos és a bepanaszolt intézmény véleményét, nyilatkozzék arról, hogy az ombudsman megbízatását illetően közösségi szervnek tekinthető-e, majd ez alapján dönt az ombudsman a hatásköréről. Érdekes volt az Európai Egyetemi Intézetet (EUI) kapcsán kifejtett véleménye. 2000-ben még úgy ítélte meg, hogy az EUI „a hatáskörébe tartozhat,” mert az EKSz. tagállamai által elfogadott egyezmény hozta létre, valamennyi később csatlakozott tagállam csatlakozott hozzá; és szerepel a személyzeti szabályzattal összhangban felállított, a közösségi érdekeket előmozdító szervezetek listáján, olyan intézmények között, amelyekre szintén kiterjed az ombudsman hatásköre.⁹³⁹ Továbbá, egy korrupció ellenes megállapodáshoz csatolt magyarázó jelentés⁹⁴⁰ alapján az EUI „a Szerződéssel összhangban felállított szerv” fogalma alá tartozik. További érve volt az ombudsmannak, hogy a Közösség rendelkezik bizonyos hatáskörökkel az oktatás, a kultúra és a kutatás területén. Mindezek alapján tehát az ombudsman szerint nem kizárt, hogy kiterjedt a hatásköre az EUI-ra – bár a vizsgálat során határozatában úgy találta, hogy nem történt hivatali visszásság.

2000-ben az EUI nem nyilatkozott saját státuszáról.⁹⁴¹ Egy 2003-ban benyújtott panaszbeadvány⁹⁴² kapcsán azonban már igen, és ez alapján az ombudsman egyértelműen kizárta hatásköréből az EUI-t. Indoklásában lényegében megismételte az EUI által kidolgozott érveket:

- az EUI-t „klasszikus” nemzetközi megállapodás hozta létre, és nem része az *acquis communautaire*-nek;

Megfigyelőközpontokra.) Ez alapján feltételezhetjük, hogy maga az EO ezeket a szervezetet és intézményeket érti hatásköre alá tartozóknak.

⁹³⁸ 1795/2002/IJH ügy tárgya a Konvent napirendjeihez és jegyzőkönyveihez való hozzáférés volt.

⁹³⁹ 659/2000/GG ügy.

⁹⁴⁰ Explanatory Report on the Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union

⁹⁴¹ Az EUI elnöke arra hivatkozással utasította el a válaszádat, hogy erről a Főtanácsnak (High Council) kellene döntenie.

⁹⁴² 2225/2003/(ADB)PB ügy.

- a személyzeti szabályzat alapján felállított lista a „közösségi érdekeket előmozdító szervezeteket” tartalmazza és nem a közösségi szervezeteket;
- az EUI-t nem a Szerződés alapján hozták létre – ellentétben azokkal a szervekkel, amelyek szerepelnek a fent említett listán, és valóban kiterjed rájuk az ombudsman hatásköre;
- a Közösségnek az oktatás, kultúra és kutatás területén gyakorolt hatásköreit illetően meg kell jegyezni, hogy helyzete ezáltal ugyanolyan, mint bármelyik, európai programokban résztvevő egyetemnek.

A fenti indokokat elfogadva az ombudsman lezárta az ügyet. További, messzemutató fejleménye lehet az ügynek az EUI felvetése: az ombudsman és az EUI közötti megállapodással terjesszék ki az ombudsman hatáskörét az intézetre. Bár az ombudsman üdvözölte ezt a javaslatot, kifejtette, hogy az EKSz. és az alapokmány⁹⁴³ kifejezett rendelkezése értelmében nem terjesztheti ki hatáskörét nem közösségi intézményre vagy szervre, azonban – mivel itt egy, az ombudsman hatáskörébe tartozó értelmezési kérdéssről van szó – a jövőbeli jogfejlődés során felülvizsgálható a kérdés, hogy az EUI valóban kívül esik-e az ombudsman hatáskörén. Tehát egy következő ügyben az EO akár el is fogadhatja (újra) az EUI ellen benyújtott panaszt.

Másik jelentősége lehet az ügynek, hogy támpontul szolgálhat arra nézve, hogy mit tekint az ombudsman hatáskörébe tartozó intézménynek vagy szervnek, és mit nem. A következő kritériumok foglalhatók össze:

- azok a szerek, amelyeket a tagállamok hoztak létre,
- (legalábbis részben) tagállamok finanszíroznak,
- közösségi célokat mozdítanak elő,
- a felügyelő szervüket a közösségi jog alapján hozták létre (vagy a szerv felügyeleti szervében valamilyen közösségi intézmény vagy szerv is részt vesz).

A fenti kritériumok meglétét elvileg együttesen kellene vizsgálni, a gyakorlatban azonban – ahogy fentebb említettem – az ombudsman igyekszik elkerülni a merev vizsgálatot.

Ennél egyértelműbb az ombudsman véleménye az Európai Tanács tekintetében: nem tartoznak a hatáskörébe az ellene benyújtott panaszok, így 2005-ben elutasította egy ciprusi polgárnak az EUSz. 6. cikkére alapozott, azt kifogásoló döntését, hogy az Európai Unió megkezdi a csatlakozási tárgyalásokat Törökországgal.⁹⁴⁴

Annak ellenére, hogy a Közösség támogatja létrehozatalát és működését, kívül esik az ombudsman hatáskörén a Business Innovation Centre, mivel ezek a központok helyhatóságok, kereskedelmi kamarák, szakmai egyesületek, egyetemek, kutató központok és cégek közötti

⁹⁴³ Az alapokmány 2. cikk (1) bekezdésének utolsó mondata: „Más hatóságok vagy személyek tevékenysége az ombudsmanhoz benyújtott panasz tárgyát nem képezheti.”

⁹⁴⁴ 221/2005/TN ügy

magán- és közjogi együttműködésen alapulnak, a Bizottság azonban nincs jelen ezek irányító testületeiben, így nem minősülnek közösségi szervnek vagy intézménynek.⁹⁴⁵ A European Molecular Biology Laboratory sem ilyen, mivel nem a Közösség hozta létre, hanem annak tagállamai és harmadik államok,⁹⁴⁶ és a brüsszeli Európai Iskolák sem.⁹⁴⁷

Az EO nem foglalkozhat a tagállami szervekkel szemben benyújtott panaszokkal sem. Hangsúlyozta, hogy nem felettes szerve a tagállami ombudsmanoknak, ezért az ellenük érkezett panaszokat sem vizsgálhatja.⁹⁴⁸

Nemzetközi szervezetek, nemzetközi egyezmények által létrehozott intézményekkel szembeni panaszok is kívül esnek az EO hatáskörén, így nyilvánvaló, hogy elutasítja az Emberi Jogok Európai Bizottsága elleni beadványokat, de a Cotonou-i Megállapodás keretében működő Mezőgazdasági és Vidéki Együttműködés Technikai Központja (CTA)⁹⁴⁹ ellenieket is.

Az EASz. kiterjesztette volna az ombudsman megbízatását annak érdekében, hogy az tartalmazza az összes uniós intézményt, szervet, hivatalt és ügynökséget,⁹⁵⁰ a LSz. viszont nem változtat az EO hatáskörén.

Nem tartozik az EO hatáskörébe az igazságszolgáltatás ellenőrzése. (Erre egyébként csak egyetlen országban van hatásköre az ombudsmannak, mégpedig Svédországban.) A bíróságok és az EO tevékenysége élesen elválik egymástól. Van azonban olyan terület, ahol hatáskörük érintkezhet, hiszen az intézményt felállító dokumentumok lehetővé teszik az ombudsman eljárását a hatáskörükön kívül eljáró bíróságok hibás ügyintézése esetén. A bíróság azonban fenntartja magának a jogot arra, hogy eldöntse, egy panasz érinti-e az Elsőfokú bíróság vagy az Európai Bíróság bírói hatáskörét. Annak megítélése, hogy a Bíróság az „igazságszolgáltatási hatáskörében” jár-e vagy járt-e el, a közösségi jog hatáskörébe tartozik, ennek értelmezésére pedig elsősorban az Európai Bíróság hivatott. Így tehát az Európai Bíróság maga értelmezte a kifejezést, mégpedig a következőképpen: a Bíróság akkor is igazságszolgáltatási hatáskörben jár el, ha iratbetekintési joggal kapcsolatos kérdésben keresik meg.⁹⁵¹ Az ombudsman elfogadta ezt az értelmezést és lezárta az ügyet.⁹⁵²

⁹⁴⁵ 947/97/HMA ügy

⁹⁴⁶ 374/15.01.96/MV/UK/PD ügy

⁹⁴⁷ 989/98/OV ügy.

⁹⁴⁸ Így például a 3617/2004/MHZ ügyben a lengyel ombudsmannal szemben érkezett egy panasz, amely azt kifogásolta, hogy nem lehet elektronikus formában panaszt előterjeszteni.

⁹⁴⁹ 218/98/OV ügy

⁹⁵⁰ EASz. I-49. cikk

⁹⁵¹ 126/97/VK ügy. Az ombudsmanhoz forduló L. úr sérelmesnek találta, hogy az Európai Bíróság megtagadta a nyilvántartásából való adatszolgáltatást. L. úr arra hivatkozott, hogy a nyilvántartás közigazgatási szerepet

A következő esetekben nem igazságszolgáltatási tevékenységét látja el a Bíróság:

- felvételi korhatár létével kapcsolatos ügyekben;⁹⁵³
- látogatás állítólagos megtagadása;⁹⁵⁴
- versenyvizsgálattal kapcsolatos ügyek: állítólagos kizárás;⁹⁵⁵
- szociális jogok: szülői szabadság,⁹⁵⁶ beilleszkedési támogatás;⁹⁵⁷
- utazási költségek megtérítése;⁹⁵⁸
- ítéletek és indítványok különböző nyelveken való elérhetősége;⁹⁵⁹
- tájkoztatás kérésének állítólagos megtagadása;⁹⁶⁰
- állítólagos téves információk nyújtása a pénzügyi osztály részéről.⁹⁶¹

6. A hivatali visszásság fogalma

Az EO hivatali visszásság esetén járhat el. Mind az angol (*maladministration*), mind pedig a francia (*mauvaise administration*) és a német kifejezés (*Mißstände*) valamilyen közigazgatási anomáliára utal, „hibás ügyintézésre”⁹⁶² vagy a „közigazgatási hibára.”⁹⁶³ A kifejezés hivatalos magyar fordítása – az Obtv. fogalomhasználatát („alkotmányos visszásság”) igen helyesen alapul véve – *hivatali visszásság* lett. Az angol és a francia kifejezés tágabbnak tekinthető a hivatalos magyar fordítástól, tekintettel arra, hogy ezt a kifejezést a jó (helyes, megfelelő) (*good administration, bonne administration*) ellentétpárjaként használják. A magyar fordítás ezt a jelentést nem adja vissza.

Sem az EKSz., sem az alapokmány nem definiálja a fogalmat, pedig kulcskérdés a téma szempontjából, hogy mire terjed ki tárgyi szempontból az ombudsman hatásköre. A korábbi EO véleménye szerint a fogalom alkalmazása eddig nem okozott nehézséget.⁹⁶⁴

A fogalom meghatározható pozitív és negatív módon. Amint a későbbiekben láthatjuk, az EO által az 1995. és 1997. évi jelentésében adott meghatározások pozitív definíciók.

játszik, és mint ilyen, nem tartozik bíróság igazságszolgáltatási hatáskörébe. Az ombudsman vizsgálatára válaszképp az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság elnökei azt állították, hogy a bíróság bírói hatáskörében jár el, amikor az iratok hozzáférhetősége a kérdés.

⁹⁵² Meg kell jegyezni, hogy az EO a későbbiekben meglehetősen sok kritikát kapott azért, mert a nem vállalt aktivistább szerepet ebben az ügyben és nem vállalta fel az esetleges konfrontációt a Bírósággal, hanem csak egyszerűen elfogadta az álláspontját (lásd például: Leino, Päivi: *The Wind is in the North: The First European Ombudsman (1995-2003)*. EPL (1997) 3 (3) 348. o.).

⁹⁵³ OI/626/97/BB ügy

⁹⁵⁴ 233/99/OV ügy

⁹⁵⁵ 718/99/GG ügy

⁹⁵⁶ 1303/2001/ME ügy

⁹⁵⁷ 1751/2001/GG ügy

⁹⁵⁸ 141/2002/JMA ügy

⁹⁵⁹ 624/2002/JMA ügy

⁹⁶⁰ 1763/20026(IJH)BB ügy

⁹⁶¹ 1914/2002/BB ügy

⁹⁶² Kerekes Zsuzsa, Taubner Zoltán, Tóth Dániel

⁹⁶³ Polt Péter

⁹⁶⁴ Söderman, Jacob: *A Thousand and One Complaints: The European Ombudsman en Route*, EPL (1997) 3 (3) 354. o.

1998-tól kezdve azonban szemléletváltás figyelhető meg az ombudsman hivatali visszásság definiálására vonatkozó törekvése terén: a helyes igazgatási gyakorlat tartalmának kialakításával immár negatív módon határozza meg, hogy mi a hivatali visszásság: mindaz, ami kívül esik a helyes igazgatási gyakorlaton, az rossz, hibás ügyintézés és az ombudsman hatáskörébe tartozik.

6.1. A hivatali visszásság pozitív meghatározása

A *maladministration* tartalma a közösségi jogban *Polt Péter* szerint⁹⁶⁵ megegyezik az EKSz. 230. cikkének második bekezdésében felsorolt, megsemmisítés iránti eljárás keretében bírósági felülvizsgálatra okot adó körülményekkel.⁹⁶⁶ Ez az álláspont azonban véleményem szerint nem tartható, az ombudsman hatásköre – ahogyan a később látni fogjuk – ennél jóval szélesebb; a megsemmisítési okok a hibás ügyintézés minimális tartalmát adják meg csupán.⁹⁶⁷ Ha csak a magyar joggyakorlatra gondolunk, akkor sem korlátozódik az országgyűlési biztosok hatásköre a formális jogsértések megállapítására, ennek hiányában is megállapítható ugyanis a visszásság. Ennek fogalma ugyanis a szorosán vett alkotmányellenességen messze túlterjed.⁹⁶⁸ A hivatali visszásság tehát nem csupán jogellenességet jelent, hanem olyan jogalkalmazást is, amely a törvény betűjének megfelel, de ellentétes annak szellemével. A jogellenesség mindig hivatali visszásság egyben, de ez fordítva már nem igaz, nem minden hivatali visszásság jogellenesség is.⁹⁶⁹ Az ombudsman és a Bíróság tevékenysége között éppen az az egyik legfontosabb különbség, hogy a Bíróság szankcionálhatja a jogellenességet, az ombudsman pedig javaslatot tehet jogilag nem kötelező szabályok – például az Alapjogi Charta rendelkezéseinek – betartására is.

A hivatali visszásság nemcsak azokat az eseteket foglalja magában, ahol az egyéneknek a közösségi intézmények és szervek jogszabályba ütköző magatartása miatt jogorvoslati joguk van, hanem – ahogyan az angol *Parliamentary Commissioner for Administration* feladatának meghatározásakor, 1966-ban, *Richard Crossman* összegyűjtötte – az olyan, kevésbé súlyos eseteket is, mint a közösségi tisztviselők elfogultságát, hanyagságát, az általuk tanúsított

⁹⁶⁵ Polt Péter: Egy új közösségi jogintézmény: az európai ombudsman, *Magyar Jog*, 1998/11., 644. o.

⁹⁶⁶ Hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, az EKSz. vagy az alkalmazására vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése, vagy hatáskörrel való visszaélés miatt.

⁹⁶⁷ Magliveras, Konstantinos: Best intentions but empty words: The European Ombudsman, *ELRev* (1995) 20: 402. o.

⁹⁶⁸ Sólyom László: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”, *Fundamentum*, 2001/2., 18. o.

⁹⁶⁹ 2005. évi jelentés, 37. o.

figyelmetlenséget, késedelmet, hozzá nem értést, alkalmatlanságot, önfejűséget, aljasságot vagy önkényességet.⁹⁷⁰ Ez a felsorolás még ma is alapul vehető.

6.1.1. Az 1995. évi jelentés definíciója

Az EO első, 1995. évi „csonka” jelentésében próbálta definiálni a hivatali visszásságot. Akkor beszélhetünk a jelenségről, „*ha egy közösségi intézmény vagy szerv elmulasztja a Szerződésnek vagy egyéb, rá vonatkozó közösségi aktusnak megfelelő intézkedést, vagy elmulasztja figyelembe venni az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság által felállított szabályokat és elveket.*”

Így például hivatali visszásságnak tekinthetők:

- igazgatási szabálytalanságok,
- igazgatási mulasztások,
- hatáskörrel való visszaélés,
- hanyag ügyintézés,
- törvénytelen eljárás,
- tisztességtelen eljárás,
- működési hiba vagy hozzáértés hiánya (*incompetence*),
- diszkrimináció,
- indokolatlan késlekedés,
- az információ adás megtagadása vagy hiányos információ szolgáltatása.

Az ombudsman jelezte, hogy ez a lista nem kimerítő jellegű. Véleménye szerint a nemzeti ombudsmanok gyakorlata azt mutatja, hogy jobb nem kísérletezni merev definíciók adásával arra nézve, hogy mi tartozhat a hivatali visszásság fogalmába.⁹⁷¹ Valójában a terminus nyitottsága teszi lehetővé az ombudsman és a bíróság szerepének az elhatárolását, hiszen a bíróságok csak taxatíve felsorolt feltételek megléte esetén járnak el, és csak a jogszabálynak való megfelelést vizsgálják. BONNOR⁹⁷² ugyanezen logika alapján különbözteti meg az alapvetően „nyílt végű” ombudsmani ellenőrzéstől⁹⁷³ a bíróságok „zárt végű”⁹⁷⁴ ellenőrzését. Az ombudsman ugyanis sokkal szélesebb értékelési alapot (*broader assessment basis, BAB*)⁹⁷⁵ alkalmaz, a jogszabályokon túl tehát például az Alapjogi Chartára, vagy általános jogelvekre is alapozhatja döntését.

⁹⁷⁰ Hedemann-Robinson, Martin: The individual and the EC Ombudsman, *New Law Journal*, 1994, no 144 (6646), 609-610. o.

⁹⁷¹ Söderman, Jacob: A Thousand and One Complaints: The European Ombudsman en Route. *EPL* (1997) 3 (3) 354. o.

⁹⁷² Bonnor, Peter: The European Ombudsman: a novel source of soft law in the European Union, *ELRev* (2000) 25: 42. o.

⁹⁷³ Open-ended

⁹⁷⁴ Closed ended

⁹⁷⁵ Bonnor, Peter: Ombudsmen and the Development of Public Law. *EPL* (2003) 9 (2) 247. o.

Ezt megerősítendő, az ombudsman többször is kijelentette, hogy a visszásság megítélésekor figyelembe veszi az EUSz. 6. cikkének (1) bekezdését: „[a]z Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közösek a tagállamokban.”

Az EO-t *Bonnor* véleményével szemben más szerzők (*Tomkins, Rowlings*) élesen bírálták azért, mert a hivatali visszásság vizsgálata során csak a jogellenesség vizsgálatára korlátozódik,⁹⁷⁶ és túlzottan is jogi megközelítésmódot alkalmaz,⁹⁷⁷ ezáltal a hivatali visszásság és a jogellenesség között nem tesz különbséget. Maga *Söderman* is megerősíti a kritika alapját azzal, hogy az általa felsorolt, hivatali visszásságot megalapozó körülmények közül egyik sem lépi túl egyértelműen a jogi felülvizsgálat területét. *Leino* összekapcsolja a két álláspontot, érvelése szerint az EO működése során átértelmezte a hivatali visszásság tartalmát (amint azt a különböző definíciók és a helyes hivatali magatartás kódexének kidolgozása is jelzi), és az idő során egyre rugalmasabb, egyre kevésbé csak jogi megközelítési módot alkalmaz ez a fogalom.⁹⁷⁸

6.1.2. Az 1997. évi jelentés

A PB 1997-ben javasolta a EP-nek, hogy fogadja el a hivatali visszásság egyértelmű meghatározását. Ez a körülmény arra készítette az EO-t, hogy – feladva korábbi álláspontját – 1997-es beszámolójában pontosabban körülhatárolja ezt a fogalmat. Ennek érdekében a nemzeti ombudsmanokat kérte fel általuk elfogadott meghatározás megküldésére. Ezeket összegezve Jacob *Söderman* a hivatali visszásságot a következőképpen határozta meg:

„Hivatali visszásság abban az esetben történik, ha egy közjogi szerv elmulasztja a rá vonatkozó szabálynak vagy elvnek megfelelő intézkedést.”⁹⁷⁹

⁹⁷⁶ Lásd erről részletesebben: *Leino, Päivi: The Wind is in the North: The First European Ombudsman (1995-2003)*. EPL (1997) 3 (3) 346-348. o.

⁹⁷⁷ *Peters, Anne: The European Ombudsman and the European Constitution*, CMLRev (2005) 42: 716. o.

⁹⁷⁸ Lásd részletesebben: *Leino, Päivi: The Wind is in the North: The First European Ombudsman (1995-2003)*. EPL (1997) 3 (3) 333-367. o. *Leino* szerint a fejlődésben nagy szerepet játszott magának az intézménynek a fejlődése is; kiindulópontja az, hogy az EO egy teljesen új intézmény, ezért könnyű kritikusan összehasonlítani más, esetleg már több évtizede működő nemzeti ombudsmannal, illetve arról sem szabad megfeledkezni, hogy teljesen más intézményi környezetben működik az EO, mint a tagállami ombudsmanok. Az EO-nak az intézményi egyensúlyban betöltött szerepéről lásd részletesebben: *Peters, Anne: The European Ombudsman and the European Constitution*, CMLRev (2005) 42: 697-743. o.

⁹⁷⁹ 1997. évi jelentés, 22. o.

Első hallásra e meghatározás az 1995-ös definíció lerövidített változatának, rendkívül formálisnak, „gumiszabálynak” tűnik. Nem véletlen, hogy SÖDERMAN maga is további magyarázattal igyekezett szolgálni. Kifejtette, hogy a hivatali visszásság fogalmát azért kell ilyen tágan megadni, mivel mindenfajta szűkítés taxatívén található csak meg az egyes nemzeti szabályokban, és az EO mintájául szolgáló dán modell sem tartalmaz ilyen szűkítéseket. Másrészt a hatóságokra vonatkozó szabályok és elvek országról országra változnak, fejlődnek, a jogalkotó, a hatóságok, sőt, az ombudsman tevékenysége folytán is.

1998-ban az EP, illetve 1999-ben a Bizottság jelezte, hogy egyetért ezzel a definícióval.

Egy 1999-as ügyben az EO kifejtette, hogy a jogértelmezési hiba is egy formája a hivatali visszásságnak.⁹⁸⁰ Az ombudsman részben elismerte ugyanakkor a Bizottság érvelését: a közösségi jog értelmezésének legfőbb letéteményese az Európai Bíróság. Mivel azonban ebben a konkrét ügyben senki sem állította, hogy bírósági eljárás volt, vagy van folyamatban, az ombudsman vizsgálatot folytathat le az ügyben és megállapíthatja a hivatali visszásságot.

6.2. Mi nem tartozik a visszásság fogalma alá?

Az igazságszolgáltatási jogkörében eljáró Európai Bíróság, Elsőfokú Bíróság és Közszolgálati Törvényszék tevékenységén kívül maga az ombudsman szerint a politikai és jogalkotói tevékenység kétség kívül hatáskörének korlátain kívül esik.

6.2.1. Politikai döntések

Söderman korlátot állít fel a tekintetben, hogy mi nem tekinthető hivatali visszásságnak. Példálózó felsorolása szerint az olyan döntések, amelyek inkább politikai, mint közigazgatási természetűek⁹⁸¹ – így az EP politikai tevékenysége vagy a PB döntései – még ha hibásak is, akkor sem vonhatók a hibás ügyintézés körébe; az EO nem vizsgálhatja őket. Ezen az alapon utasította el a PB-gal szemben, a panaszok kezelésére vonatkozóan benyújtott beadványokat, mivel úgy ítélte meg, hogy a PB egy olyan politikai szervezet, amely a

⁹⁸⁰ OI/3/99/IJH ügy

⁹⁸¹ Az EP, és különösen a PB csatlódással, de elfogadta, hogy az ombudsman elfogadhatónak minősített 1995-ben és 1996-ban 39, francia nukleáris teszttel és a Newbury Bypass ügyben (206/27.10.95/HS/UK ügy) egy környezetvédelmi irányelvvel (85/337/EK) kapcsolatos ügyet, de csak abban a kérdésben, hogy ezekben az ügyekben a Bizottság megfelelően használta-e a hatásköreit. Az ügy további érdekessége, hogy a Newbury Bypass ügy az ombudsmani panasszal párhuzamosan petíció tárgya is volt. Forrás: Newman, Eddy: The Policy-Relationship between the European Ombudsman and the European Parliament's Committee on Petitions, In: The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution, OPOCE, Luxembourg, 2005., 149. o.

petíciókkal a Parlament politikai tevékenységének körében foglalkozik.⁹⁸² Így a PB tevékenységét kizárólag a Parlament ellenőrizheti.⁹⁸³ Ezzel kétségtelen, hogy egy állandó súrlódási pontot iktatott ki.⁹⁸⁴ Az ombudsman egyik hivatalból indított vizsgálata⁹⁸⁵ is kifejezetten az EP igazgatási tevékenysége körében keletkezett dokumentumaira korlátozódott.

6.2.2. Jogalkotási tevékenység ellenőrzése

Nem tartozik a hivatali visszásság fogalma alá, és így nem tartozik az EO hatáskörébe a jogalkotási tevékenység ellenőrzése. Nem járhat el, ha úgy ítéli meg, hogy egy tagállam hibásan vett át egy irányelvet, mert magát az irányelvet rosszul fordították le az adott nyelvre. Ez ugyanis nem minősül hivatali visszásságnak, hanem jogalkotási hibának tudható be.⁹⁸⁶ Ebben az esetben az ombudsman tájékoztatja a Bizottságot, aki felveszi a kapcsolatot az érintett tagállammal.

Az ombudsman az Alapító szerződések módosítását célzó javaslatokat sem vizsgálhatja. Ezen az alapon utasította el azt a panaszbeadványt, amely arra vonatkozott, hogy a katalán nyelv is legyen az Európai Alkotmány szerinti hivatalos nyelv,⁹⁸⁷ ugyanakkor továbbította a PB-nak, hogy kezelje petícióként a beadványt.

A jogalkotó és a közigazgatási tevékenység elhatárolásánál problémát jelenthet, hogy mindkét típusú aktus megjelenhet ugyanabban a formában (határozatban vagy ritkábban rendeletben); és átfedés („szürke sáv”⁹⁸⁸) is lehet köztük.

⁹⁸² 420/9.2.96/PLMP/B ügy (1996. évi jelentés, 14. o.) Az ügy érdekessége volt, hogy egy MEP kezdeményezte az ügyet, arra hivatkozott, hogy a bizottság jelentős késlekedéssel foglalkozik a petíciókkal, hátrányosan megkülönbözteti a holland nyelvű petíciókat, és úgy időzíti a bizottság üléseit, hogy ütközzenek más bizottságok üléseivel. Az EO határozatában leszögezte, hogy az EKSz. által biztosított petíciós jog „alkotmányos” jelentőségű. Ennek következtében kiemelt jelentősége van a petíciók kezelésére vonatkozó szabályoknak is, mivel a petíciók kezelésével kapcsolatos, súlyos és állandó nehézségek sértenék a polgárok jogait. Ugyanakkor az EP feladata, hogy megalkossa a petíciókra vonatkozó szabályokat. Az ügyben felmerült kérdés inkább politikai jellegű, és nem hibás ügyintézésrel kapcsolatos, ezért az ombudsman nem indít vizsgálatot.

⁹⁸³ Söderman, Jacob: The Role of the European Ombudsman, speech delivered on the 6th Meeting of European National Ombudsmen, Jerusalem, September 9-11, 1997, 3. o., Letölthető: http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/pdf/en/jerus_en.pdf (2006. 07.05.)

⁹⁸⁴ Ugyanott, 151. o.

⁹⁸⁵ OI/616/PUBAC/F/IJH ügy (1996. évi jelentés, 90. o.)

⁹⁸⁶ 2744/2005/GG ügy (2005. évi jelentés, 38. o.)

⁹⁸⁷ 2881/2004/JMA ügy

⁹⁸⁸ Söderman, Jacob: A Thousand and One Complaints: The European Ombudsman *en Route*. *EPL* (1997) 3 (3) 353. o.

6.2.3. II. és III. pilléres ügyek

Mivel az EKSz. úgy rendelkezik, hogy az EO hatásköre a közösségi intézmények és szervek működési köre, ezért ez elméletben nem zárja ki a lehetőségét annak, hogy II. és III. pilléres ügyekben is eljárjon. *O'Leary* véleménye szerint erre nem terjed ki az EO hatásköre.⁹⁸⁹

A gyakorlatban is előfordult ilyen eset: az ún. *Bunyan-ügyben* az újságíró foglalkozású panaszos a Statewatch képviselőjében azért nyújtott be hat beadványt az ombudsmanhoz, mert a Tanács egyes, III. pilléres tevékenységhez kapcsolódó információk kiadására vonatkozó kérését részben megtagadta.⁹⁹⁰ Az ombudsman a beadványt befogadhatónak ítélte és megküldte állásfoglalásra a Tanácshoz, azonban az válaszában vitatta, hogy az ombudsmannak hatásköre lenne a panaszos ügyében eljárni. A Tanács arra az álláspontra helyezkedett, hogy az ombudsmannak általában nincs hatásköre a Tanács harmadik pilléres ügyekben meghozott aktusai esetén eljárni, nevezett ügy pedig ebbe a körbe vonható. Az ombudsman az érvelésnek csak a második részét utasította el. Véleményét nem arra alapozta, hogy általában fel van jogosítva az EUSz. V. és VI. címe alá tartozó kérdések vizsgálatára. Ehelyett arra mutatott rá, hogy a panaszos beadványa – bár összefüggésben van a harmadik pillérral – mégsem vonható hatásköri szempontból ez alá, hanem tárgya (a dokumentumokhoz való hozzáférés) miatt olyan közösségi joghoz tartozó kérdés, amelyet közösségi jogszabály szabályoz.⁹⁹¹ Ezt az érvelést alátámasztja az Elsőfokú Bíróság a *Carvel és Guardian Newspapers kontra Tanács ügyben* hozott ítélete amelyben a Bíróság ugyancsak megállapította hatáskörét egy ügyben, ahol a harmadik pillért érintő dokumentumok hozzáférhetőségéről volt szó.⁹⁹² Mindezek alapján az ombudsman hatáskörrel rendelkezett az adott ügyben.

Az EO az ügyben ajánlástervezetet is kiadott, amely a belügyi és igazságügyi együttműködés területén alkalmazandó szabályok hatályos listájának hiányával foglalkozik.⁹⁹³

Az Amszterdami Szerződés módosítása nyomán, az EUSz. 41. cikkében található felhatalmazás alapján a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés

⁹⁸⁹ O'Leary, Siófra: The Options for the reform of the European Union Citizenship, In: C - Tiilikainen, Teija [szerk.]: Citizenship and nationality status in the new Europe. Sweet and Maxwell, London, 1998., 98. o.

⁹⁹⁰ 1997. évi jelentés, 20-21. o. 1053/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH ügy, 1055-1057/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH ügyek és 1087/10.12.96/STATEWATCH/UK/IJH ügy.

⁹⁹¹ Az az óta hatályon kívül helyezett, a Tanács dokumentumaihoz való hozzáféréstől szóló, 1993. december 20-i 93/731/EK tanácsi határozat (HL 1993., L 340., 43. o.).

⁹⁹² T-194/94. sz. Carvell és Guardian Newspapers kontra Tanács ügyben 1995. október 19-én hozott ítélet (EBHT 1995., II- 2765. o.).

⁹⁹³ 1055/25.11.96/ STATEWATCH/UK/IZH ügy

keretében létrehozott szervezeteket – az Europol vagy az Eurojust – érintő ügyekben is eljárhat az ombudsman.⁹⁹⁴

Söderman 1997-ben kifejtett véleménye szerint ezzel a kérdéssel felesleges addig elméletben foglalkozni, míg a gyakorlat ezt fel nem veti.⁹⁹⁵ Véleményem szerint ez a kérdés elodázása, szükséges és fontos lenne elméleti szinten is tisztázni azért, hogy a későbbiekben ne vezethessen konfliktusokhoz, eltérő jogértelmezéshez, valamint azt is szükséges lenne szabályozni, hogy az ilyen hatásköri vitákat ki jogosult eldönteni.

6.2.4. Mérlegelési jogkörben hozott döntések

Különösen sok problémát vet fel a közigazgatás mérlegelési jogkörében meghozott határozatai felülvizsgálatának problémája. Bizonyos országokban (pl. Franciaország) ugyanis a hatóság által diszkrecionális jogkörben hozott közigazgatási döntések nem minősülhetnek közigazgatásilag hibásnak, ezért gyakorlatilag kevés mozgásterülete marad az ombudsmannak arra, hogy a hatóságot elmarasztalja. Ezért jobbnak tűnik az a megoldás, ahol a közigazgatás nem megfelelő döntésével szemben van lehetősége fellépni az ombudsmannak – de ekkor sem vizsgálhatja a hatóság döntését célszerűségi szempontból. Az Európai Bizottság az ombudsmannal való kapcsolata során többször hivatkozott arra, hogy mérlegelési jogkörében hozta meg döntését, nem sértette meg az eljárási rendet, és ezt az érvelést az Európai Bíróság is teljes mértékben elismerte.

Az EO ezzel kapcsolatban kifejtette, hogy nem azonos a közigazgatási szervek diszkrecionális jogköre az abszolút vagy a diktatórikus jogkörrel,⁹⁹⁶ sem az önkényességgel.⁹⁹⁷ Sok esetben valóban fennállna a veszély, hogy az adott hatóság törvényes működését tenné lehetetlenné az illetéktelen kritika, mely kétségbe vonja a mérlegelési jogkörben való eljáráshoz való jogot, de ugyanakkor ezzel nem szabad visszaélni, diszkriminálni vagy önkényeskedni. A kérdés valójában nem az, hogy helyes-e a hatóságok felruházása diszkrecionális jogkörrel, hanem az, hogy hogyan gyakorolják a hatóságok ezen

⁹⁹⁴ The role of the European Ombudsman. Speech by the European Ombudsman, Professor P. Nikiforos Diamandouros, to the British and Irish Ombudsman Association Conference 2005, Warwick University, Coventry, 8 April 2005. Forrás: <http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/2005-04-08.htm> (2006.07.5.)

⁹⁹⁵ Söderman, Jacob: The Role of the European Ombudsman, speech delivered on the 6th Meeting of European National Ombudsmen, Jerusalem, September 9-11, 1997, 6. o., Letölthető: http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/pdf/en/jerus_en.pdf (2006. 07.05.)

⁹⁹⁶ 2001. évi jelentés, 66. o.

⁹⁹⁷ 995/98/OV ügy (ún. Thesszaloniki Metró ügy).

jogkörüket. Az ombudsman feladata ennek figyelemmel kísérése, ez teszi ki mindennapi munkájának legnagyobb részét.⁹⁹⁸

Az ombudsman a mérlegelési jogkör gyakorlásának megítélése során következetesen alkalmazza az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata által kialakított, ide vonatkozó jogelveket, amelyek meghatározzák a mérlegelési jogkör általános korlátait. Ezek megkövetelik többek között, hogy a közjogi szervek következetesen és jóhiszeműen járjanak el, kerüljék a megkülönböztetést, feleljenek meg az arányosság, az egyenlőség és a jogos várakozás elveinek, valamint tartsák tiszteletben az emberi jogokat és az alapvető szabadságokat.⁹⁹⁹

Az Európa Tanács ajánlást fogalmazott meg arról, hogy melyek a diszkrecionális jogkör gyakorlásának korlátai.¹⁰⁰⁰ Ez ugyan nem bír kötelező erővel, de szintén támpontul szolgálhat az ombudsman mindennapi tevékenysége során. Az ajánlás szerint a hatóságok mérlegelési jogkörükben:

- nem követhetnek más célt, mint amire hatáskörük van;
- objektíven és pártatlanul kell eljárniuk, csak azokat a körülményeket figyelembe véve, melyek az adott ügyben relevánsak
- szem előtt kell tartaniuk a jogegyenlőség elvét, elkerülve a hátrányos megkülönböztetést;
- megfelelő egyensúlyt kell tartaniuk a döntésnek a felek jogait és érdekeit érintő esetlegesen ellentétes hatásai és az eljárás célja között;
- az ügy jellegének megfelelő ésszerű időn belül kell döntést hozni;
- az eljárásra vonatkozó általános szabályokat következetesen kell alkalmazni, ugyanakkor az egyes ügyek egyedi körülményeit figyelembe véve.

A közösségi intézményeknek és szervezeteknek – ezen belül a Bizottságnak – diszkrecionális jogkörét hatékonyan kell gyakorolni,¹⁰⁰¹ tiszteletben tartva az eljárásukat szabályozó jogi kereteket.¹⁰⁰²

A mérlegelési jogkört valamennyi közösségi intézménynek és szervnek – így az EO-nak is – a fenti elvek keretei között kell gyakorolnia, ezt a Bíróság a *Lamberts-ügyben* hozott ítéletében¹⁰⁰³ erősítette meg. A következő alfejezetben a Bizottság – mint a leggyakrabban bepanaszolt közösségi intézmény – diszkrecionális jogköre elé állított korlátra

⁹⁹⁸ Söderman, Jacob: The Role of the European Ombudsman, speech before Before the Sixth Annual Meeting of European National Ombudsmen, 9 September 1997, letölthető: http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/pdf/en/jerud_en.pdf (2006. 07.05.)

⁹⁹⁹ 2001. évi jelentés, 66. o.

¹⁰⁰⁰ 1997. évi jelentés, 26. o. és 2001. évi jelentés 66. o. az Európa Tanács R (80) 2 sz. ajánlására hivatkozik, amely az Európa Tanács „The Administration and You: a Handbook”, 2001, Strasbourg, 362. o.-án olvasható.

¹⁰⁰¹ 715/98/IJH ügy

¹⁰⁰² 1011/99/BB ügy

¹⁰⁰³ A T-209/00. sz. Frank Lamberts kontra Európai Ombudsman és Európai Parlament ügyben 2002. április 10-én hozott ítélet (EBHT 2002., II-2203. o.) és a C-234/02. P. sz. Európai Ombudsman kontra Frank Lamberts ügyben 2004. március 23-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-2803. o.).

mutatok be egy példát, mégpedig a Bizottságnak az EKSz. 226. cikk szerinti eljárás kezdeményezésére vonatkozó joga korlátaival kapcsolatban. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata¹⁰⁰⁴ több alkalommal is megerősítette, hogy a Bizottság nem köteles a tagállamokkal szemben a közösségi jog megsértésének megállapítására irányuló eljárást kezdeményezni, széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amely kizárja egyrészt azt, hogy az egyének megkövetelhesék a Bizottságtól, hogy egyértelmű álláspontot fogadjon el, másrészt azt, hogy megsemmisítés iránti eljárást kezdeményezhessenek, ha nem foglal állást a Bizottság.¹⁰⁰⁵ Az ombudsman tiszteletben tartva a Bizottság fenti mérlegelési jogát, „mindössze” azt kérdőjelezte meg több, 1995-1996-ban kapott panasz,¹⁰⁰⁶ majd ezek hatására egy hivatalból kezdeményezett vizsgálat¹⁰⁰⁷ kapcsán, hogy vajon a Bizottság mennyire tartja tiszteletben az EKSz. 226. cikke szerinti eljárás indítását javasló egyének eljárásjogi jogosítványait, tekintettel arra, hogy a beérkezett panaszok alapján úgy tűnik, hogy a Bizottság „arrogánsan” és „önkéntesen” kezeli a tagállamokkal szemben beérkezett panaszokat. A hivatalból indított vizsgálat során az ombudsman kiemelte a Bizottságnak, hogy a helyes igazgatási magatartás fejlesztése érdekében maga is megalkothatná a hiányzó eljárási szabályokat.¹⁰⁰⁸ Az eljárásban formálisan nem fedett fel visszasságot, elfogadta a Bizottság álláspontját, mely szerint az intézmény elismeri, hogy az EKSz. 226. cikke szerinti eljárás megindítását javasló panaszosok ugyan nem felek az eljárásban, de nagyon fontos információforrások. A beérkezett panaszokat a Bizottság mindig nyilvántartásba veszi, visszaigazolja kézhezvételüket, az ügyet a belső eljárási szabályzat értelmében maximum egy éven belül lezárják és tájékoztatják a panaszost az ügy kimeneteléről. A Bizottság azt is kifejtette, hogy – az ombudsman javaslatával összhangban – kész tovább fejleszteni az egyének jogosítványait: ezentúl tájékoztatni fogják a panaszosokat az irat lezárásának indokairól, valamint lehetőséget biztosítanak számukra, hogy ezzel kapcsolatos álláspontjukat előadhassák. Az ombudsman határozatában elismeréssel szólt a Bizottság vizsgálat során tanúsított konstruktív és szolgálatkész hozzáállásáról.¹⁰⁰⁹

¹⁰⁰⁴ Lásd a 48/65. sz. Lütticke kontra Bizottság ügyben 1966. hozott ítéletet (EBHT 1966., 19. o.), a 87/89. sz. Sonito kontra Bizottság ügyben 1990. hozott ítéletet (EBHT 1990., I-1981. o.) és a 247/87. sz. Fruit Star kontra Bizottság ügyben 1989. hozott ítéletet (EBHT 1989., 291. o.).

¹⁰⁰⁵ A fent hivatkozott Sonito-ítélet 6. pontja.

¹⁰⁰⁶ 206/27.10.95/HS/UK és társai (Newbury Bypass ügy)

¹⁰⁰⁷ OI/303/97/PD ügy

¹⁰⁰⁸ Söderman, Jacob: The Role of the European Ombudsman, speech delivered on the 6th Meeting of European National Ombudsmen, Jerusalem, September 9-11, 1997, 9. o., Letölthető: http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/pdf/en/jerus_en.pdf (2006. 07.05.)

¹⁰⁰⁹ Bonnor értékelése szerint ebben az ügyben az EO nagyon jól kihasználta az intézmény informális mozgásterét és „pszichológiai megfontolásokat”, mivel anélkül sikerült átvinnie javaslatait, hogy formális

Az ombudsmannak – bár néhányan kritikával illeték, hogy nem lépett fel erőteljesebben az ügyben – mégis nagy előrelépést sikerült elérni. A Bizottság egy közleménybe foglalta a tagállamokkal szemben hozzá panaszt benyújtó személyek eljárási jogosítványait,¹⁰¹⁰ és bár ez egy nem kötelező jogforrás (soft law), de elismerte azt, hogy ha nem tartja be a közleményt, akkor azzal hivatali visszásságot követe el, amely miatt a polgárok az ombudsmanhoz fordulhatnak.

6.3. A hivatali visszásság negatív meghatározása: helyes hivatali magatartás európai szabályai

Ahogy a fentiekben már utaltam rá, a hivatali visszásság meghatározható egyetlen definíció megadásával – *hivatali visszásság abban az esetben történik, ha egy közjogi szerv elmulasztja a rá vonatkozó szabálynak vagy elvnek megfelelő intézkedést*¹⁰¹¹ –, azonban bizonytalan marad a fogalom tartalma, ha a közjogi szervek, illetve azok alkalmazottai nem tudják pontosan, hogy milyen szabályokhoz, elvekhez kell igazítaniuk működésüket, mit jelent a helyes hivatali magatartás. Az EO 2006-tól jó példákkal igyekszik szolgálni éves jelentéseiben a helyes ügyintézésre: ún. „sztár-ügyeket” mutat be, melyekben a közösségi intézmények példamutatóan kezelték az egyének panaszait.

A fogalom – helyes kormányzás (*good governance*)¹⁰¹² vagy a helyes jogalkotás (*good legislation*)¹⁰¹³ fogalma mellett – igen divatos napjainkban, tartalma azonban bizonytalan. Szűk értelemben – mint „hasznos (köz)igazgatás” (*useful administration*) – arra utal, hogy a hatóságoknak hatásköreiket a jogszabályoknak megfelelően kell gyakorolniuk, anélkül azonban, hogy túlzottan mereven alkalmaznák a törvényi rendelkezéseket: adaptálniuk kell tehát a jogszabályokat a társadalmi és gazdasági körülményekre, ily módon mindig figyelembe véve az arányosság és a jogos elvárások elvét.¹⁰¹⁴ A helyes hivatali magatartás nemcsak egy széles körben elismert jogfogalom, hanem a közösségi jog egyik alapelve.¹⁰¹⁵

ajánlástervezetet kellett volna megfogalmaznia. Forrás: Bonnor, Peter: The European Ombudsman: A novel source of soft law in the European Union, ELRev (2000) 25: 47-50. o.

¹⁰¹⁰ COM (2002) 141 végleges.

¹⁰¹¹ 1997. évi jelentés, 22. o.

¹⁰¹² A nemzetközi jog, illetve az alkotmány által biztosított hatásköröket a demokrácia és a jogállamiság elvével összhangban, hatékonyan kell gyakorolni. Forrás: Fortsakis, Theodore: Principles Governing Good Administration. EPL (2005) 11 (2): 211. o.

¹⁰¹³ Arra utal a kifejezés, hogy a jogszabályoknak bizonyos minőséget kell képviselniük és szükségesnek, megfelelőnek és arányosnak kell lenniük. Forrás: ibid.

¹⁰¹⁴ Fortsakis, Theodore: Principles Governing Good Administration. EPL (2005) 11 (2): 209. o.

¹⁰¹⁵ Az Elsőfokú Bíróság T-54/99. sz. max.mobil kontra Bizottság ügyben 2002. hozott ítéletének (EBHT 2002., II-313. o.) 48. pontja.

Az Elsőfokú Bíróság és az Európai Bíróság korábbi ítéleteiben megállapította az európai közigazgatási jog egyes alapelveit: a közigazgatási szerveknek következetesen, jóhiszeműen és pártatlanul kell eljárniuk, a hátrányos megkülönböztetés tilos, a döntéseket meg kell indokolni, az arányosság követelményének és a legitim elvárásoknak meg kell felelni, és a tisztességes eljárás szabályait kell követni.¹⁰¹⁶

6.3.1. Az ombudsman egyes határozatai

A helyes hivatali magatartás kialakítása és előmozdítása, az európai intézmények humanizálódása terén folytatott ombudsmani tevékenységnek kétségtelenül legjelentősebb állomása a kódex megfogalmazása volt,¹⁰¹⁷ azonban fontos megemlíteni az egyedi ügyekben, lépésenként elért eredményeket is. A tevékenysége alapvetően két nagy területre osztható: egyrészt a már létező alapelvek megerősítésére, másrészt pedig új alapelvek, új szemléletmód bevezetésére.¹⁰¹⁸

Az ombudsman több határozatában foglalkozott a már létező, korábban megfogalmazott anyagi jogi alapelvekkel. Így, számos határozat tárgya volt a diszkrimináció tilalma és az átláthatóság elve. Az eljárásjogi alapelvek hosszú sorából a meghallgatáshoz való jogot, az indokolási kötelezettséget vagy az eljárási szabálytalanságok tilalmát emelném ki.

Talán ennél is jelentősebb azonban, hogy új szemléletmód kialakításával az ombudsman érezhetően átformálta az európai intézmények és a polgárok közötti kapcsolatot. Először is, a tevékenysége egyértelműen azt sugallja, hogy az európai közigazgatás működése nem hatalmat jelent, semmiképpen sem lehet öncélú, hanem a polgárközpont kell, hogy legyen: az ügyintézés = szolgáltatás, és ennek megfelelően az eljáró tisztviselőknek szolgálatkészeknek, segítőkészeknek kell lenniük, nem elég, hogy be kell tartaniuk a jogszabályok által előírt határidőket, minden indokolatlan késlekedést el kell kerülniük.¹⁰¹⁹

¹⁰¹⁶ Lásd különösen a C-255/90. P. sz. Burban-ügyben 1992. március 31-én (EBHT 1992., I-2253. o.), a T-167/94. sz. Nölle-ügyben 1995. szeptember 18-án (EBHT 1995., II-2589. o.), a T-231/97. sz. New Europe Consulting és társai ügyben 1999. július 9-én (EBHT 1999., II-2403. o.), a 222/86. sz. Heylens-ügyben 1987. október 15-én (EBHT 1987., 4097. o., 15. pontja), a 374/87. sz. Orkem-ügyben 1989. október 18-án (EBHT 1989., 3283. o.), a C-269/90. sz. TU München-ügyben 1991. november 21-én (EBHT 1991., I-5469. o.), a T-450/93. sz. Lisrestal-ügyben 1994. december 6-án (EBHT 1994., II-1177. o.) és a T-167/94. sz. Nölle-ügyben 1995. szeptember 18-án hozott ítéletet (EBHT 1995., II-2589. o.).

¹⁰¹⁷ Lásd erről részletesebben a következő alfejezetet.

¹⁰¹⁸ Yeng-Seng, Wanda: Le médiateur européen, artisan du développement du droit à une bonne administration communautaire. *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2004/58. 527-552. o. alapján.

¹⁰¹⁹ 780/2000/GG ügy.

Minden hasznos információval, tanáccsal el kell látniuk a polgárokat, különben hanyagságot követnek el.¹⁰²⁰

Az EO segít kialakítani az európai közigazgatás morálját.¹⁰²¹ Fellép az igazságtalan vagy egyenlőtlen intézkedésekkel,¹⁰²² valamint a hatáskörrel való visszaéléssel szemben.¹⁰²³ Hangsúlyozza a pártatlanság, a méltányosság, valamint az uniós polgárok iránti hűség fontosságát.

6.3.2. A helyes hivatali magatartás európai kódexe

Mivel az ombudsman egyik feladata, hogy a polgárok helyzetét, jogait előmozdítsa a helyes közigazgatási gyakorlat kialakításának támogatásával, egyértelmű volt, hogy a helyes hivatali magatartás szabályainak összegyűjtésére és egy általános magatartási kódex megalkotására a Parlament – egészen pontosan annak PB-ának akkori alelnöke, Roy Perry¹⁰²⁴ – (már 1996-1997-ben) az EO-t kérte fel. A megfelelő hivatali ügyintézés normáinak kialakítása és rögzítése nemcsak valamennyi polgár érdekét szolgálja a Közösségen belül, hanem a Közösség intézményeinek, illetve az intézmények alkalmazottainak is hasznára válik, hiszen ezáltal egyrészt a polgárok tájékozódhatnak a jogaikról, másrészt a közösségi tisztségviselők kötelezettségei is egyértelműen rögzítésre kerülnek. Ennek érdekében 1998 őszén az EO hivatalból vizsgálatot kezdeményezett¹⁰²⁵ arról, hogy léteznek-e ilyen, a polgárok számára nyilvános és könnyen elérhető szabályzatok az egyes szerveknél, ha nem, akkor egyetértenének-e egy ilyen szabályzat elfogadásával. A vizsgálat harmadik kérdése a kódex formájára vonatkozott.

Az összesen tizennyolc közösségi szervnél és intézménynél lefolytatott vizsgálat eredményeként az ombudsman megállapította, hogy az eddigi tevékenysége alatt tapasztalt számos közigazgatási hiba eredete az, hogy egyetlen intézménynél sincsen olyan általános közigazgatási magatartási kódex, amelyet a közösség hivatalnokainak tiszteletben kellene tartaniuk a polgárokkal való kapcsolattartás folyamán. A vizsgálatot 1999 júliusában ajánlástervezettel zárta, amelyben javasolta valamennyi közösségi szervnek és intézménynek, hogy alkossák meg a saját magatartási kódexeiket. Ezeknek a polgárok számára elérhetőnek

¹⁰²⁰ OI/3/2001/SM ügy.

¹⁰²¹ Yeng-Seng, Wanda: Le médiateur européen, artisan du développement du droit à une bonne administration communautaire. *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2004/58., 538-540. o.

¹⁰²² 878/13.9.96/TT/IT/PD és 905/26.996/AGS/IT/PD ügy

¹⁰²³ 977/28/10.96/ST/L/BB (XD-ADB) ügy

¹⁰²⁴ A4-0190/97, 24 May 1997. Hivatkozik rá: Söderman, Jacob: The Early Years of the European Ombudsman, In: *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*, OPOCE, Luxembourg, 2005., 89. o.

¹⁰²⁵ OI/1/98/OV ügy.

kell lenniük, ezért célszerű határozat formájában megfogalmazni és a Hivatalos Lapban közzé kell tenni. A kódexek kizárólag a polgárok és az intézmények /szervek közötti kapcsolat kérdésével foglalkozzanak, javasolta az ombudsman, ne legyenek egységes szerkezetben a személyzeti szabályzatokkal, azért, hogy könnyen érthetők legyenek és ne tévesszék meg a polgárokat. Végül azt javasolja az ombudsman, hogy az egyes kódexek amennyire lehet, legyenek hasonlóak egymáshoz. Ennek érdekében az ajánlástervezethez mellékleteként csatolt egy 28 pontból álló, valamennyi intézmény számára mérvadó helyes hivatali magatartás kódex-tervezetet.

2000 tavaszán az intézményektől és szervektől érkezett vélemények és javaslatok fényében különleges jelentést fogalmazott meg az EP számára, amelyben javasolta, hogy rendelet formájában alkossák meg az európai közigazgatási jog alapjait. Az EP 2001. szeptember 6-án határozatban¹⁰²⁶ fogadta el a helyes hivatali magatartás kódexét, és egyben felkérte a Bizottságon, hogy készítsen el és terjesszen elő egy, az EKSz. 308. cikkén alapuló rendelet-tervezetet a helyes hivatali magatartásról, amely mindezidáig nem történt meg.

A kódex elfogadásával párhuzamosan szövegezték meg és fogadták el Európai Unió Alapjogi Chartájának, illetve – az ombudsman javaslatára – annak a helyes ügyintézéshez való jogot tartalmazó 41. cikkét, amely szintén nagy hatással lehet a helyes közigazgatási gyakorlat és az európai közigazgatási jog kialakulására.¹⁰²⁷

Az ombudsman által kiadott Helyes hivatali magatartás kódexe¹⁰²⁸ nagyon egyszerűen, közérthetően fogalmazza meg a jó ügyintézés alapelveit, melyek a következők:

- jogszerűség,
- diszkrimináció tilalma,
- arányosság,

¹⁰²⁶ C5-0438/2000 - 2000/2212 (COS)

¹⁰²⁷ Az Alapjogi Charta 41. cikke értelmében:

„1. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei és szervei pártatlanul, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül elintézzék.

2. Ez a jog magában foglalja:

– mindenkinek a jogát arra, hogy az őt esetlegesen hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák;

– mindenkinek a jogát ahhoz, hogy a róla vezetett nyilvántartásba

- a bizalmas adatkezeléshez, valamint a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett - betekintszen;

– az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket megindokolják.

3. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy a Közösség a tagállamok jogának közös általános elveivel összhangban megtérítse számára az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során neki okozott károkat.

4. Mindenkinek joga van arra, hogy az Szerződések nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ”.

¹⁰²⁸ Letölthető: http://www.ombudsman.europa.eu/code/pdf/hu/code2005_hu.pdf (2006.07.05.) vagy brossúra formájában beszerezhető az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatalától.

- hatalommal való visszaélés tilalma,
- objektivitás és pártatlanság,
- jogos elvárások és a jogbiztonság elvének tiszteletben tartása,
- tisztességes eljárás,
- megfelelő viselkedés (szolgálatkészség, segítőkészség, előzékenység, gondosság).

Ezen felül a kódex összefoglalja az ügyfelekkel való kapcsolattartás legfontosabb eljárási szabályait is:

- válaszlevelek az ügyfél által használt nyelven,
- átvételi elismervény és az illetékes tisztviselő feltüntetése,
- áttételi kötelezettség az intézmény illetékes szolgálatához,
- meghallgatáshoz való jog és nyilatkozattételi jog,
- ésszerű határidő a döntések meghozatalára,
- indokolási kötelezettség,
- fellebbezési lehetőségek feltüntetése,
- értesítés a határozatról,
- adatvédelem,
- információkérés,
- dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésre vonatkozó kérelmek,
- megfelelő nyilvántartás vezetése,
- panaszjog az EO előtt és
- a működés felülvizsgálata.

A kódex tartalmaz néhány olyan kötelezettséget is, amelyeket a polgárokkal való közvetlen kapcsolattartás esetén kell alkalmazni:

- a tisztviselő köteles elnézést kérni a hibákért, és a lehető legcélravezetőbb módon kijavítani azokat,
- köteles a kódexet népszerűsíteni, megismertetni az ügyfelekkel,
- világos és érthető tájékoztatást köteles adni,
- köteles felhívni az ügyfél figyelmét a dokumentumban található hibára vagy hiányosságra, és lehetőséget kell biztosítani azok orvoslására.

Az európai ombudsman ajánlástervezetének hatására 2006 júliusáig több intézmény¹⁰²⁹ is elfogadta a saját, jó ügyintézésre vonatkozó szabályait, zömében határozat formájában, amely a kikényszeríthetőséget és a megismerhetőséget egyaránt biztosítja. A legtöbbször azonban nem, vagy nem az ombudsman által javasolt módon fogadta el a helyes hivatali magatartást szabályozó belső dokumentumát, így például a Bizottság – legalábbis részben – az eljárási szabályzatában rendezte a kérdést.¹⁰³⁰

¹⁰²⁹ Így többek között a Bizottság, a Tanács, a Számvevőszék, az Európai Központi Bank, a Régiók Bizottsága, az Európai Környezetvédelmi Ügynökség, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság.

¹⁰³⁰ A Bizottság eljárási szabályzatának módosításáról szóló 2000. október 17-i 2000/633/EK, ESZAK, Euratom bizottsági határozat (HL L 2000., L 267., 63. o.). Ezen felül a Bizottság kizárólag a biztosokra vonatkozóan lefogadott egy külön magatartási kódexet is (SEC(2004) 1487/2, letölthető:).

7. Az ombudsman eljárása

Az EKSz. 195. cikke, valamint az alapokmány 3. cikkének (1) bekezdése felhatalmazza az EO-t vizsgálat lefolytatására „saját kezdeményezésére illetve panasz alapján.”

7.1. Az ombudsmani panasz elfogadhatósága

A korábbi EO, *Jacob Söderman* többször is hangsúlyozta, hogy elsődleges feladatának tartja a hozzá érkezett panaszok kivizsgálását: „egy panasz megoldása – eggyel több elégedett polgárt jelent.¹⁰³¹” E tevékenységből – egy vagy több hasonló ügyben érkezett panasz vizsgálatából – gyakran jut arra a következtetésre, hogy általánosabb eszközre is szüksége lehet a visszasság megszüntetése érdekében. Az ombudsmannak segítenie kell abban, hogy a polgárok helyzetét, jogait biztosítsa a helyes közigazgatási gyakorlat kialakításának támogatásával. Ez magában foglalja a közigazgatási szervekkel való együttműködést, amely olyan megoldások keresésére irányul, amely javítja a polgár és az intézmények közötti kapcsolatot.

Az ombudsman előzetes vizsgálata két lépcsőből áll. Miután megvizsgálta, hogy hatáskörébe tartozik-e a panasz, áttekinti az elfogadhatósági feltételeket is, melyek a következők:¹⁰³²

1. a panaszbeadványt benyújtó személy és a panaszbeadvány tárgya megállapítható kell, hogy legyen (alapokmány 2.3 cikk),
2. az ombudsman nem avatkozhat be bíróság előtt folyamatban lévő ügybe, és nem kérdőjelezheti meg egy bírósági döntés jogszerűségét (1.3 cikk),
3. a panaszbeadványt az alapjául szolgáló tényeknek a panaszos tudomására jutásától számított két éven belül kell benyújtani (2.4 cikk),
4. a panaszbeadvány csak az érintett intézményeknél vagy szerveknél a megfelelő igazgatási eljárási lehetőségek kimerítését követően nyújtható be (2.4 cikk),
5. a közösségi intézmények vagy szervek és azok tisztviselői vagy más alkalmazottai közötti munkaviszonnyal kapcsolatos panaszbeadványok esetében panaszbeadványt csak akkor lehet benyújtani, ha már minden belső igazgatási

¹⁰³¹ Söderman, Jacob: Good Administration: a Fundamental Right. In: Apap, Joanna [szerk.]: Justice and Home affairs in the EU, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2004., 117. o.

¹⁰³² Az ombudsman éves jelentéseiben visszatérő kritériumok (2005.: 39. o., 2004: 40. o., 2003: 28-29. o., 2002: 20. o., 2001: 19-20. o., 2000: 19. o., 1999: 20. o., 1998:)

kérelem és panaszbeadvány benyújtására rendelkezésre álló lehetőséget kimerítették¹⁰³³ (2.8 cikk).

Nem feltétele a panasz elfogadhatóságának az, hogy ne legyen bírósági jogorvoslatra lehetőség. Ha van, akkor is eljárhat,¹⁰³⁴ hiszen az ombudsmani panasz joga az európai jogban egy alternatív, bíróságon kívüli jogorvoslati módszernek tekinthető: az egyének – az intézmények előnyeit és hátrányait mérlegelve – szabadon dönthetnek, hogy melyik fórumot választják: a gyorsabb, rugalmasabb, formalitásokhoz nem kötött eljárást lefolytató, azonban kötelező erejű határozatot nem hozó EO-t, vagy lassabb, formálisabb eljárást lefolytató, és végül kötelező (és esetleg megtámadható) bíróságokat. Az alapokmány rendelkezése szerint azonban ha az egyén egyszer választott, és az ombudsmani panasz mellett döntött, akkor nincs hatással a közigazgatási és a bírósági fellebbezési határidőkre az ombudsmanhoz benyújtott panasz. Ezzel tehát gyakorlatilag kizárja annak lehetőségét, hogy a döntést az Európai Bíróság előtt megtámadhassa. Ezen felül, az alapokmány kizárja a bíróságok (nemcsak az európai, hanem bármely, akár nemzeti bíróság) és az ombudsman párhuzamos eljárását: ebben az esetben az ombudsman elfogadhatatlanságra hivatkozással lezárja az ügyet, és akkor is, ha tudomására jut, hogy korábban bármely bíróság jogerősen elbírált az ügyet. Ha a vizsgálata folyamán olyan tények tudomására jut, amelyeknek feltehetően bűncselekményhez vagy fegyelmi vétséghez lehet köze, az ombudsman köteles azonnal értesíteni a megfelelő nemzeti hatóságot vagy a megfelelő közösségi intézményt.

Az előzetes eljárás utolsó mozzanataként az EO dönt arról, indokolt-e a vizsgálat lefolytatása. A nyilvánvalóan alaptalan, semmiféle bizonyítékot fel nem sorakoztató beadványokat, ha a panasz csekély mértékű visszásságra vonatkozik (például nem kap választ megkeresésére a panaszos)¹⁰³⁵ vagy az intézmény mindent megtett a helyzet orvoslása

¹⁰³³ A Személyzeti Szabályzat (HL L 56., 1968.3.4., 1—7. o., magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet 2 kötet, 5. o.) 90. cikke értelmében:

„(1) Az e személyzeti szabályzat hatálya alá tartozó bármely személy kérelmezheti, hogy a kinevezésre jogosult hatóság határozatot hozzon személyével kapcsolatban. A kinevezésre jogosult hatóság a kérelem benyújtásának időpontjától számított négy hónapon belül közli az érintett személlyel indokolással ellátott határozatát. Ha e határidő végéig a kérelemre nem érkezik válasz, akkor az hallgatólagos elutasító határozatnak tekintendő, amellyel szemben az alábbi bekezdés rendelkezéseinek megfelelően panasszal lehet élni.

(2) Az e személyzeti szabályzat hatálya alá tartozó bármely személy panaszt nyújthat be a kinevezésre jogosult hatósághoz az őt hátrányosan érintő intézkedés ellen; ez arra az esetre is vonatkozik, amikor az említett hatóság határozatot hozott, és arra az esetre is, amikor az elmulasztotta a személyzeti szabályzatban előírt intézkedés elfogadását. A panaszt három hónapos határidőn belül kell benyújtani. (...)”

¹⁰³⁴ Ellentétben az Egyesült Királyságban működő Parliamentary Commissioner for Administration intézményével, amely csak akkor járhat el, ha nincs bírói jogorvoslat. Lásd: Hedemann-Robinson, Martin: The individual and the EC Ombudsman, *New Law Journal*, 1994, n 144 (6646), 609. o.

¹⁰³⁵ Ebben az esetben – bár nem nyit formális eljárást az ombudsman – megpróbálja rendezni a visszásságot, például telefonon felveszi a kapcsolatot a bepanaszolt intézménnyel. Forrás: Cadeddu, Simone: *The Proceedings of the European Ombudsman*, *Law and Contemporary Problems*, 2004/1. 169. o.

érdekében,¹⁰³⁶ akkor az ombudsman anélkül utasítja el, hogy az érdemi vizsgálatot elrendelné. Végül az ombudsman az összes hozzá érkezett panaszbeadvány körülbelül 10-12 százalékában kezdeményez vizsgálatot.

Ha bármilyen okból – ezen utóbbi esetet kivéve – az ombudsmannak el kell utasítania a kérelem érdemi vizsgálatát, köteles erről érteni a panaszost. Ezen felül általában igyekszik a segítségükre lenni problémájuk megoldásában: tanácsot ad nekik, milyen módon és kihez fordulhatnak. Arra is lehetősége van, hogy – a panaszos előzetes hozzájárulásával – közvetlenül áttegye az ügyet a PB-nak vagy valamelyik nemzeti ombudsmannak.¹⁰³⁷ Az előbbi kötelezettséget az alapokmány is előírja¹⁰³⁸, de magából az intézmény szellemiségéből is következik, és indukálja az a gyakorlati tapasztalat is, hogy a hatáskörébe tartozó kérelmek közel negyede minősül elfogadhatatlannak.

7.2. Hivatalból kezdeményezett eljárás

Az ombudsman hivatalból indított vizsgálatait „az Unió nyilvános, demokratikus és elszámolható igazgatása iránti elkötelezettségből” kezdeményezi, és gyakran az ösztönzi erre, hogy ugyanabban a témában számos panaszt kapott. Azáltal, hogy saját kezdeményezésre folytatja le – általában több intézményt és szervet – érintő átfogó vizsgálatát, megakadályozhatja további panaszok benyújtását.

Söderman azonban úgy vélte, hogy az EO elsődleges kötelessége a hozzá címzett panaszbeadványokkal foglalkozni. Bár fontos a saját hatáskörében indított vizsgálat joga is, nem élhet vele túl gyakran.¹⁰³⁹ 2007 végéig összesen 53 vizsgálatot kezdeményezett hivatalból.¹⁰⁴⁰ Ezek közül kiemelhetők a munkaerő-felvételi korhatárok,¹⁰⁴¹ a helyes hivatali

¹⁰³⁶ Lásd például a 283/98/OV ügyet. Forrás: Cadeddu, Simone: The Proceedings of the European Ombudsman, Law and Contemporary Problems, 2004/1. 169. o.

¹⁰³⁷ Végrehajtási rendelkezések 2. cikk (3)-(5) bekezdése.

¹⁰³⁸ Alapokmány 2. cikk (5) bekezdés

¹⁰³⁹ 1995. évi jelentés, o.

¹⁰⁴⁰ Átlagosan évi 3-5 vizsgálatot kezdeményez hivatalból az EO. Ez a szám jóval alacsonyabb például a magyar állampolgári jogok országgyűlési biztosa által hivatalból kezdeményezett vizsgálatok számánál (2005-ben 68-at kezdeményezett). A 2004-ben hivatalból indult vizsgálatok magas aránya valószínűleg annak a hat ügynek tudható be, amelyet a csatlakozás előtt nyújtottak be tagjelölt államok állampolgárai, és ezekben az ügyekben az ombudsman ugyan elutasította a panaszt, de hivatalból vizsgálatot indított. Az alábbi táblázat foglalja össze a hivatalból kezdeményezett vizsgálatok számát:

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
0	3	4	1	5	1	4	2	5	8	5	9	6	

¹⁰⁴¹ 626/97/BB ügy. Az ügyben kiadott határozatában az ombudsman megvizsgálta több intézmény és szerv munkaerő-felvételi politikáját, és megállapította, hogy az általuk alkalmazott felvételi korhatárok nem igazolható hátrányos megkülönböztetésnek tűnnek a Bíróság ítélkezési gyakorlata és az egyenlőség elve alapján. Az

magatartás kódexének megléte,¹⁰⁴² a tagállamok elleni eljárást kezdeményező személyek eljárásjogi jogosítványaira¹⁰⁴³ vagy a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés tárgyában lefolytatott vizsgálatok.¹⁰⁴⁴

7.3. Az EO által lefolytatott vizsgálat

A végrehajtási rendelkezések alapján az ombudsman ugyanolyan vizsgálati hatáskörökkel rendelkezik a hivatalból indított vizsgálat során, mint a panasz alapján lefolytatott vizsgálat esetében.¹⁰⁴⁵

Az EO eljárására nincsenek határidők előírva. A jelentéseiben azonban elismerte bizonyos korlátok alkalmazását – legalábbis iránymutatásképp, a legtöbb esetre vonatkozóan.¹⁰⁴⁶ A hatáskörére vonatkozó előzetes vizsgálatokat a panasz érkezését követő egy hét, az elfogadhatóságra vonatkozó vizsgálatokat egy hónap alatt le kell zárnia. Fő szabály szerint az ügyeket egy év alatt kell lezárnia.

Ha az előzetes eljárás a panasz elfogadhatóságával és vizsgálat megalapozottságára vonatkozó megállapítással fejeződött be, az ombudsman értesíti a panaszost erről, továbbá megkeresi a bepanaszolt szervet, tegye meg az észrevételeit három hónapon belül. (A bepanaszolt intézménynek ezen felül az eljárás bármely szakaszában joga van észrevételeket tenni.) Ezt követően az ombudsman értesíti a kérelmezőt az intézmény vagy szerv válaszáról, akinek egy hónap áll rendelkezésére reagálni. A gyakorlat azt mutatja, az esetek egy csekély hányada az ügy ezen szakaszában befejeződik, és nincs szükség további eljárásra.¹⁰⁴⁷ A megkeresett intézmény ugyanis önként orvosolhatja a panaszos sérelmét anélkül, hogy erre az ombudsman kifejezetten felkérné. Ebben az esetben az „intézmény által megoldott” minősítéssel zárja le az ügyet az ombudsman. Ritkán az is előfordul, hogy a panaszos a hatóság választ kielégítőnek tartja és visszavonja a beadványt.¹⁰⁴⁸

Minden más esetben az ombudsman tovább folytatja az eljárást. Értékeli a hatóság választ és a panaszos észrevételeit, majd dönt arról hogy történt-e közigazgatási hiba.

ombudsman megállapításait követően a Parlament és a Bizottság is kijelentette, hogy az ombudsmani határozat fényében módosítja a felvételre vonatkozó szabályait.

¹⁰⁴² OI/1/98/OV ügy.

¹⁰⁴³ 323/97/PD ügy.

¹⁰⁴⁴ OI/1/99/IJH ügy.

¹⁰⁴⁵ A végrehajtási rendelkezések 9. cikkének (2) bekezdése.

¹⁰⁴⁶ 1999. évi jelentés, 1. o. és 2001. évi jelentés, 13. o.

¹⁰⁴⁷ Körülbelül 3%-a. Forrás: Cadeddu, Simone: The Proceedings of the European Ombudsman, Law and Contemporary Problems, 2004/1. 170. o.

¹⁰⁴⁸ Mindössze körülbelül minden 470. panaszos vonja vissza panaszát. Forrás: Cadeddu, Simone: The Proceedings of the European Ombudsman, Law and Contemporary Problems, 2004/1. 170. o.

Amennyiben a hatóság eljárását vagy döntését rendben lévőnek találja, az ügyet befejezi, és erről értesíti a panaszost, valamint a hatóságot.

Az alapokmány 3. cikke felhatalmazza az ombudsmant, hogy minden olyan vizsgálatot lefolytasson, ami szerinte feltehetően feltárja a feltételezett hivatali visszásságot. Három vizsgálati eszközt nevesít: elsősorban információt kérhet a közösségi intézményektől és a tagállamoktól, továbbá betekinthez a közösségi és tagállami iratokba, végül a közösségi alkalmazottak kötelesek tanúvallomást tenni.¹⁰⁴⁹ Az alapokmány ezeken kívül más vizsgálódási lehetőséget nem tartalmaz. A végrehajtási rendelkezések viszont helyszíni vizsgálatok lefolytatását, valamint tanulmányok vagy szakvélemények megrendelésének lehetőségét is biztosítják.¹⁰⁵⁰ A nemzeti ombudsmanok lehetőségei e téren általában szélesebbek; így az Obtv. említi még a hatóság helyiségeibe való belépés jogát; nemcsak az érintett, hanem bármely szervtől vagy annak munkatársától írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, véleményt kérhet; az érintett szerv vezetőjét vagy felügyeleti szervének vezetőjét vizsgálat lefolytatására kérheti fel.

Miután az ombudsman tájékoztatta az érintett szervet, az köteles támogatni az ombudsmant: „méltányos időn belül” megadni neki minden kért információt, illetve egyéb módon is segíteni az ügy felderítését. A közösségi szerv vagy intézmény csak akkor utasíthatja vissza az ombudsmant, ha a kért dokumentum kiszolgáltatása titoktartási kötelezettséget sértene. Az ombudsman az EKSz. melletti állandó képviselően keresztül jut a tagállami dokumentumokhoz, előbb azonban az érintett tagállam előzetes értesítése szükséges az információ megadásához. Ha ez titoktartási kötelezettséget sértene, ahhoz szintén hozzá kell járulnia a tagállamnak, egyébként nem adható ki a kért irat. Az EO köteles az így tudomására jutott titkokat megőrizni.

Az iratszolgáltatási kötelezettségen túl a közösségi szervek hivatalnokai, alkalmazottai kötelesek tanúskodni az adott ügyet illetően, azonban nem köti őket igazmondási kötelezettség, hanem a hivataluk nevében és utasításait követve, a szakmai titoktartási kötelezettségüket tiszteletben tartva nyilatkozhatnak.

Az EO a vizsgálati jogosítványok elfogadása óta harcol ezek módosításáért. Két ponton lenne szükséges változást elérni: egyrészt iratbetekintési jogát kellene szélesíteni, és törölni kellene a titkos iratokhoz való hozzáférés tilalmát oly módon, hogy megismerhesse minden dokumentum tartalmát – legfeljebb nem hozhatná azt más személy tudomására, még a panaszoséra sem. Ez azért lehetne hasznos, mert kivizsgálhatná, történt-e visszásság, és bár

¹⁰⁴⁹ Az alapokmány 3. cikkének (2) bekezdése.

¹⁰⁵⁰ A végrehajtási rendelkezések 5. cikkének (4) és (5) bekezdése.

konkrét tényeket, adatokat nem fedne fel, a panaszos azonban biztos lehetne abban, hogy kivizsgálták az ügyét. A másik módosítás a közösségi tisztviselők vallomástételi kötelezettségét érint: az ombudsman szeretné elérni, hogy a teljes igazságot elmondhassák, ne kösse őket felettesük utasítása és a szakmai titoktartás kötelezettsége.

Az ombudsman 1999-es kezdeményezésére az EP 2001-ben elfogadott erre vonatkozóan egy módosítás-tervezetet, amelyet a Bizottság csak részben támogatott.¹⁰⁵¹ Az első kérdést illetően azt javasolta, hogy „kellően indokolt titkosságra hivatkozva” továbbra is megtagadható legyen egy irat tartalmának megismerése; a másikat illetően pedig azt, hogy a tisztviselők „hivataluk nevében és utasításait követve, a szakmai titoktartási kötelezettségüket tiszteletben tartva nyilatkozzanak.” Az EO végül arra kérte az EP-t, hogy vonja vissza a módosítási javaslatát, és az új EO megválasztását követően térjenek vissza kérdésre, ez azonban nem történt meg.¹⁰⁵²

A vizsgálati eszközök kiválasztásakor két alapvető szempontnak kell egyidejűleg érvényesülnie. Egyfelől az eszköznek alkalmasnak kell lennie a visszasság felderítéséhez szükséges információk megszerzésére. Ugyanakkor az ombudsman vizsgálati tevékenysége nem eredményezheti az ügyben egyébként eljáró szervek munkájának akadályozását.

A vizsgálati jog a másik oldalról nézve együttműködésre kötelezi az érintett hatóságot. Az EO-t az alapokmány felhatalmazza arra az esetre, ha a kért információt nem kapja meg, tájékoztathatja a Parlamentet, amely megfelelő ellenvetést, kifogást tesz a hatóságnál. Kérdéses, hogy ez mennyire elegendő, mennyire hatékony lehetőség, de – amint az ombudsmanok általános funkciója kapcsán már utaltam rá – ennél erősebb jogosítványra általában nincsen szüksége, mert a normálisan működő demokráciákban a nyilvánossággal való fenyegetés is elegendő a közigazgatási szervekkel való együttműködésre.

Az ombudsmani eljárást „ésszerű határidőn” belül kell lefolytatni, ennél konkrétabb határidő nem kötelezi az EO-t, ez is az ítélkezési gyakorlatból fakad és nem az ombudsman statútumából.¹⁰⁵³ Az 1997. évi jelentés említi ugyan azt a célkitűzést, hogy a panaszok elintézése csak kivételes esetekben haladja meg az egy évet – ez azonban semmiképp sem kötelezi az EO-t.

¹⁰⁵¹ COM (2002) 133 végleges.

¹⁰⁵² 2002. évi jelentés 25-26. o.

¹⁰⁵³ Lásd a fent hivatkozott Lamberts-ügyet. Itt a panasz benyújtásától a döntés meghozataláig eltelt 16 hónapot „ésszerű haráridőnek” tekintette az Elsőfokú Bíróság, tekintettel arra, hogy az ombudsman egy kritikai megjegyzést is megfogalmazott.

7.4. A vizsgálat lezárása

Elméletileg – és gyakorlatilag – két eset lehetséges: az ombudsman megállapíthatja, hogy történt-e vagy sem hivatali visszásság.

Utóbbi esetben egyszerű határozattal zárja le az ügyet, erről a panaszost és az érintett intézményt is értesíti. Az eljárás ebben az esetben sem volt hiábavaló, mert a panaszos megismerhette annak pontos indokait, hogy a közösségi intézmény miért úgy járt el ügyében, ahogyan, és ezt egy pártatlan, független személy is megfelelőnek minősítette. Pozitív hatása ilyenkor a vizsgálatnak, hogy az intézmény működését átláthatóbbá és politikailag elszámolhatóvá teszi.¹⁰⁵⁴

Ha a vizsgálat valamilyen közigazgatási hibát tár fel, az ombudsman attól függően teszi meg a következő lépését, hogy mennyire ítéli egyedinek vagy súlyosnak az ügyet. Elsősorban megkísérelhet olyan *megegyezést* létrehozni, amelynek tartalma mindkét felet kielégíti. Sok esetben erre már nincs lehetőség, mivel az adott sérelem orvosolhatatlan, vagy az intézmény továbbra sem enged eredeti álláspontjából.¹⁰⁵⁵ Ekkor az ombudsman két lehetőség közül választhat. Egyrészt befejezheti az ügyet ún. *kritikai észrevétellel*, amelyben megállapítja a hibás ügyintézés, ám nem tesz formális ajánlást.¹⁰⁵⁶ Erre elsősorban akkor kerül sor, ha kisebb jelentőségű, már nem orvosolható, egyedi ügyről van szó, de mégis szükség van arra, hogy az ombudsman felhívja a hatóság figyelmét a hibára, annak jövőbeni elkerülése érdekében. Kétségek vethetők fel, hogy egy szerv, amelyik nem volt hajlandó a megegyezésre, a jövőre nézve mennyire fogja figyelembe venni a kritikai megjegyzéseket. Ennek nyomon követése érdekében az ombudsman 2002 óta egy informális eljárást vezetett be (*follow up phase*), amelyben megvizsgálja, hogy az érintett intézmény elfogadta-e az ombudsmani kritikában foglaltaknak megfelelő intézkedéseket.¹⁰⁵⁷

Más esetben, ha súlyos és/vagy általánosítható kérelemről van szó, az ombudsman *ajánlástervezetet* nyújt be az érintett intézménynek.¹⁰⁵⁸ A hatóság három hónapon belül köteles részletes választ adni az ombudsman kezdeményezésére. Válaszában ki kell térnie arra, hogy milyen intézkedéseket fogantatosított vagy tervez az ombudsman ajánlástervezetének elfogadására. Az ajánlástervezet erősebb eszköz, mint a kritikai

¹⁰⁵⁴ Cadeddu, Simone: The Proceedings of the European Ombudsman, Law and Contemporary Problems, 2004/1. 171. o.

¹⁰⁵⁵ Csak az ügyek nagyon kis hányadában sikerült megállapodást létrehozni az ombudsmannak, a vizsgálatok mindössze körülbelül 0,15 %-ában. Forrás: ugyanott, 171. o.

¹⁰⁵⁶ A vizsgálatok körülbelül 10 %-a zárul kritikai észrevétellel. Forrás: ugyanott, 172. o.

¹⁰⁵⁷ Söderman, Jacob: Speech to the Committee on Petitions Concerning the Presentation to the European Parliament of Annual Report 2002 (24 March 2003). Letölthető: <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/2003-03-24.htm> (2006.07.05.)

¹⁰⁵⁸ A vizsgálatok körülbelül 5 %-a zárul ajánlástervezettel. Forrás: Cadeddu: i.m., 172. o.

észrevétel, éppen ezért *Söderman* véleménye szerint gyengítené erejét, ha gyakrabban alkalmazná.¹⁰⁵⁹ Ha az intézmény nem követi az ebben foglaltakat, az ombudsmannak lehetősége van az Európai Parlamenthez benyújtott *különleges jelentés* készítésére, amelyet természetesen az érintett intézmény és a panaszos is megkap.¹⁰⁶⁰ Ez az ombudsman legerősebb fegyvere: a EP támogatását kéri az ügy megnyugtató megoldásához, aki azonban szabadon határoz arról, hogy támogatja-e, felvállalja-e az ombudsman által képviselt ügyet. A különleges jelentésben az ombudsman ajánlását már nem tervezetként, hanem formális kezdeményezésként is szerepeltetheti.

Az ombudsman ezzel elért lehetőség határához, hasonlóképp nemzeti kollégáihoz. Az általa kiadott aktusok ugyanis jogi kötelező erővel sem bírnak, azokat végrehajtani az adott szerv kompromisszuma nélkül nem lehet. Sokkal inkább véleményt, problémás területek megjelölését és megoldási javaslatot tartalmaznak,¹⁰⁶¹ ezért Bíróság előtt megsemmisítés iránti eljárásban megtámadni,¹⁰⁶² vagy bírói úton kikényszeríteni az EO ajánlásait nem lehet. Mindez azonban hozzátartozik az ombudsmani intézmény lényegéhez, hiszen nem jogorvoslati fórumról van szó. Ezek az eszközök egy nyílt és elszámoltatható közigazgatással rendelkező demokráciában elégségesnek bizonyultak – jegyezte meg *Söderman* 1997-ben –, és tapasztalata szerint a közösségi intézmények is elkötelezettek ezen elvek iránt.¹⁰⁶³

A visszasságok legjelentősebb hányada rendszerint az átláthatóság hiányára vonatkozik (20-30 %). Témánk szempontjából a diszkriminációra vonatkozó panaszoknak van különös jelentőségük: ezek az összes panasz mintegy 6-19 %-át teszik ki évente, beleértve nemcsak az állampolgárság, hanem az egyéb tényezők alapján történő megkülönböztetést is.

¹⁰⁵⁹ Söderman, Jacob: The Role of the European Ombudsman, speech delivered on the 6th Meeting of European National Ombudsmen, Jerusalem, September 9-11, 1997, 3. o., Letölthető: http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/pdf/en/jerus_en.pdf (2006. 07.05.)

¹⁰⁶⁰ Az alapokmány 3. cikkének (7) bekezdése.

¹⁰⁶¹ Cadeddu, Simone: The Proceedings of the European Ombudsman, Law and Contemporary Problems, 2004/1. 173. o.

¹⁰⁶² T-103/99. sz. Associazione delle Cantine Sociali Venete kontra Ombudsman és Parlament ügyben 2000. hozott ítélet (EBHT 2000., II-465. o.). Kártérítési eljárás tárgyává azonban kivételes esetben már tehetők az ombudsman határozatai, lásd erről részletesebben a fejezetet.

¹⁰⁶³ Söderman, Jacob: The Role of the European Ombudsman, speech delivered on the 6th Meeting of European National Ombudsmen, Jerusalem, September 9-11, 1997, 12. o., Letölthető: http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/pdf/en/jerus_en.pdf (2006. 07.05.)

8. Összegzés: az ombudsman helye az intézményi egyensúlyban

Az EO eljárása alternatív jogorvoslati eszköznek tekinthető, mely kiegészíti az EB és az EP PB-a által alkotott jogvédelmi rendszert.¹⁰⁶⁴ Ennek az alternatív jogorvoslati eszköznek különleges feltételei vannak, és általában nem ugyanaz a célja, mint a bírósági eljárásoknak.¹⁰⁶⁵ Az EO eljárásának előnyeként szokás említeni azt, hogy rugalmas, gyors, nem formalizált, ingyenes és a békés megegyezésekre törekszik.¹⁰⁶⁶

Az EO maga nem kezdeményezhet az EB előtt semmilyen eljárást, csupán javasolhatja a panaszosnak, hogy terelje bírói útra az ügyét. Ha ezzel a lehetőséggel nem élt az uniós polgár, az EO vizsgálatának lezárultával rendszerint már nem terelheti bírói útra az ügyét, mivel kifut – a tipikusan megsemmisítési - eljárás indítására nyitva álló határidőből. A fordított esetet pedig kifejezetten kizárják az EO-ra vonatkozó rendelkezések: bírósági határozat nem tehető ombudsmani vizsgálat tárgyává. Más jogorvoslattal tehát nem kombinálható, azokkal párhuzamosan nem alkalmazható, és a polgárok feladata annak eldöntése, hogy melyik utat választják. Az EO eszköztárának a közösségi bíróságok előtti perindítási jogosítvánnyal való kiegészítése hasznos lenne abból a szempontból, hogy egy igen erős eszközt nyerne a panaszok orvoslására – ugyanakkor felborítaná az intézményi egyensúlyban jelenleg mint alternatív jogorvoslati útként definiálható szerepét.

Az EO azonban – mint a közösség igazgatási rendszerének része – maga is köteles megfelelni a helyes igazgatás követelményének. Így, amint fentebb említettem, az eljárását „ésszerű” időn belül kell lefolytatnia, a konkrét ügy körülményeire tekintettel. A panaszok elintézése azonban még így is rövidebb – közel fele – az EB előzetes döntéshozatali eljárása időtartamának.

Bár, amint korábban már megállapítottam, megsemmisítési vagy mulasztási kereset tárgya nem lehet az EO határozata, kivételes esetben megengedett a kártérítési kereset ellene.¹⁰⁶⁷ Az EO alapokmánya nem csak azt a feladatot bízta ugyanis az ombudsmanra, hogy feltárja a hivatali visszasságokat, hanem azt is, hogy a polgár számára megnyugtató megoldás megkeresésére törekedjen. Ennek során azonban nagyon széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, a panasz megalapozottságának megítélését és az azt követően választott megoldást illetően, és ebben az összefüggésben semmilyen eredménykötelezettsége sincsen, a

¹⁰⁶⁴ Peters, Anne: The European Ombudsman and the European Constitution. *Common Market Law Review*, 42 (2005): 711. o.

¹⁰⁶⁵ A fent hivatkozott T-209/00. sz. Frank Lamberts kontra Európai Ombudsman és Európai Parlament ügyben hozott ítélet 65. pontja.

¹⁰⁶⁶ Peters, i.m., 715. o.

¹⁰⁶⁷ Lásd a fent hivatkozott T-209/00. sz. ügyben hozott ítéletet, és a C-234/02. P. sz. Európai Ombudsman kontra Frank Lamberts ügyben hozott ítéletet.

kötelessége csak arra terjed ki, hogy a rendelkezésére álló eszközöket a lehető leghatékonyabban alkalmazza.¹⁰⁶⁸ A közösségi bíróság felülvizsgálata következképpen csak korlátozott lehet, nem zárható ki az, hogy – az adott ügy egyedi körülményei között – a polgár bizonyítsa, hogy az EO a feladatai ellátása során nyilvánvaló hibát követett el, az érintett polgárnak kárt okozva. Az EB szerint ez nem gyengítheti az EO függetlenségét, mivel az EO felelősségének elismerése a közösségi jog megsértéséért nem az EO személyes felelősségét jelenti, hanem a Közösség kártérítési felelősségét.¹⁰⁶⁹ Ez a lehetőség azonban erősen elméleti jellegű,¹⁰⁷⁰ hiszen – mivel az EO nagyon széles mérleglési jogkörrel rendelkezik – nagyon ritka lehet az az eset, amikor nyilvánvalóan hibát követett el.

„Nagy utat megtettünk – de sok munka van még hátra” – összegezte tevékenységét Söderman.¹⁰⁷¹ Valóban, az egyéni és a közérdekek között hidat verő intézmény¹⁰⁷² számos gyakorlati eredményt tud felmutatni. A számos egyéni panasz kivizsgálásával, hivatalból kezdeményezett vizsgálatok lefolytatásával, valamint – egyelőre – „puha” jogszabályok megalkotásával (a Helyes hivatali magatartás kódexe), és abban való aktív részvételével (a 1049/2001 rendelet, az Alapjogi Charta 41. cikke és az EASz.) javította a polgár és az európai intézmények közötti kapcsolatot egy helyes igazgatási gyakorlat kialakításával, közelebb hozta azokat a polgárokhoz, átláthatóbbá és érthetőbbé tette a polgárok számára működésüket, ezáltal hozzájárult a demokratikus deficit csökkentéséhez.

Az újonnan létrehozott, „nagyértékben meghatározatlan szerepű¹⁰⁷³” egyszemélyi hivatal működése első évtizedében formálódott, alakította ki tevékenységének kereteit – elsősorban a hivatali visszasság tartalmát. Sok kritikát kapott azért, mert nem vállalt fel sok konfliktust,¹⁰⁷⁴ nem vállalt kellően aktív szerepet. A különböző szerzők eltérő okokkal indokolják ezt. *Leino* az első ombudsman finn tradícióiban, a Közösségnek az államoktól teljesen eltérő struktúrájában, valamint a közösségi közigazgatási normák hiányában látja a fő okokat. *Bonnor* az intézmény „benne rejlő gyengeségével” magyarázza, amelyet a *soft law*

¹⁰⁶⁸ A fent hivatkozott C-234/02. P. sz. ügyben hozott ítélet 57. pontja.

¹⁰⁶⁹ A fent hivatkozott C-234/02. P. sz. ügyben hozott ítélet 48. pontja.

¹⁰⁷⁰ Suksi, Markku: Case C-234/02 P, European Ombudsman v. Frank Lamberts, judgment of the Full Court of 23 March 2004 [2004] ECR I-2803. CMLRev (2005) 42: 1773. o.

¹⁰⁷¹ Söderman, Jacob: The Early Years of the European Ombudsman, In: The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution, OPOCE, Luxembourg, 2005., 89. o.

¹⁰⁷² Yeng-Seng, Wanda: Premier bilan de l'activité du médiateur européen: d'une politique des petits pas à une pratique consolidée. RMUE, 2003 (468), 331. o.

¹⁰⁷³ Leino, Päivi: The Wind is in the North: The First European Ombudsman (1995-2003). EPL (1997) 3 (3) 333. o.

¹⁰⁷⁴ Például a Bizottsággal szemben a tagállamok elleni eljárás kezdeményezésére javaslatot tevő panaszosok eljárási jogosítványait illetően, vagy a Bírósággal szemben az igazságszolgáltatási tevékenység definálása kapcsán.

fejlesztésére gyakorolt vitathatatlan hatása ellensúlyoz.¹⁰⁷⁵ Megítélésem szerint azonban – legalábbis bizonyos esetekben – szükségtelen is lett volna erőteljesebben fellépnie, hiszen így is elérte célját (pl. a felvételi korhatárok eltörlését, vagy a 226. cikk szerinti eljárás kezdeményezését javasoló személyek eljárási jogosítványainak írásba foglalását). Az EO informális eszközeivel gyakran többet ért el, mint amit esetlegesen „kemény hangú” határozataival sikerült volna. Informális eszközök alatt a közösségi intézmények képviselőivel való konzultációt, egyeztetést, levélváltást értem.¹⁰⁷⁶

Az EO *proaktív* szerepe (szemben a panaszok kivizsgálására irányuló *reaktív* szerepével), amely azt jelenti, hogy igyekszik megelőzni, elejét venni még több hasonló témájú panasz benyújtásának, jelenleg kimerül a hivatalból kezdeményezett eljárásokban (és az ajánlástervezetek is ebbe az irányba hatnak), de ezeken felül nincs más eszköze. E lehetőség kibővítésére javaslom, hogy – számos nemzeti ombudsmanhoz hasonlóan – legyen jogszabály kezdeményezési és módosítási hatásköre is az általa tapasztalt visszasságok megelőzése érdekében. Amennyiben lenne ilyen hatásköre, minden bizonnyal már évekkal ezelőtt előterjesztette volna azt a rendelet-tervezetet, amelynek előkészítésével a Bizottság késlekedik.

Megfontolandó az is, hogy szükséges-e kiegészíteni az ombudsman eszköztárát a közösségi Bíróságok előtti perindítási jogosítvánnyal. Ez abból a szempontból hasznos lenne, hogy egy igen erős eszközt nyerne a panaszok orvoslására – ugyanakkor felborítaná az ombudsmannak az intézményi egyensúlyban jelenleg mint alternatív jogorvoslati útként definiálható szerepét. Ezt a megoldást továbbá a közelmúltban hozott Bírósági ítéletek fényében sem tartom kívánatosnak, amelyek egyértelműen kimondják, hogy az ombudsmant legfeljebb – és csak kivételes esetben – az EKSz. 288. cikke – tehát a kártérítési eljárás kapcsán – lehet intézménynek tekinteni, egyéb vonatkozásban nem.

Létezik ugyanakkor egy harmadik javaslat is, amely a fenti két propozíciót – a jogalkotás- kezdeményezési jogot és a perképességet – egyesíti. E szerint az ombudsman nem rendelkezne ugyan perindítási joggal a Bíróság előtt, de joga lenne különleges jelentéseken keresztül kifejezni a véleményét azokban az eljárásokban, ahol a polgárok alapvető jogait a közösségi intézmények – illetve azok aktusai – megsértették.¹⁰⁷⁷

¹⁰⁷⁵ Bonnor, Peter: The European Ombudsman: a novel source of soft law in the European Union, ELRev (2000) 25: 54. o.

¹⁰⁷⁶ Sok eredmény köszönhető annak, hogy a Bizottság EO-nal való kapcsolattartásért felelős hivatalnok hosszú időn keresztül egy olyan személy volt, Anita Gradin, akinek - svéd állampolgársága folytán - különös tapasztalata volt az ombudsmanni intézmény terén.

¹⁰⁷⁷ Az EO 2004-es tevékenységéről szóló jelentésről szóló, ún. Mavrommatis jelentés, 2005. 9.29., A6-0276/2005 végleges.

Elmondható, hogy ma már a polgárok kellőképpen tájékozottak a tekintetben, hogy létezik ilyen joguk: közel 85 %-uk tud róla, hogy panasszal élhetnek az EO-nál.¹⁰⁷⁸ A hatáskörön kívül eső panaszok számának nagyon magas aránya viszont továbbra is azt igazolja, hogy a polgárok nem ismerik a jog gyakorlásának feltételeit, ezen a statisztikán nem javított az EO számos ismeretterjesztő kiadványa, előadása – ugyanakkor emlékeztetnék rá, hogy hasonló a magyar ombudsmanok által ugyanezen okból történő elutasítás aránya.

Az EO hatáskörével kapcsolatban megfontolandó lenne a panasz benyújtására jogosultak körének bővítése: hasonlóan több nemzeti szabályozáshoz, lehetővé kellene tenni, hogy állampolgárságra és lakhelyre vagy székhelyre való tekintet nélkül bárki intézhessen panaszt az ombudsmanhoz. Ezzel a módosítással nem kerülne veszélybe az intézmény létrahozatalának egyik fő célkitűzése és nem lazulna az uniós polgárok és az ombudsman közötti kapcsolat, viszont hatékony jogvédelmet jelentene az extraterritorialitás elvét egyre szélesebben értelmező Bizottsággal szemben.

Azon statisztikai adatot illetően pedig, mely szerint az EO-hoz benyújtott panaszok száma nem éri el még a magyar állampolgári jogok országgyűlési biztosához benyújtottakét sem,¹⁰⁷⁹ téves lenne azt a következtetést levonni, hogy a közösségi szervek jobban, a szabályokat sokkal inkább betartva működnek, hanem sokkal inkább helytálló az a feltételezés, mely szerint az egyének egyrészt ritkábban kerülnek közvetlen kapcsolatba a közösségi intézményekkel.

Sikeresnek tekinthetők az ombudsman azon erőfeszítései, hogy a panaszosok a modern kommunikációs eszközök igénybevételével fordulhassanak hozzá; 2005-ben a panaszok majdnem felét (48 %-át) elektronikus formában juttatták el a hivatalába, ezen felül körülbelül kétezren kértek tájékoztatást e-mailben.

Az ombudsman vizsgálati jogosítványainak pontosítása mellett hatáskörének bővítése is felmerült javaslati szinten: ne csak a közösségi intézmények és szervek által elkövetett hivatali visszásságokra terjedjen ki, hanem a közösségi jog – akár tagállami hatóságok általi – alkalmazása során elkövetett visszásságokra is. Ez olyan munkateherrel járna, amely megsokszorozná a benyújtott panaszok számát, amelyet a jelenlegi keretek között, közel negyven fős hivatal nem tudna kezelni, másrészt a szubszidiaritás elvének is ellentmondana. Maga *Söderman* is ellenzi: szerinte hasznosabb lenne tovább fejleszteni az európai és a

¹⁰⁷⁸ Flash Eurobarometer 213 (2008): European Union Citizenship, Analytical Report, 18-19. o. Letölthető: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_213_en.pdf

¹⁰⁷⁹ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosához 2005-ben 3878 panaszt nyújtottak be, valamint 823 szóbeli panasz érkezett, míg az EO-hoz 3920-at.

tagállami ombudsmanok közötti kapcsolatot,¹⁰⁸⁰ az ügyek áttételének rendszerét, mint saját hatáskörét bővíteni.

Az elmúlt évek statisztikája azt mutatja, hogy az ombudsman feltűnően kevés alkalommal élt az ajánlás lehetőségével, viszont az ügyek nagy része zárult le a békés megegyezéssel. Úgy tűnik, az ombudsman mediátori szerepe lesz a domináns a továbbiakban is, ami talán jobban elősegítheti a polgárok számára gyakran csupán elvont fogalomnak tűnő Unió és intézményeinek működésének megértését, megismerését, valamint az „európai tudat” kialakítását is, és ezáltal a jobb közigazgatást.

¹⁰⁸⁰ Söderman, Jacob: Good Administration: a Fundamental Right. In: Apap, Joanna [szerk.]: Justice and Home affairs in the EU, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2004., 117. o.

VIII. FEJEZET PETÍCIÓS JOG

Az Európai Unió polgárainak a választójog melletti politikai jellegű joga a petíció benyújtásának lehetősége az EP-hez.¹⁰⁸¹ Ez a jog „csupán” közel fél évszázados múlttal rendelkezik a Közösség történetében – azonban ennél jóval régebbi gyökerekkel rendelkezik a nemzeti parlamentek vonatkozásában.¹⁰⁸² A jog jelentőségét az egyszerű statisztika nem szemlélteti eléggé, hiszen az elmúlt tíz évben évente átlagosan körülbelül ezer petíciót nyújtottak be az EP-hez, az a tény azonban, hogy például a kozmetikumok állatkísérletekkel való tesztelése ellen több, mint négy millióan,¹⁰⁸³ a lovak szállításával kapcsolatban¹⁰⁸⁴ három millióan írták alá az EP-hez benyújtott petíciót, megerősíteni látszik a jog jelentőségét.

A következőkben a jog uniós szabályozásának története után a petíció előterjesztésére vonatkozó formai és tartalmi szabályokat ismertetem, majd a befogadhatónak minősített petíció érdemi kezelésére vonatkozó lehetséges utakat mutatom be. Mivel egy hosszú múlttal rendelkező intézményről van szó, a jogszabályok ismertetése mellett természetesen néhány konkrét eset és ide vonatkozó statisztikai adat ismertetése is nélkülözhetetlen.

¹⁰⁸¹ A petíciós jog történeti fogalmát Szamel Katalin a következőképpen adta meg: „az alattvalókat megilleti az a jog, hogy kérelemmel forduljanak a királyhoz, s az ilyen kérelem előterjesztése miatt történő letartóztatás vagy vádemelés törvénytelen.” (Lásd: Szamel Katalin: A petíciós jogról alkotmányközelben, Jogtudományi Közlöny, 1988/12., 659. o.) Összefoglaló értelemben a petíciós jog azt jelenti, hogy az állampolgárok, illetve közösségeik olyan ügyekben, amelyekben érdekelve vannak, vagy amelyek közérdekűek, kérelemmel, előterjesztéssel, vagy panasszal fordulhatnak a hatóságokhoz anélkül, hogy valamiféle megtorlással kellene számolniuk. A jelenlegi értelmezés szerint a petíciós jog magában foglalja a kérelmezés (vagy kérvényezés) és a panasz jogát: e kettő között az a különbség, hogy az előbbi valamilyen – akár egyéni, akár közösségi – célkitűzés elérésére irányul, míg a panaszjog valamely sérelem elhárítására. Forrás: Sári János: Alapjogok. Alkotmánytan II., Osiris, Budapest, 2001., 162. o.

A következőkben a PB-ra való utaláskor a „bizottság”-ot vagy röviden PB-t, az Európai Bizottságra való utaláskor pedig a „Bizottság”-ot használom.

¹⁰⁸² A Magna Charta, a Petition of Rights, a Bill of Rights, valamint magyar vonatkozásban az Aranybulla már tartalmazott szabályokat az alattvalók által az uralkodó elé terjesztett panaszok és kérelmek meghallgatására és megválaszolására. A petíciós jog tehát az egyik legrégebbi jogorvoslati jognak számít. Lásd erről részletesebben: Szamel Katalin: A petíciós jogról alkotmányközelben, Jogtudományi Közlöny, 1988/12., 659. o., Földesi Tamás: Adalékok a petíciós jog történetéhez, Acta Humana, 1993/11., 20. o., és Vass György: Panasz, törvény, panasztörvény, avagy úton a petíciós jog kiteljesedése felé, Magyar Közigazgatás, 1997/1., 20-26. o. valamint Crespo Allen, Marília: Le droit de pétition dans les pays de l'Union européenne, Parlement européen, manuscrit, Luxembourg, 2001.

¹⁰⁸³ 1038/96. sz. petíció

¹⁰⁸⁴ 1034/94. sz. petíció

1. A petíciós jog története

Az Európai Közösségek alapítószerződése alírásukkor még nem tartalmaztak rendelkezéseket az EP-hez (illetőleg annak elődjéhez, a Közgyűléshez) való petíció benyújtásának a lehetőségéről, azonban a jog „gyökerei” már fellelhetők ebben az időszakban. Az Európai Szén- és Acélközösség Közgyűlése eljárási szabályában rögzítette a petíciók benyújtásának a lehetőségét.¹⁰⁸⁵ 1977-ben az EP elfogadott egy határozatot, amelyben kifejezte, hogy a petíciós jogot a Közösség valamennyi polgára számára biztosítani kell, ez azonban csak egy egyoldalú nyilatkozatnak tekinthető.¹⁰⁸⁶ A petíciós jog közösségi szintű elismerése 1981 márciusára tehető, amikor is az EP – az első közvetlen választásokat követően – módosította eljárási szabályát.¹⁰⁸⁷ A jog politikai vonatkozásának elismerése is erre az időszakra datálható: 1981 májusában az Európai Tanács az Adonnio bizottság a „Polgárok Európájáról” szóló jelenését elfogadva kijelentette a jog politikai jelentőségét.

Kezdetben nem létezett külön szervezet a petíciók kezelésére, a beérkezett petíciókat azonnal a felelős parlamenti bizottság kapta meg. A hetvenes években felállítottak egy bizottságot, amely ugyan még nem csak kizárólag a petíciók kezelését végezte, hanem a Házsabály értelmezésével és módosításával, valamint a mentelmi joggal kapcsolatos feladatokat is ellátta. Külön PB 1987-től működik az EP-ben.¹⁰⁸⁸

A petíciós jog többi közösségi intézmény általi elismerése 1989-ig váratott magára, amikor is az EP, a Tanács és a Bizottság elnökei intézmények közötti megállapodás formájában elismerték a Parlament jogát arra, hogy petíciókat fogadjon és vizsgáljon meg.¹⁰⁸⁹ Ezt a jogot azonban nem a közösségi jogból eredeztették, hanem abból a széles körben elterjedt szokásjogból, hogy a polgárok petíciókkal fordulnak a Parlamenthez. Az intézmények közti szerződésben az intézmények megállapodtak abban, hogy a Közösség hatáskörébe tartozó ügyben kapott petíciót az EP segítségkérés céljából átküldheti a Bizottságnak – mint a „Szerződések öréke”, vagy megkérheti, hogy megvizsgálás után továbbítsa az érintett tagállamnak. A tagállamok együttműködési kötelezettsége azonban

¹⁰⁸⁵ X. Fejezet, 35. cikk: „A Közgyűléshez címzett petíciók befogadhatók, ha tartalmazzák valamennyi aláíró nevét, foglalkozását, állampolgárságát és lakóhelyét.” Forrás: Baviera, Saverio: Les pétitions au Parlement européen et le médiateur européen. RMUE, no 445, février 2001, 130. o.

¹⁰⁸⁶ HL C 299., 27. o., 1977. 12. 12. Hivatkozik rá: Marias, Epaminondas: Le droit de pétition devant le Parlement européen. In: Marias [szerk.]: i.m., 81. o.

¹⁰⁸⁷ HL C 90., 79. o., 1981.04.21. Ibid.

¹⁰⁸⁸ Surrel, Hélène: Le “droit de pétition” au Parlement européen. Revue du Marché Commune, mars 1990, 335: 222. o.

¹⁰⁸⁹ HL C 120., 43. o. Hivatkozik rá: Marias, Epaminondas: Le droit de pétition devant le Parlement européen. In: Marias [szerk.]: i.m., 81. o.

kérdéses volt a közvetlen hatállyal bíró közösségi jogforrások hiányában, legfeljebb az EGKSz. akkori 5. cikkére (jelenleg EKSz. 10. cikk), a közösségi hűség elvére volt alapítható.

1989 májusában az EP által elfogadott, az Emberi jogokról és alapvető szabadságokról szóló deklaráció tovább erősítette a jog intézményesítésének koncepcióját. A deklaráció ugyanis kijelentette, hogy a petícióhoz való jogot mindenkire ki kell terjeszteni.¹⁰⁹⁰

1992-ben a MSz. emelte be az EKSz.-be a petíció benyújtáshoz való jogot, mint az uniós polgárok egyik jogát (8d cikk, jelenleg EKSz. 21. cikk), illetve az EP-re vonatkozó szabályok között mint az Unió valamely tagállamának területén lakhellyel (székhellyel) rendelkező személyeket megillető jogot (138d, 194. cikk).

2. A petíciós jog gyakorlásának szabályai

2.1. A petíció benyújtására jogosultak köre: személyi hatály

A petíció benyújtására jogosultak körét az EKSz. 21. és 194. cikkei, valamint az EP eljárási szabályzata tartalmazza. A következő négy kategória különböztethető meg:

1. *Az Európai Unió polgárai* (EKSz. 21. cikk): a MSz. által bevezetett uniós polgárság nyomán az Unió valamennyi polgára – valamely tagállam állampolgára – politikai jellegű jogként gyakorolhatja a petíció benyújtásának jogát.

2. *Valamely tagállamban lakóhellyel rendelkező természetes személyek* (EKSz. 194. cikk): a petíciós jogot harmadik államok az Unió területén letelepedett természetes személyei az uniós polgárokkal egyenlően gyakorolhatják.¹⁰⁹¹

3. *Létesítő okirat szerint valamelyik tagállamban székhellyel rendelkező jogi személyek* (EKSz. 194. cikk). A PB a legkülönbözőbb típusú „jogi személyek” számára biztosította a petíciós jogot, így a gazdasági tevékenységet folytató társaságoknak, szövetségeknek, társulásoknak, alapítványoknak, helyhatóságoknak, bizottságoknak, akció csoportoknak és nemzetközi kormányközi szervezeteknek.¹⁰⁹²

¹⁰⁹⁰ Resolution adopting the Declaration of fundamental rights and freedoms (De Gucht report), HL C 120., 51. o. 23. cikk (Letölthető: http://www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/a2_0003_89_en_en.pdf [2006.09.01.]).

¹⁰⁹¹ A petíciók kevesebb, mint 10 %-a érkezik olyan személyektől, akik harmadik államok polgárai, de az Unió területén lakóhellyel rendelkeznek (2000/2001-ben 53).

¹⁰⁹² Néhány példa a nem természetes személyek által benyújtott petíciókra: az ‘Eurolinux Alliance’ által benyújtott 404/2003 sz. petíció a szoftverszabadalmakról, Zöld Horizont Fókavédő Alapítvány által benyújtott, 3000 aláírást tartalmazó 106/2004 sz. petíció a kanadai fókavadászatról; az ‘Alliance des Syndicats Libres’ nevében benyújtott 638/2003 sz. petíció az európai uniós tisztviselők nyugdíjjal kapcsolatos jogainak védelméről; a Menedékjogi Támogató Hálózat nevében benyújtott 20/2004 sz. petíció az izraeli-arab konfliktusról; a kelet-Németországi Elvált Nők Szövetsége nevében benyújtott 1140/2003 sz. petíció az elvált házaspárok közötti nyugdíjjogosultságok megosztására vonatkozó német szabályokról; a Zac de Ballan-Miré-i

4. Harmadik államnak az Unió területén lakóhellyel nem rendelkező polgárai és székhellyel nem rendelkező jogi személyei (EP eljárási szabályzata, 191. cikk (10) bekezdés).

¹⁰⁹³ Az EP szabályzatának 1993-as módosításakor¹⁰⁹⁴ jelentősen kibővítette az EK Sz. által meghatározott azon személyek körét, akik petíciót intézhetnek a EP-hez.¹⁰⁹⁵ Azonban jelentős különbség a fenti három kategóriával szemben az, hogy az Unió állampolgárai és rezidensei számára a jog automatikus, míg harmadik államok polgárai és jogi személyei nem automatikusan élvezik ezt a jogot, a PB mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy megvizsgálja-e a petíciót.¹⁰⁹⁶

A PB által 2002 októberében elfogadott iránymutatás szerint¹⁰⁹⁷ a harmadik állam nem rezidens polgárai és jogi személyei által benyújtott petíciót a Közösség valamely hivatalos nyelvén kell benyújtani, és a Közösség tevékenységéhez kell kapcsolódnia. A személyek szabad mozgásához, a tartózkodási joghoz, a menedékjoghoz, a külpolitikai kérdésekhez¹⁰⁹⁸ – mint az új államok elismerése, pénzügyi segélyek, emberi jogok – kapcsolódó kérdéseket meg kell vizsgálnia a bizottságnak. Ezeket a petíciókat külön veszik nyilvántartásba és havonta külön tájékoztatja a bizottság elnöke a bizottságot ezekről a petíciókról.

A petíció benyújtható egyénileg vagy csoportosan. Az utóbbit tömeges petícióként (*mass petition*) kezeli a bizottság, és külön szól róluk az éves jelentésben.¹⁰⁹⁹

2.2. A petíció formai elfogadhatóságának vizsgálata: az első „szűrő”

A petíció benyújtására vonatkozó szabályokat az EK Sz. 21. és 194. cikkein kívül, részleteiben a EP eljárási szabályzata tartalmazza¹¹⁰⁰, amelyek között helyenként ellentmondásokat is találhatunk. A jog gyakorlása nincsen speciális formalitásokhoz kötve, a

Lakosok Szövetsége nevében benyújtott 1130/2003 sz. petíció a hulladékégetésről; és a Filoapposzi Lakosok Bizottsága nevében benyújtott 766/2003 sz. petíció Athén Filoapposz nevű területének megőrzéséről.

¹⁰⁹³ Például a Zimbabwei Virrasztás Koalíciója nevében benyújtott 279/2003. sz. petíció,

¹⁰⁹⁴ HL C 42., 121. o., 1993.02.15.

¹⁰⁹⁵ A módosítás két, 1989-ban, illetve 1992-ben e tárgyban elfogadott európai parlamenti határozatot követte, és így módon minden tagállamnál szélesebb személyi kör számára biztosítja a jogot. Vö. Crespo Allen, Marília: *Le droit de pétition dans les pays de l'Union européenne*, Luxembourg, Parlement européen, manuscrit, 2001., különösen 173-174. o.lal.

¹⁰⁹⁶ Marias, Epaminondas: *Le droit de pétition devant le Parlement européen*. In: Marias [szerk.]: i.m., 87. o. A petíciók kevesebb, mint 5 %-a származik olyan nem uniós polgártól, aki harmadik országban él (2001 / 2002-ben 41, előző évben 23).

¹⁰⁹⁷ PE 202.009/végleges, 5. o.

¹⁰⁹⁸ Például Aron Araya, eritreai állampolgár által, a belgiumi eritreai közösség nevében benyújtott, 22.000 aláírást tartalmazó 96/2004 sz. petíció Etiópiának az Eritreával közös határ tiszteletben tartásáról.

¹⁰⁹⁹ Évente meghaladja a tizet a több mint ezer személy által aláírt petíciók száma. Ezek témája meglehetősen változatos, a vadon élő állatok utazó cirkuszokban való szerepeltetése ellen való tiltakozástól kezdődően az egyes francia cukrásztermékeket sújtó fogyasztási adó közösségi jogba való ütközésére való hivatkozásig terjed.

¹¹⁰⁰ VIII. Fejezet, 191-193. cikk

következő formai követelményeket vizsgálja az EP illetékes szolgálata a petíció beérkezését követően:

- a petíció írásos formája: a hagyományos levélen kívül elfogadott a fax és az elektronikus levél is. A petíció benyújtására nincs semmilyen formanyomtatvány vagy formai megkötés, és az sem szükséges, hogy szerepeljen benne a „petíció” megnevezés – kivéve az on-line előterjesztés esetét, amikor is a személyes adatokat és a petíció tárgyát kérdőívszerűen kell megadnia az előterjesztőnek.¹¹⁰¹ 1997-ben az EP adott egy meghatározást arra nézve, hogy petíciónak minősül minden, a beavatkozásra, cselekvésre, vagy a politikai vonal megváltoztatására vonatkozó kérelem, éppúgy, mint a véleménykérések.¹¹⁰²
- A petíciót a Közösség valamely hivatalos nyelvén kell benyújtani, a más nyelven benyújtott petíciók nem képezik vizsgálat tárgyát, kivéve, ha csatolták hozzá a beadvány (vagy annak összegzésének) valamely hivatalos nyelvére történt fordítását. A PB az előterjesztővel a következőkben azon a nyelven folytatja a levelezést, amelyiken megkapta a beadványt.
- Az EP eljárási szabálya szerint a petíciót az EP-hez kell címezni, azonban a gyakorlatban elfogadott az is, ha az EP elnökéhez, valamely bizottsághoz vagy képviselőhöz címezték. Jelenleg még nincs kialakult gyakorlat arra nézve, hogy az EP egyik politikai csoportjának címzett petíció befogadható-e, bizonyos álláspontok azonban e mellett állnak.¹¹⁰³
- A petíciónak tartalmaznia kell a benyújtó nevét, állampolgárságát, lakcímét és aláírását. Amennyiben többen nyújtották be a petíciót, valamennyiük adatainak és aláírásának szerepelnie kell. Jogi személyek által benyújtott petíció esetén meg kell jelölni a jogi személy nevét, tevékenységét, állandó székhelyét és azt a tagállamot, ahol a székhelye megtalálható. A jogi személy által benyújtott petíciót a törvényes képviselőjének vagy ügyvédjének aláírásával ellátva kell benyújtani.

Amennyiben a benyújtott petíció teljesíti a fenti feltételeket, nyilvántartásba veszik, beérkezésüket kihirdetik az EP teljes ülésén – itt jegyzőkönyvbe veszik, amely a Hivatalos Lapban kerül közzétételre –, végül az EP elnöke továbbítja őket a PB-hoz további vizsgálatra. Bizonyos részletek, így a petíció tárgyának összefoglalója és a velük kapcsolatban hozott

¹¹⁰¹ <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/petition/submit.do?language=HU>

¹¹⁰² 1997. június 10. Az 1996-1997. évi tevékenységről szóló jelentés (A4-0190/97) elfogadásáról szóló határozat tervezete.

¹¹⁰³ Epaminondas Marias: The right to petition the European Parliament after Maastricht, *European Law Review*, 1994, 171 - 172. o.

legfontosabb megállapítások elérhetőek a PB üléseinek dokumentumai között.¹¹⁰⁴ Amennyiben a petíció benyújtója nem kívánja, hogy adatai nyilvánosak legyenek, vagy ha petícióját bizalmasan szeretné kezeltetni, ezt a kérését az EP tiszteletben tartja. A bizalmasan kezelt petíciókat a Parlament archívumában helyezik el, ahol csak a képviselők tekinthetnek be a petícióba.¹¹⁰⁵

Azokat a petíciókat, amelyek nem elfogadhatók, irattárba helyezik és értesítik a petíció benyújtóját ennek okáról. A benyújtónak joga van ahhoz, hogy újabb, a követelményeknek már megfelelő petíciót nyújtson be ugyanabban a tárgyban.

A beérkezett petíciók száma az elmúlt években meglehetősen nagy ingadozást mutatott, és a 2004-2005-ös parlamenti évben mintegy negyedével megnőtt.¹¹⁰⁶ Megállapítható, hogy a benyújtott petíciók száma nem áll arányban az egyes tagállamok népességének nagyságával: a benyújtott petíciók száma inkább a politikai és kulturális hagyományoktól függ, mint a lakosság számától. A legtöbb petíciót német állampolgároktól érkezik, ennek oka valószínűleg az lehet, hogy Németországban mind a Bundestag, mind pedig a tartományi parlamentek (Länder) petíciós bizottságai nagyon aktívak és nagyon ismertek.¹¹⁰⁷ Ezt követően Spanyolországból érkezik a legtöbb petíció. Ezzel szemben Franciaországból és az Egyesült Királyságból a lakosság arányában kevesebb petíció érkezik.

A benyújtott petíciók tárgya szintén nagyon nagy változatosságot mutat, azonban megfigyelhető, hogy a legtöbb petíciót a környezetvédelem és a szociális ügyek témájához kapcsolódóan terjesztik elő évről évre. Megfigyelhető, hogy ez a két téma „vezet” a legtöbb aláírást összegyűjtő petíciók témájaként is.

2.3. A petíció tartalmi befogadhatóságának vizsgálata: a második „szűrő”

A petíció befogadhatóságának tartalmi követelményeit illetően az EKSz. két feltételt jelöl meg:

1. A petíció benyújtója legyen közvetlenül érintett és
2. a Közösség tevékenységi területére vonatkozó ügyben nyújtsák be.

A petíció tartalmi befogadhatóságának vizsgálatát a PB elnöke végzi.

¹¹⁰⁴ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/organes/peti/peti_meetinglist.htm. A petíciók elektronikus nyilvántartása csak a PB tagjai számára érhető el.

¹¹⁰⁵ EP eljárási szabályzata, 13. cikk (2) bekezdése

¹¹⁰⁶ Lásd a pontos adatokat a mellékletben.

¹¹⁰⁷ Saverio Baviera: Les petitions au Parlement européen et le Médiateur européen. RMUE, no 445, 2001, 132, o.

2.3.1. Közvetlen érintettség

A petíció tartalmi befogadhatóságával szemben támasztott első feltétel az, hogy a benyújtott petíció tárgya közvetlenül érintse a benyújtót. Ez a feltétel meglehetősen leszűkíti a petíció benyújtására jogosultak körét. A PB éppen ezért még a maastrichti KKK-n kezdeményezte a feltétel „tág körben való értelmezésének szükségességét”.¹¹⁰⁸

Az EP eljárási szabályzatának 1993 februári módosítása előtt a petíciók két fajtája létezett: a kérelem (*request*) és a panasz (*complaint*). A két kategória közti megkülönböztetés jelentősége abban rejlett, hogy a minősítés döntötte el, hogy milyen módon kezelik a petíciót. A panaszok azok a petíciók voltak, amelyekben az előterjesztő saját érdekében kérte az EP „közbenjárását”, míg a kérelmekben egy általános, gyakran politikai természetű probléma kapcsán fordultak a Parlamenthez, amely nem érintette közvetlenül a petíció előterjesztőjét. Az eljárási szabályzat 1993-ban életbe lépett módosítása eltörölte ezt a megkülönböztetést, és a MSz. által beiktatott követelményt vezette be fő szabályként, így petíciónak csak az az előterjesztés tekinthető, amely közvetlenül érinti az előterjesztőt.

Mind az EKSz., mind pedig az EP eljárási szabályzata tartalmazza ezt a feltételt, arra nézve azonban sajnos nem adnak semmilyen definíciót, amely segítséget nyújthatna a kritérium meghatározásában, így annak határait a PB jelölte ki. *Pliakos* a fogalmat az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata által kialakított tartalommal¹¹⁰⁹ összevetve arra következtetésre jutott, hogy a Parlamentnek saját diszkréciójába tartozik a közvetlen érintettség jelentésének meghatározása, mint politikai szervet nem köti a Bíróság értelmezése.¹¹¹⁰

A PB – a KKK-án kifejtettekkel összhangban – igyekszik ezt a szűkítő jellegű feltételt a lehető legtágabb körben értelmezni, így például, ha egy ügy a Közösség tevékenységi körébe tartozik, máris több személyt érinthet közvetlenül, és nincs arra szükség, hogy a petíció benyújtója bizonyítsa különleges érintettségét. Igaz ez például a környezetszennyezéssel kapcsolatos ügyekre, amikor több ember is érintett egyszerre személyesen.

Mivel a petíciós jog olyan politikai jellegű jog, amely biztosítja a Közösség demokratikus működését és a polgárok véleményének figyelembe vételét, a személyes érintettség követelménye nem jelenti azt, hogy a petíció benyújtójának mindig bizonyítania

¹¹⁰⁸ A3-0122/91, PE 150.218/végleges, 7. o.

¹¹⁰⁹ Különösen 41-44/70. sz. International Fruit Company ügyben 1971. május 13-án hozott ítéletre (EBHT 1971., 422. o.), a 100/74. sz. Société CAM ügyben 1975. november 18-án hozott ítéletre (EBHT 1975., 1393. o.), a 216/81. sz. Lord Bethel ügyben 1982. június 10-én hozott ítéletre (EBHT 1982., 2291. o.) és a 210/81. sz. Demo-Studio Schmidt ügyben 1983. október 11-én hozott ítéletre (EBHT 1983., 3045. o.) hivatkozik.

¹¹¹⁰ Pliakos, Astéris: Les conditions d'exercice du droit de pétition, Cahiers de droit européen, 1993., 332. o.

kell a személyes anyagi vagy erkölcsi érdeket, sőt, bizonyos esetekben személyes érdekelttség hiányában is érintheti közvetlenül egy ügy a személyt. Ezen az alapon például az emberi szervek transzplantációjával, a bosznia-hercegovinai polgárháború következményivel, vagy a dél-afrikai apartheidtel kapcsolatos petíciók mind befogadhatónak minősültek.¹¹¹¹

2.3.2. Közösségi / uniós tevékenységi kör

Az második feltétel meglehetősen ellentmondásos, mivel az EKSz. 194. cikke szerint a petíciónak a Közösség valamely tevékenységi köréhez kell kapcsolódnia, ezzel szemben az EP eljárási szabályzata szerint a petíció ennél jóval szélesebb körben nyújtható be: valamennyi, az Unió tevékenységi körét érintő kérdésben. Felvethető, hogy ez csak egy elírás lenne a szabályzatban, de ez az álláspont nem védhető, mivel két helyen is szerepel ugyanaz a megfogalmazás (190. cikk (1) és (5) bekezdés). Sokkal inkább helytálló az a feltételezés, hogy a megfogalmazás szándékos, mivel a PB tevékenysége egyértelműen abba az irányba mutat, hogy a lehető legszélesebben értelmezze a petíciós jog gyakorlását – hasonlóan a petíció benyújtására jogosultak körének kitégítése esetéhez.

1978-ban a jogi bizottság által megfogalmazott vélemény szerint akkor befogadható a petíció, *„ha a szerződések vagy a másodlagos közösségi jog tartamára vonatkozik, ha olyan tárgyra vonatkozik, amely ugyan nincs közvetlen kapcsolatban a közösségi jog rendelkezéseivel, mégis utalhat a Közösség előrelátható fejlődésére, vagy ha a Közösség egy szervének vagy intézményének tevékenységére vonatkozik.”*¹¹¹²

A PB hatalmas gyakorlatot halmozott fel azon a téren, hogy mely petíciót tekinti befogadhatónak és melyiket nem. Ezt megvizsgálva megállapítható, hogy a bizottság által befogadhatónak minősített ügyek köre nagyon széles. Így befogadhatónak minősültek:¹¹¹³

- a személyek és áruk szabad mozgásával, a szabad letelepedéssel és a szolgáltatás szabadságával,
- a környezetvédelemmel,
- a bevándorolt dolgozók szociális ellátásával,
- a diplomák kölcsönös elismerésével,

¹¹¹¹ Epaminondas Marias: The right to petition the European Parliament after Maastricht, *European Law Review*, 1994., 180. o.

¹¹¹² Marília Crespo Allen: Le droit de petition dans les pays de l'Union Européenne, manuscript, Parlement Européen, Luxembourg, 2001, 156. o.

¹¹¹³ A példák Saverio Baviera: Les petitions au Parlement européen et le Médiateur européen. RMUE, no 445, 2001, 131-132, o.án és Epaminondas Marias: The right to petition the European Parliament after Maastricht, *European Law Review*, 1994., 180. oldalán találhatók.

- a közlekedéssel,
- az általános forgalmi adóval,
- az állatok szállítási körülményeivel vagy általánosságban az állatok „jólétével”,
- a mezőgazdasági támogatásokkal,
- a közegészségüggyel,
- a vámmentességgel, a vámvisszatérítéssel és a vámellenőrzéssel kapcsolatos ügyek.

Nem tartotta viszont befogadhatónak a bizottság a tagállamok tisztán belső ügyeivel kapcsolatos beadványokat, így a polgári jogi, munkaügyi viták, a közszolgálatokra vonatkozó rendelkezések és a tagállamok bíróságainak döntései ellen benyújtott petíciókat, a nemzeti társadalombiztosítással kapcsolatos ügyeket, az NDK volt funkcionáriusaitól kapott petíciókat, amelyek a felelősségre vonásuk ellen tiltakoztak.

Azokat a petíciókat, amelyek tartalmi indokok alapján nem minősülnek elfogadhatóknak, minden további eljárás nélkül, ad acta lezárnak, és tájékoztatják erről a benyújtót. Ebben az esetben a bizottság nagyon gyakran „jogsegély-szolgálatot” is ellát, ugyanis tájékoztatja a petíció benyújtóját arról, hogy mely nemzeti vagy nemzetközi fórumhoz fordulhat.

A statisztikák szerint a beérkezett petíciók körülbelül egyharmada nem minősül elfogadhatónak, mert azok kívül esnek az Unió tevékenységi körén,¹¹¹⁴ és részben az EP, az EO és az Emberi Jogok Európai Bírósága, illetve a rendelkezésre álló különféle nemzeti jogorvoslati eszközök illetékességi körébe tartoznak.

2.4. A petíciók érdemi kezelése

A PB bizonyos – de a gyakorlatban kevésbé kihasznált – hatáskörökkel rendelkezik a petíciókban foglaltak megvizsgálása, a bennük foglalt ténymegállapítások ellenőrzése terén. Intézkedhet a petíciót benyújtó személyek meghallgatásáról, vagy általános meghallgatást szervezhet.¹¹¹⁵ Információt, véleményt kérhet más bizottságoktól vagy delegációktól, és a Bizottságtól. Arra is jogosult, hogy a petíció által felvetett kérdést szakértőkkel vizsgálta

¹¹¹⁴ A PB hangsúlyozta, hogy nem azért elfogadhatatlanok ezek a petíciók, mert a bizottság „nem értett egyet azokkal.” Forrás: a PB 2004 márciusától 2005 decemberéig tartó parlamenti évben tartott tanácskozásairól szóló jelentés (A6-0178/2006 végleges), 11. o.

¹¹¹⁵ Lásd például a 2001. április 15-én szervezett nyilvános meghallgatás arról, hogy bizonyos köz- és magánjogi projektek mennyire követik a környezetvédelmi követelményeket.

meg,¹¹¹⁶ illetve ténymegállapítás céljából képviselőket küldhet a helyszínre.¹¹¹⁷ A PB hangsúlyozza ez utóbbi eszköz fontosságát, ugyanakkor kivételesnek tartja: csak akkor alkalmazza, ha a kérdést a bizottságban már megfelelő módon megvitatták, és a látogatás céljait világosan meghatározták.¹¹¹⁸

Az előzetes vizsgálat lezárultával a PB nyilvános ülésen – amelyen a petíció benyújtója és az egyéb érdekelt is részt vehet – a következő megoldási módok közül választhatj

- Saját hatáskörében kezeli a petíciót és jelentést, állásfoglalási indítványt vagy véleményt fogalmaz meg. Ennek során természetesen információt, véleményt kérhet más bizottságoktól vagy delegációktól, és magától Bizottságtól;
- További intézkedés céljából továbbítja a petíciót más parlamenti bizottságnak vagy delegációnak;
- Továbbítja az Európai Bizottságnak további intézkedés megtétele céljából (ennek leg súlyosabb formája a tagállamok elleni eljárás kezdeményezésének kérése);
- Továbbíthatja a petíciót az EO-nak;
- Végül más – uniós, tagállami vagy nemzetközi – szervek tudomására is hozhatja.

2.4.1. A petíció saját hatáskörben való kezelése

A bizottság saját hatáskörében tartva, autonóm módon is kezelheti a petíciót. Dönthet jelentés elkészítése mellett, amelyet az EP teljes ülésen vitat meg és fogad el,¹¹¹⁹ ezt a megoldást azonban nem alkalmazza gyakran. Jelentéseken kívül megfogalmazhat a bizottság állásfoglalási indítványokat is az EP számára, erről szintén a plenáris ülés szavaz. A bizottság a petíció békés megoldása érdekében – akár közvetlenül maga, akár hasonló nemzeti szervek, a Bizottság „*longa manu*-ja” vagy végső esetben az EP elnöke közbenjárásával – továbbíthatja (esetlegesen megoldási javaslatát tartalmazó) véleményét a Tanácsnak, a Bizottságnak vagy az érintett nemzeti hatóságoknak.

¹¹¹⁶ Lásd például a nukleáris anyagok újrafelhasználásáról és ezek környezetre gyakorolt hatásáról tartott szakértői meghallgatást 2002. április 17-18-án.

¹¹¹⁷ Az EP eljárási szabályzata 192. cikkének (3) bekezdése.

¹¹¹⁸ A 2004 márciusától 2005 decemberéig tartó időszakban öt ilyen delegációt szervezett a bizottság, kettőt Spanyolországba (Valencia tartományba, egyes ingatlanok tulajdonosi jogainak súlyos megsértésével kapcsolatban, szintén kettőt Olaszországba (a Lyon-Torino vasútvonal hatásait érintő kérdésben) és egyet az Egyesült Királyságba. Forrás: a PB 2004 márciusától 2005 decemberéig tartó parlamenti évben tartott tanácskozásairól szóló jelentés (A6-0178/2006 végleges), 16. o.

¹¹¹⁹ Így például jelentést készített többek között a fogyatékos személyek jogairól (A4-0391/96), a nyelvek használatáról, különösen a katalán nyelv Közösségben való használatáról (A3-0169/90), a szilikon implantátumokról (A5-0186/01), stb.

2.4.2. A petíció továbbítása az EP más bizottságának vagy szolgálatának

Az eljárási szabályzat azt is biztosítja a bizottság számára, hogy a jelentés megfogalmazástól eltérő módon nyilvánítsa ki, hogy a petíciót elfogadhatónak minősítette. A bizottság így továbbíthatja a petíciót az EP különböző delegációinak, szolgálatainak (így elsősorban a Jogi szolgálatnak vagy a Kutatásért felelős parlamenti főigazgatóságnak) vagy az EP más bizottságainak. Különösen abban az esetben kerül erre sor, ha a petíció meglévő szabályozás módosítására irányul.¹¹²⁰ Az ilyen petíciókat maga a PB nem vitatja meg.¹¹²¹

1998. július 14-én a parlamenti bizottságok elnökeinek a konferenciája meghatározta a PB és más parlamenti bizottságok közti együttműködés irányelveit, mely szerint a petíciók három megjegyzéssel továbbíthatók egy másik bizottságnak vagy delegációnak:

- tájékoztatás céljából (*pour information*): az érintett bizottság valamennyi tagja megkapja a szóban forgó petíciók listáját.
- további intézkedés céljából (*pour suite á donné*): a PB abból a célból küldi meg az érintett parlamenti bizottságnak a petíciót, hogy azt vegye figyelembe hasonló témájú jogalkotási javaslatok vagy politikai jellegű nyilatkozatok kapcsán. Így például, egy nyilatkozat preambuluma vagy, még gyakrabban, egy módosítás utalhatna egy konkrét petícióra.¹¹²²
- a véleményezés céljából megküldött petíciók (*pour avis*) esetén az érintett bizottság köteles írásos véleményt adni. A petícióknak ezt a körét a bizottság igyekszik a lehető legszükségesebb esetekre korlátozni.¹¹²³

¹¹²⁰ Az EP eljárási szabályzata 192. cikkének (1) bekezdése.

¹¹²¹ Például az EU Törökországgal és a balkáni államokkal történő esetleges bővítése és a közel-keleti helyzettel kapcsolatos petíciókat a Külügyi bizottságnak továbbította. Forrás: a PB 2004 márciusától 2005 decemberéig tartó parlamenti évben tartott tanácskozásairól szóló jelentés (A6-0178/2006 végleges), 11. o.

¹¹²² Bizonyos petíciók általános jellegük vagy „*de jure contendo*” jellegük miatt befogadhatónak minősülnek és a PB megvitatás nélkül lezárja ezeket, és továbbítja az illetékes parlamenti bizottságnak. Ebben az esetben (egy, 2001. január 24-én, a PB irodája és az EP alkotmányügyi bizottságának elnöke által kötött megállapodás értelmében), a petíció benyújtóját tájékoztató levélnek nagyon egyértelműnek és világosnak kell lennie, annak érdekében, hogy elkerüljék azt a félreértést, hogy a petíciót a másik bizottság kezeli.

¹¹²³ A 873/2002. sz. petíció kapcsán például a Környezetvédelmi Bizottságtól kért véleményt arra vonatkozóan, hogy a finn hatóságok az EU élőhely- illetve madárirányelveinek fontos rendelkezéseit betartották-e.

A 356/2003 sz. petíció aláírói felkérték a Parlamentet a Maastrichti Szerződés 7. cikkének megfelelően, hogy kezdeményezzen a Szerződés megsértése miatti eljárást az olasz kormány ellen, a tájékoztatás szabadságához és pluralizmusához való alapvető állampolgári jogok, valamint az Európai Unió alapjogi chartája 11. cikke (2) bekezdése megsértése miatt, a véleményszabadság és a médiák pluralizmusa tekintetében. A tájékoztatás szabadsága ez esetben történő megsértését Olaszországban ugyanazon személy – a miniszterelnök – által, a tömegtájékoztatási és a reklámpiac jelentős részére gyakorolt ellenőrzés utolsó következményeként magyarázzák. A PB elfogadhatónak nyilvánította a petíciót, és kívánatosnak tartotta annak továbbítását az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsághoz, ez utóbbi 2004. április 22-én a plenáris ülés által jóváhagyott kezdeményező jelentést (Boogerd-Quaak, A5-230/04) készített az EU-ban – különösen Olaszországban – a vélemény és tájékoztatás szabadságának megsértésére vonatkozó kockázatokról. A Strasbourgban elfogadott jelentés állásfoglalásának preambuluma említést tesz a szóban forgó petícióról, ily módon válaszolva a petíció benyújtóinak kéréseire és aggodalmaira.

A PB leggyakrabban tájékoztatás céljából továbbítja a petíciót más delegációnak vagy bizottságnak, figyelembe vétel céljából jóval kevesebben, és a legkevesebbet véleményeztet.¹¹²⁴

2.4.3. A petíció továbbítása a Bizottságnak

A bizottság továbbíthatja a petíciót az Európai Bizottságnak információkéréssel vagy valamilyen konkrét cselekmény megtételének a kérelmével. A PB leggyakrabban azért keresi meg a Bizottságot, hogy a vélemény, jelentés vagy állásfoglalási indítvány elkészítéséhez szükséges dokumentumokat, tájékoztatást kérjen.¹¹²⁵ Abban az esetben is az Európai Bizottsághoz fordulhat, ha valamelyik tagállamtól kell beszerezni az információkat – de természetesen a fentiek értelmében ahhoz is joga van, hogy saját maga folytasson le vizsgálatot. Ez utóbbi előnye, hogy a Bizottság vizsgálatai gyakran igen erőteljesen támaszkodnak a nemzeti hatóságok által biztosított információkra, és ezért a PB saját vizsgálatai rámutathatnak az EK-jog olyan potenciális megsértésére is, amelyet a Bizottság nem fedett fel. Ha közvetlenül a Bizottság véleményét kérte a PB, az ügy kapcsán tartott további PB üléseken a Bizottság képviselője is helyet foglal, hogy a további felmerülő kérdésekre közvetlenül válaszolhasson. Ha a Bizottság által szolgáltatott információ nem volt elégséges, a bizottság kérheti annak kiegészítését.

Ha a PB megállapítja, hogy valamelyik tagállam közigazgatása megsértette a közösségi jogot, a bizottság az Európai Bizottságnál kezdeményezheti a tagállam Európai Bíróság előtti felelősségre vonását. A bizottság ugyanakkor kritizálja az Európai Bizottságot, mert „bagatellizálja” a petíciós jog jelentőségét: a Bizottság által készített statisztika a parlamenti petíciók miatt megnyitott jogsértési eljárásokat folyamatosan a Bizottság saját kezdeményezésére indított eljárásokként veszi figyelembe. Ennél nagyobb probléma azonban, hogy ha a Bizottság nem ismerteti sem a petíció benyújtójával, sem a bizottsággal azokat az indokokat, amely alapján bírósági eljárás megindítása nélkül lezárták a jogsértési eljárást. A nyíltságnak ez a hiánya gyakran vezethet spekulációkhoz, és alááshatja a közvéleménynek az EU intézményeibe vetett bizalmát – érvel a PB 2004-2005 parlamenti évben tartott tanácskozásairól szóló jelentésében.¹¹²⁶

¹¹²⁴ 2000/2001-es parlamenti évről készült jelentése szerint ezen időszak alatt mindössze három petíciót továbbított a PB más parlamenti bizottságokhoz és delegációkhoz véleménykérés céljából, 24-t figyelembe vétel, és 142-t tájékoztatás céljából.

¹¹²⁵ Az EP eljárási szabályzata 192. cikkének (4) bekezdése.

¹¹²⁶ Különösen kényes a helyzet az ún. horizontális jogsértési eljárások esetében, amikor a Bizottság diszkrecionális módon dönt arról, hogy végül is hozzon-e intézkedést a hasonló ügyek sorában. Például Írországból több petíciót is kapott a bizottság a tiszta ivóvízre vonatkozó EU-jogszabályok megsértésének

A Nizzai Szerződés módosítása némiképpen megkönnyíti az EP eljárását azáltal, hogy lehetővé teszi, hogy privilegizált kérelmezőként közvetlenül indítson keresetet a közösségi jog megsértése miatt az EK Sz. 230. cikk alapján, így a módosítás hatálybalépése óta a Parlamentnek nincs szüksége a saját érdekeltségének igazolására vagy ennek hiányában a Bizottság közvetítésére, az eljárás jelentősen leegyszerűsödik és felgyorsul.

2.4.4. A petíció tagállami vagy nemzetközi szervezetek tudomására hozása

Az EP elnöke tájékoztathatja a petícióról a nemzeti hatóságokat (nemzeti parlamenteket, ombudsmanokat vagy hasonló szerveket) békés megoldás elérése céljából, vagy egyszerűen csak tájékoztatás céljából. Ha a PB-hoz olyan beadvány érkezik, amely az ombudsman illetékességi körébe tartozik, akkor azt az előterjesztő előzetes hozzájárulásával átteheti az utóbbinak. Ez a folyamat fordítva is működik, amint arról az előző fejezetben már szóltam.

2.5. A petíciós eljárás eredménye

Sem az EK Sz., sem az EP eljárási szabályzata nem garantál semmilyen konkrét eredményt a petíciós eljárás végére, csupán azt biztosítják, hogy kezelik a petíciókat a meghatározott eljárási szabályok szerint. Garanciát több okból sem vállalhat. Egyrészt azért, mert a bizottság nem igazságszolgáltatási szerv, nincsen jogosítványa kötelező erővel bíró döntések meghozatalára. Másrészt pedig hiába tartozik egy petíció tárgya a Közösség hatáskörébe, a közösségi jog végrehajtásáért a nemzeti hatóságok a felelősek. Meg kell jegyezni, hogy az esetek nagy részében a petíció előterjesztője „végső lehetőségként” fordul a bizottsághoz, azután, hogy a helyi és nemzeti hatóságoknál már megpróbálta problémáját megoldani.¹¹²⁷

A PB elsősorban az ügyek békés megoldására törekszik, bár – a hasonló nemzeti bizottságokhoz és tagállami ombudsmanokhoz viszonyítva – a közösségi jogsértéseket feltáró

Kilkennyből és Galwayból származó nagyon is konkrét példáival, amelyeket 1998-ban, illetve 2000-ben terjesztettek elő, és a mai napig nyitva állnak annak ellenére, hogy Írországot az Európai Bíróság az EU ivóvízirányelvének megsértése miatt elítélte. A petíció benyújtóinak a bizottság nem tudott egyértelmű tájékoztatást adni, és az érintett helyi hatóságok intézkedésének sem volt jele. A petíció benyújtói folyamatosan tájékoztatják a bizottságot az ivóvíz rossz minőségéről, minden eredmény nélkül. Ez a petíciós folyamatot, a Bizottságot és az ír hatóságokat egyaránt diszkreditálja az érintett állampolgárok szemében, és ez a bizottság meglátása szerint nagyon is jogos. Forrás: PB 2004 márciusától 2005 decemberéig tartó parlamenti évben tartott tanácskozásairól szóló jelentés (A6-0178/2006 végleges), 14. o.

¹¹²⁷ Saverio Baviera: Les petitions au Parlement européen et le Médiateur européen, RMUE, no 445, 2001, 133. o.

sikeresen megoldó esetek száma meglehetősen alacsony.¹¹²⁸ A bizottság csak másodlagosan támaszkodik a peres megoldás lehetőségére. Ez azért is jóval gyengébb eszköz, mert – amint láttuk – a Bizottság diszkrecionális joga annak eldöntése, hogy megindítja-e a Bíróság előtt az eljárást, ebbe sem a PB-nak, sem a petíciót előterjesztő személynek érdemi befolyása, beleszólása nincsen.

A petíciós eljárás nagy előnyének tekinthetjük (szemben például az Európai Bíróság eljárásával), hogy az eljárás maga nagyon egyszerű, sem a petíció benyújtása, sem az azt követő eljárás nem igényel túlzott formalitásokat, ráadásul teljesen ingyenes. Azt azonban meg kell jegyeznünk, hogy ennek ellenére az eljárás meglehetősen lassú, hosszadalmas (fordítás, más szervektől kért tájékoztatás bevárása miatt, stb.), átlagosan körülbelül egy évig is elhúzódik. A bizottság tagjai ennek problémának a tudatában vannak, és elsősorban a belső szabályok megváltoztatásával igyekeznek segíteni.

3. A petíciós jog egy speciális esete: az EKSz. intézményekhez és szervezetekhez benyújtható kérelem

Az Amszterdami Szerződés az EKSz. 21. cikk harmadik bekezdésében bevezette a petíciós jog egy általános, kiterjesztett formáját, mely lehetővé teszi az uniós polgárok számára azt, hogy a Közösség bármely hivatalos nyelvén írásban kérdést intézzenek a közösségi intézményekhez és szervezetekhez, valamint az ombudsmanhoz, és ugyanazon a nyelven ésszerű időn belül¹¹²⁹ választ kapjanak. A kötelezett intézmények között nem szerepel az OHIM, a Belső Piaci Harmonizációs Hivatal.¹¹³⁰ Az intézmények belső eljárási szabályzataikba foglalták ezen kötelezettséget, megsértése pedig hivatali visszásságnak minősül, és ebben az esetben megnyílik az ombudsmani panaszhoz való jog.

Az Elsőfokú Bíróság értelmezése szerint ez a jog magában foglalja azt, hogy a Bizottság köteles válaszolni, ha egy rendeleti jellegű aktus elfogadása során hozzá kérdést intéznek, azonban önmagában az a tény, hogy az érintett intézmény válaszol a kérdésre, nem garantál perképeséget az egyén számára a szóban forgó rendeleti jellegű aktus későbbi megtámadásához; ha egy bizottsági aktus elutasító jellegű, annak a kérelemnek a fényében

¹¹²⁸ Maniatis, Antoine: Les règlements des pétition au parlement européen. *Revue de droit de l'Union européenne*, 1/2002, 140. o.

¹¹²⁹ Az EKSz. 21. cikkének harmadik bekezdéséhez csatolt nyilatkozat.

¹¹³⁰ Lásd e tekintetben a C-361/01. P. sz. Kik kontra OHIM ügyben 2003. szeptember 9-én hozott ítéletet (EBHT 2003., I-8283. o.).

kell értékelni, amelyre válaszként érkezett, tehát az az aktus, amelynek a visszavonását vagy módosítását a közösségi intézmény megtagadja, maga is megtámadható lenne.¹¹³¹

Ez a jog véleményem szerint tekinthető a nyelvhasználati jog speciális kifejeződésének. Tartalmát az EO akként pontosította, hogy ésszerűen, megfelelően jár el az intézmény, ha a benyújtott panasz nyelvén válaszol, akkor is, ha az nyilvánvalóan nem az anyanyelve a panaszosnak.¹¹³²

Másrészt felfogható pedig a helyes ügyintézés egyik – a Helyes hivatali magatartás EO által kiadott kódexében is szereplő – alapelveként.

A LSz.-sel módosított EUMSZ. 24. cikke egyrészt egységes keretbe fogja az uniós polgárok petíciós és panaszjogait, így ebben a cikkben olvasható az EP-hez címzett petíció joga, az ombudsmani panasz joga az egyes intézményekhez benyújtható petíció és annak megválaszolásához való jog. Ezen felül, a módosítás bevezet egy új intézményt, a polgári kezdeményezést, mely – az új EUSZ. 11. cikkének (4) bekezdése értelmében - lehetővé teszi, hogy legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezze, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség. Az eljárás részletes szabályait a Tanács és az EP rendes jogalkotási eljárásban –együttdöntési eljárásban – határozza meg.

4. Összegzés: a petíciós jog jelene és jövője

A petíciók nemcsak a polgárok számára nagyon fontosak – akiknek ezáltal egy újabb jogvédelmi eszköz áll rendelkezésükre problémáik, panaszaik megoldása céljából, hanem nagyon hasznos az Unió számára is, mert ezáltal közvetlen kapcsolatot tarthat fenn a polgárokkal. A petíció, az ombudsmani panasszal együtt *„olyan intézmény, amely hatékony parlamenti kontrollt képes gyakorolni nemcsak az Európai Unió mindennapi élete felett, hanem a nemzeti közigazgatások felett is, a petíciós jog jelenlegi szabályozásának gyengeségeinek és hiányosságainak figyelembevételével is lehetővé teszi a polgár számára az Unió fejlesztésében és elmélyítésében való részvételt olyan módon, hogy új, néha*

¹¹³¹ A T-369/03. sz. Arizona Chemical BV és társai kontra Bizottság ügyben 2005. december 14-én hozott végzés 63. és 64. pontja.

¹¹³² 3929/2006/DK ombudsmani határozat. Az ügy egyébként a SZIKE egyesület által a M0 körgyűrű építése ügyében benyújtott panasz volt.

vakmerő megoldásokat keres a problémákra.”¹¹³³ A petíciós jog erősíti az EP ellenőrző szerepét, ezáltal megerősíti helyét az Unió intézmények között. Hozzájárul a demokratikus deficit csökkentéséhez azáltal, hogy a polgárok problémáikkal közvetlenül, közvetítő szerv vagy személy igénybevétele nélkül fordulhatnak az EP-hez, amely (legalábbis) meghallgatja őket (mivel a probléma megoldása érdekében a Parlament legtöbbször csak közvetítőként jár el), azonban ez az „állandó dialógus” azt az illúziót kelti a polgároknál, hogy képesek közvetlenül részt venni a Közösség életében, ily módon akár a Közösségi döntéshozatalba is beleszólhatnak.

Megfigyelhettük, hogy mind az EP, mind pedig a PB tevékenysége arra irányul, hogy minél jobban kiszélesítse a petíciós jogot, mind alanyai, mind pedig tárgya tekintetében. A petíciók kezelése során gyakran a tagállamok súlyos hiányosságaira bukkannak: megállapítják a közösségi jog betűjének és szellemének megsértését azáltal, hogy az államok késlekednek az irányelvek nemzeti jogba való transzplantációjával. A bizottság ezekben az esetekben mindig sürgeti az Európai Bizottságot a szükséges dokumentumok beszerzésére és – ha szükséges – az EB előtti eljárás megindítására.¹¹³⁴

A petíciók értékes információforrást jelentenek az EP számára: fontos visszacsatolási csatorna az európai jogszabályok alkalmazásáról, gyakran napvilágra hozva a végrehajtási folyamat hiányosságait és nehézségeit a hétköznapi európai állampolgár szemszögéből nézve: gyakran rámutatnak olyan területekre, ahol az Unió (további) intézkedésére van szükség a tagállami hatóságok koordinálásához és az uniós célkitűzések teljes körű megvalósításához.¹¹³⁵ Petíciós jog ezáltal hozzájárul a közösségi jogalkotás, illetve annak uniós, nemzeti, regionális és helyi szintű végrehajtása fölötti demokratikus ellenőrzés erősítéséhez. Természetesen nem minden elfogadható petíciót fogadnak be és vizsgálnak ki az EU állampolgárai számára kielégítő eredménnyel, ám a petíciók egy része elvezet egy-egy konkrét probléma megoldásához, vagy rávilágít olyan konkrét aggályokra, amelyek az EP számára eszközül szolgálhatnak az új közösségi jogszabályok tárgyalásakor. A PB-nak

¹¹³³ Marília Crespo Allen: *Le droit de petition dans les pays de l'Union Européenne*, manuscript, Parlement Européen, Luxembourg, 2001., 163. o. Tóth Judit ezzel az állasponttal szembe helyezkedik, és megítélése szerint a petíció „marginális intézmény a politikacsinalás szempontjából”, de önálló PR és tájékoztatói lehetőség. Tóth Judit: *Választójog, népképviselés és állampolgárság az EU-ban és Magyarországon*. In.: Bodnár László [szerk.]: *EU-csatlakozás és alkotmányozás*. SZTE-ÁJK, Szeged, 2001., 222. o.

¹¹³⁴ Az elmúlt két évben például a transzplantációs kötelezettség megsértéséért petíció nyomán közvetlenül vagy közvetve megindított eljárások száma elérte az ötszázat.

¹¹³⁵ PB 2004 márciusától 2005 decemberéig tartó parlamenti évben tartott tanácskozásairól szóló jelentés (A6-0178/2006 végleges), 11. o.

alapvető szerepe van az EU állampolgáraival való kapcsolattartásban, lehetővé teszi továbbá demokratikus jogaik közvetlen gyakorlását.¹¹³⁶

A jövőre nézve a következő kitörési pontok jelölhetők meg:¹¹³⁷

1. a petíciók intézése során a bizottság ülésein a Tanács vagy a tagállam kormánya képviselője jelenlétének magától értetődőnek kellene lennie, különösen amikor a petíció olyan kérdéseket vagy uniós célkitűzéseket érinti, amelyek szoros kapcsolatban állnak egy adott tagállam nemzeti jogával vagy azon tagállam politikailag érzékeny területéhez kötődnek; hasznos lenne esetlegesen egy vezető tisztviselő tanácsbeli kinevezése a petíciókkal kapcsolatos ügyek koordinálására;
2. a Tanács (legfeljebb három hónapos) határidőt állapítson meg a tagállamok számára arra, hogy a PB és a petíció benyújtója (benyújtói) számára részletes választ adjon, illetve havi rendszerességgel nyilatkozzon a késedelem okairól;
3. a tagállami parlamentek - amennyiben még nem tették meg - hozzanak létre nemzeti petíciós bizottságokat, amelyek szükség esetén együttműködnek az EP PB-ával;
4. információs kampányokkal, valamint a petíciókról vezetett, könnyen hozzáférhető nyilvános adatbázissal csökkenthető lenne a nyilvánvalóan megalapozatlan panaszok száma, valamint szélesebb kört érintő ügyekben megkönnyítené a tájékoztatást.

¹¹³⁶ A PB 2003-2004-es parlamenti évi tanácskozásairól szóló jelentés (A6-0040/2005 végleges).

¹¹³⁷ 2003-2004. évi jelentés, 4-7. o.

IX. FEJEZET

AZ OMBUDSMANI PANASZ JOGA, A PETÍCIÓS JOG ÉS AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG ELŐTTI JOGORVOSLAT KÖZÖTTI KAPCSOLAT

Kiindulópontom az volt, hogy a három eszköz – az EB előtti eljárás, az ombudsmani panasz és a petíciós jog – olyan jogorvoslati eszköz, mellyel az uniós polgárok élhetnek, ha állampolgárságuk alapján hátrányosan megkülönböztették őket. Ezen eszközök igénybevételének lehetősége eltérő. A bírói út igénybevétele a legformálisabb, legkötetőbb – ugyanakkor eredménye is egyedül ennek kötelező. Az ombudsmani panaszt és a petíciót már könnyebben, gyakorlatilag formai megkötések nélkül vehetik igénybe az egyének, ez eljárás eredménye azonban nem kényszeríthető ki. A petíció és a (közvetett) bírósági eljárás megengedett közösségi és tagállami aktusokkal szemben is, az EO-hoz benyújtott panasz joga viszont csak a közösségi jog által okozott sérelmek esetén vehető igénybe.

A MSz. által bevezetett eszközök – az ombudsmani panasz joga és a petíciós jog – nem bírói jogorvoslati eszközök, amelyeknek – az EB előtti jogorvoslat korlátozott voltára tekintettel – különös jelentőségük van az EU jogrendjében, mindkettő olyan alapvető jog, amely elválaszthatatlanul kapcsolódik az európai uniós polgársághoz.¹¹³⁸

Újra hangsúlyoznom kell, hogy – a különböző eszközök előnyeit és hátrányait figyelembe véve – az egyén választásán múlik, melyiket választja. Előfordul, hogy nem mindig egyértelmű a polgár számára, melyik lépés a megfelelőbb az adott körülmények között, ezért az évek során a PB és az EO sikeres *modus vivendi* hozott létre, adott esetben egymáshoz utalva az ügyeket. A kérdés kapcsán a PB kifejtette annak szükségességét, hogy a két szerv tevékenységének ki kell egészítenie egymást.¹¹³⁹ Ehhez kapcsolódóan a politikai kérdéseket – így a közigazgatási hibákkal kapcsolatban felmerülő politikai vetületeket is – a PB kezeli, utóbbi viszont továbbítja azokat az előterjesztéseket, amelyek az EO által panaszként hatékonyabban kezelhetők. A panaszok továbbításának előfeltétele, hogy a petíció előterjesztője / a panaszos hozzájáruljon a beadvány áttételéhez. Az együttműködés jogi alapja az EP eljárási szabályzata 191. cikkének (9) bekezdése és az EO alapokmánya 3. cikkének (4) bekezdése.¹¹⁴⁰

¹¹³⁸ A PB 2003 márciusától 2004 márciusáig tartó parlamenti évben tartott tanácskozásairól szóló jelentés (A6-0044/2005 végleges), 7. o.

¹¹³⁹ A PB véleménye az Intézményügyi bizottság számára, PE. 200/788/végleges, 23. o.

¹¹⁴⁰ Elfogadva 1997. október 16-án. Mivel az EO-hoz közel négyszer annyi panasz érkezik, mint a PB-hoz, érthető, hogy az előbbi több ügyet utal át az utóbbihoz. Így például 2005-ben a PB mindössze három ügyet

Az EO nem foglalkozhat olyan ügyekkel, amelyek a PB előtt folyamatban vannak, kivéve ha a petíciót előterjesztő személy hozzájárulásával a PB továbbítja az ügyet az EO-nak. Az EO nem foglalkozhat olyan ügyekkel sem, amelyekkel a PB már megvizsgált, hacsak új, releváns tények nem merültek fel, amelyek megalapozzák az ombudsmanhoz való fordulást. Továbbá az EO elfogadhatatlannak tekinti és így elutasítja a PB-től származó döntésekkel kapcsolatos panaszokat, mivel ezek politikai jellegűek. Végül sem az EO, sem a PB nem foglalkozhat olyan ügyekkel, melyeket az EB már elbírált.

Az EO és a PB között a kapcsolat többszintű, nemcsak maga az EO és a PB elnöke találkozik rendszeresen informális és formális megbeszélések keretében, hanem a hivatalok munkatársai is. Ezen felül rendszeresíteni kívánják azt a gyakorlatot, hogy az EO rendszeresen részt vegyen a PB meghatározott ülésein.

A PB-nak fontos szerepe van az ombudsman megválasztásában: a jelölteknek a bizottsághoz kell benyújtaniuk jelölésüket, amely nyilvánosan meghallgatja a jelölteket és az elfogadott jelölések listáját továbbítja az EP-nek.¹¹⁴¹

A PB hatásköre kiterjed az ombudsman éves és különjelentéseinek megvitatására és ezekről jelentést készítsen.¹¹⁴²

A PB kezdeti félelme attól, hogy az EO átveszi a szerepét – amely miatt hosszú időn keresztül ellenezte az új intézmény felállítását – sokáig beigazolódni látszott: úgy tűnt, a petíciós jog veszt jelentőségéből az ombudsmani panasz javára.¹¹⁴³ Az EO-hoz benyújtott panaszok száma ugyanis 2005-ig folyamatosan nőtt, megötszöröződött az első évhez képest, míg a petíciók száma nem növekedett jelentős mértékben. 2007-ben azonban már szignifikáns csökkenés következett be a panaszok számában, a petícióké azonban továbbra is gyakorlatilag változatlan. Mindkét intézménynek fontos szerepe van ugyanakkor abban, hogy tehermentesítsék az Európai Bíróságot.

Az intézmények közötti kapcsolat megjelenik elméleti szinten is. Az EO – csakúgy, mint az EB – a közösségi jog új jogforrása lett, egészen pontosan a közösségi közigazgatási jog „soft law” jogforrása, határozatainak elfogadásával, és különösen a Helyes hivatali magatartás európai minta-kódexének megfogalmazásával. E szerepkörében az EO követi a Bíróság ítélezési gyakorlatát. *Söderman* szavaival, „a luxemburgi bíróságok ítélezési

továbbított (2000 / 2001-ben egyet), míg az EO 71 panasz tett át a bizottságnak, ezen felül 142 esetben javasolta a panaszosnak, hogy forduljon petícióval a Parlamenthez.

¹¹⁴¹ Az EP eljárási szabályzatának (16. kiadás) 194. cikke.

¹¹⁴² Az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről szóló, 1994. március 9-i 94/262/ESZAK, EK, Euratom európai parlamenti határozat (HL L 113., 15. o., 1994.05.04., magyar nyelvű különkiadás fejezet, kötet, . o.) 3. cikkének (7) bekezdése.

¹¹⁴³ Maniatis, i.m., 143. o.

gyakorlata [...] biztonságban vezeti az Ombudsman hajóját a helyes és a nem megfelelő közigazgatás viharos tengerén.”¹¹⁴⁴ Az EO által így módon kialakított „puha jog” a Bíróság ítélkezési gyakorlatán vagy a jogalkotáson keresztül¹¹⁴⁵ „kristályosodik” ki kötelező erejű joganyaggá.

¹¹⁴⁴ Peters, i.m., 717. o.

¹¹⁴⁵ Lásd különösen az egyes intézmények ügyintézésre vonatkozó belső eljárási szabályokat vagy az Alapjogi Charta helyes igazgatásra vonatkozó 41. cikkét.

VÉGKÖVETKEZTETÉSEK

A dolgozat kiindulópontja az volt, hogy az uniós polgárság jogintézménye és az állampolgárság alapján való megkülönböztetés között szoros kapcsolat áll fenn.

A dolgozatban tett főbb megállapítások a következők:

1. Az uniós polgárság nem hasonlítható a hagyományos állampolgárság-fogalomhoz, hanem egy sajátos *status civitatis*; olyan jogok csoportját jelenti, amelyeknek középpontjában az állampolgárság alapján való megkülönböztetés tilalma áll. E jogok közül az első és legfontosabb jog a szabad mozgás joga. A többi jog vagy a szabad mozgás kiteljesedését segíti elő, és szintén a diszkrimináció tilalma a vezérelve (így a tartózkodás helye alapján gyakorolt európai parlamenti és helyhatósági választójog, valamint a harmadik államok területén élvezett diplomáciai és konzuli védelem joga), vagy pedig valamiféle védelmet, biztosítékot nyújt az uniós polgároknak abban az esetben, ha általánosságban az e státusból fakadó jogukat vagy speciálisan a diszkrimináció tilalmához való jogukat megsértik (így az ombudsmani panasz joga, a petíciós jog és a helyes ügyintézéshez való jog).

Mindezek alapján javaslatom az uniós polgárság definiálására a következő:

Az uniós polgárság olyan sajátos jogállás, amelynek megszerzésére és elvesztésére vonatkozó feltételek meghatározása – a közösségi jog tiszteletben tartása mellett – a tagállamok hatáskörébe tartozik, ugyanakkor a tagállamokkal szemben kikényszeríthető, továbbfejleszhető, a hátrányos megkülönböztetés tilalmán nyugvó gazdasági és politikai jogokat biztosít az uniós jog által befolyásolt helyzetben lévő uniós polgároknak.

2. 1997-ben *Skourletos* még úgy vélte, hogy az uniós polgárság gyermekkorában jár¹¹⁴⁶ – 2009-ben már az a véleményem, hogy jócskán serdül. A közelmúltban jelentős fejlődésen ment keresztül ez a dinamikus státusz, azonban nem elsősorban a közösségi jogalkotó munkájának eredményeképpen. A másodlagos jogalkotás eddigi legnagyobb eredménye ugyanis mindössze az volt, hogy a 2004/38 irányelvben - néhány újítás bevezetése mellett – rekodifikálta a személyek szabad mozgására vonatkozó joganyagot. Ellenben az eddigi Szerződés-módosítások mindegyike új eszközökkel bővítette az uniós polgárok jogainak tárházát.

¹¹⁴⁶ Skourletos, Elias: *European Passport: European citizenship: reality or a concept for consumption for the Europeans*, Ant. N. Sakkolas Publishers, Athens – Komotini, 1997., 61. o.

3. A közösségi jogalkotásnál jelentősebb mértékben biztosította e jogintézmény dinamizmusát az EB. A következő pontokon járult hozzá a fejlődéséhez:

- valamely tagállamban jogszerűen tartózkodó, munkavállalónak nem minősülő személy is jogosult egy nem járulékalapú jutásra az egyenlő bánásmód elve értelmében (*Sala-ügy*);
- diákként joguk van a fogadó tagállam átmeneti támogatására, ugyanolyan feltételekkel, mint a fogadó ország saját állampolgárainak, azzal a feltétellel, hogy nem jelentenek ésszerűtlen terhet a fogadó tagállam szociális ellátórendszere számára (*Grzelczyk-ügy*);
- kettős állampolgárság esetén joguk van gyermekük nevét a származási tagállam szabályainak megfelelően megváltoztatni (*Garcia Avello-ügy*);
- turistakénti minőségükben joguk van anyanyelvük használatára egy másik tagállam olyan büntetőbírósága előtt, ahol a fogadó tagállam kisebbségei is használhatják ezt a nyelvet (*Bickel és Franz ügy*);
- azoknak a személyeknek is joguk van egy másik tagállamban maradni, akik korábban ott gazdasági tevékenységet végeztek, de már nem végeznek, és nem rendelkeznek ebben a tagállamban teljes körű egészségbiztosítással (*Baumbast-ügy*);
- nem követelhetik meg tagállamok az uniós polgárok nem uniós családtagjaitól, hogy mielőtt a fogadó országba beutaznak, jogszerűen tartózkodjanak egy másik tagállamban, vagy már azelőtt fűzze őket az uniós polgárhoz családi kötelék, mielőtt e tagállamba beutaznak (*Metock-ügy*).

Ugyanakkor az EB e témában hozott egyik legutóbbi ítélete visszalépést sejtet: a Bíróság elfogadta azt, hogy egy tagállam pusztán kvantitatív elemekkel határozza meg a jogszerű tartózkodást megalapozó integráció követelményét, öt éves jogszerű tartózkodásra vonatkozó feltételhez kötve egy diák megélhetési támogatásának nyújtását (*Förster-ügy*). Ezen ítélet kihirdetését követően azt várom, hogy az Európai Bíróság a 2004/38 irányelv azon rendelkezését, amely kimondja, hogy a tagállamok a tartózkodás első öt évében nem kötelesek szociális segítséget nyújtani a tanulmányok folytatása céljából egy másik tagállamban tartózkodó személynek, szigorúan fogja értelmezni, és elszakad a *Grzelczyk-* és *Bidar-ítéletekben* képviselt engedékenyebb állásponttól.

3. Az egyenlő bánásmód elve kevésbé intenzíven érvényesül az uniós polgárok tartózkodási helye alapján gyakorolt választójog területén, különösen a passzív választójog gyakorlása során, illetve a helyhatósági választásokon találják szembe magukat több korlátozással, előbbi esetben az igazolás beszerzésének kötelezettségére, a másik esetben pedig az önkormányzatok vezetői tisztségének kizárására gondolok. Az igazolás beszerzésének kötelezettségére és a tagállamok közötti információcserére vonatkozóan a Bizottság már előterjesztett egy javaslatot, ehhez azonban a Parlament olyan módosításokat fűzött, amelyeket a Tanács elutasított.

Másik sarokpontja a passzív választójog gyakorlásának az egyesülési jog teljes körű gyakorlása lenne, ez viszont nem biztosított minden tagállamban. Az Unió - bár elvileg elismeri ezt a jogot - azonban eddig még semmit nem tett ennek kikényszerítéséért.

4. Habár a fentiekben arra utaltam, hogy az uniós polgárság már kinőtt a gyermekkorból, ez meglátásom szerint nem igaz a diplomáciai és konzuli védelem területére. Ez a terület még mindig csak az első szárnypróbálgatásait éli: szerény az ide vonatkozó uniós szabályozás és továbbra is tagállami szuverenitásba tartozó terület. Ezért az egyenlő bánásmód elve is csak nagyon szerény keretek között érvényesülhet itt, kizárólag egy korlátozott mértékű konzuli védelemre terjed ki.

5. Az uniós polgároknak az Európai Bíróság által biztosított közvetlen és közvetett jogérvényesítési lehetőség meglehetősen korlátozott, ezért üdvözlendő, hogy alternatív jogorvoslati lehetőségek is nyitva állnak számukra, a petíciós jog és az ombudsmani panasz joga. Mindhárom eszköz igénybevételenek szabályai, illetve az általuk elérhető eredmény is különböző.

6. Mivel az uniós polgárság a nemzeti állampolgárság függvénye, a tagállamoknak jelenleg súlyos felelősségük van az állampolgársági törvényeik meghatározása során. A tagállami jogszabályok nagymértékben befolyásolhatják az uniós polgári jogok gyakorlására jogosultak személyi körét, akár az alapszabadságokat korlátozásával is. Épp ezért nézetem szerint a tagállamoknak legalábbis közös elvek mentén kellene meghatározni az állampolgárság megszerzésére, elvesztésére, a honosításra, valamint a többes állampolgárság engedélyezésére és annak részletszabályaira vonatkozó rendelkezéseket. Ez a megoldás kevésbé sértené a tagállami szuverenitás érzékeny kérdését, mint egy önálló, autonóm státuszú, a lakóhely kritériumán alapuló uniós polgárság bevezetése.

Az állampolgársági törvények közös elvek alapján történő meghatározására azonban nem tartalmaz jogalapot egyik Szerződés sem. Ennek hiányában a tagállamok tehát legfeljebb a nemzetközi jog eszközeivel élhetnek.

A LSz. az uniós polgárság autonóm státuszának megvalósulása híján is az uniós polgárság aktív oldala és politikai részvételi jogosítványaik megerősítése irányába mutat. A Bizottság egészen odáig elment az egyik javaslatában,¹¹⁴⁷ hogy egyenesen uniós polgári kötelezettségként jelölje meg a választásokon való aktív részvételt.

A fenti megállapítások alapján a következő *de lege ferenda* javaslatokat fogalmazom meg a *közösségi jogalkotás* számára:

1. biztosítson jogalapot az elsődleges közösségi joganyagban arra, hogy a tagállamok összehangolhassák, vagy legalábbis közös elvek mentén határozzák meg az állampolgársági törvényeiket;
2. a *Grzelczyk-* és a *Bidar-ítélettel* megalapozott ítélkezési gyakorlatnak megfelelően módosítsa a 2004/38 irányelvet és biztosítsa azt, hogy a tanulmányok folytatása céljából egy másik tagállamban tartózkodó olyan személynek, aki minőségi integrációt tud felmutatni, átmeneti jellegű nehézsége esetén akkor is kötelesek a tagállamok szociális támogatást folyósítani a fogadó tagállam saját állampolgáraival azonos feltételek mellett, ha e személy még nem tartózkodik öt éve e tagállamban;
3. az Alapjogi Charta 12. cikkével összhangban, biztosítsa azt, hogy az uniós polgárok az állampolgárságuktól eltérő tagállamokban szabadon gyakorolhassák egyesülési jogukat, valamint a pártba való belépés és a pártalapítás jogát állampolgársági kritérium alapján egyetlen tagállam se korlátozhassa;
4. középtávon hozzon létre egy közös európai parlamenti választói névjegyzéket, ezzel teljes mértékben kiküszöbölve a kettős szavazás és jelöltetés lehetőségét az EP választásokon;
5. rövidtávon módosítsa a 93/109 irányelvet, egyrészt kizárva a kettős jelölés lehetőségét, másrészt ennek, valamint a kettős szavazás lehetőségének kizárása érdekében hozzon létre egy uniós választói névjegyzéket azon személyek számára, akik állampolgárságuktól eltérő tagállamban kívánják választójogukat gyakorolni;

¹¹⁴⁷ COM (2006) 790

6. hosszú távú javaslatom az uniós polgárság státuszának önálló, lakóhely alapján történő meghatározása, kiterjesztve ezáltal harmadik államok huzamos ideje az Unióban tartózkodó állampolgáira is;
7. viszonyossági alapon terjesszék ki Norvégia, Lichtenstein, Izland és Svájc területére az uniós polgárok aktív és passzív választójogát a helyhatósági választásokon;
8. a Közösség és a tagállamok által harmadik államokkal közösen megkötött vegyes megállapodásokban alkalmazzák a diplomáciai és konzuli védelemre vonatkozó beleegyezés szabványosított záradékát, amelynek értelmében a harmadik országok elfogadhatnák, hogy az Unió polgárainak a helyszínen képvisellel rendelkező valamennyi tagállam segítséget nyújthat;
9. tagállami hatáskörből uniós kompetenciába kerülne át az uniós polgárok számára harmadik országok területén nyújtott segítségnyújtásra vonatkozó nemzetközi megállapodások megkötése;
10. hosszabb távon a Bizottság küldöttségeit az Unió fokozatosan ruházza fel konzuli hatáskörökkel.

A magyar jogalkotás számára pedig a következők a de lege ferenda javaslataim:

1. a lakóhely kritériumának alkalmazásától függetlenül tegye lehetővé minden uniós polgár számára azt, hogy párt alapítója és tisztségviselője legyen;
2. tegye lehetővé más tagállamok uniós polgárai számára az országgyűlési választásokon és országos népszavazásokon való aktív és passzív részvételt;
3. terjessze ki a 2007. évi I. törvényben a magyar állampolgárok családtagjaira nézve kedvezőbb rendelkezéseket állampolgárságuktól függetlenül valamennyi uniós polgár családtagjára, mivel ezek a rendelkezések hátrányosabb helyzetbe hozzák a nem magyar uniós polgárokat és családtagjaikat, megsértve az egyenlő bánásmód elvét;
4. terjessze ki a 2007. évi I. törvényben szereplő „családtag” fogalmát a bejegyzett élettársra;
5. a bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló törvény törvény rendelkezéseitől függetlenül, terjessze ki a 2007. évi I. törvény hatályát az irányelv 3. cikkének (2) bekezdésében szereplő kedvezményezett minőségben az élettársakra;

6. biztosítson jogorvoslatot a vízum iránti kérelem, illetve vízum érvénytelenítése tárgyában hozott határozat ellen, az ilyen kérelmet elutasító vagy azt érvénytelenítő határozat ugyanis véglegesen megakadályozza a harmadik állam állampolgárságával rendelkező családtag beutazását;
7. módosítsa a nem magyar állampolgárságú uniós polgár és családtagja három hónapot meghaladó tartózkodásának bejelentkezésére vonatkozó kötelezettség teljesítésének határidejét a „legkésőbb a beutazástól számított kilencvenharmadik napon” szófordulatról a „legkésőbb a beutazástól számított három hónap lejártát követő napon” szófordulatra;
8. módosítsa a 2007. évi I. törvény 18. §-ának (1) bekezdését, amely a keresőtevékenység speciális megszűnte esetére (ha pl. baleset vagy betegség következtében ideiglenesen munkaképtelenné vált, illetve ha kényszerű, regisztrált munkanélkülivé vált azt követően, hogy egy évnél hosszabb ideig alkalmazásban állt) csak a tartózkodási jog megőrzését biztosítja, szemben az irányelvvel, amely a *jogállás* megtartását írja elő;
9. a 2007. évi I. törvény 17. §-ának (3) bekezdésében szereplő, a tartózkodás felhagyására vonatkozó kritériumot mint az állandó tartózkodási jog megszerzéséhez szükséges időtartamot megszakító eseményt helyezze hatályon kívül.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Monográfiák, tanulmánykötetek

- Berghe, Guido van den: Political rights for European Citizens. Gower, Aldershot, 1982.
- Blumann, Claude [szerk.] : Vers l'Europe des citoyens. Revue Juridique du Centre Ouest, Numero spécial, avril 1992.
- Bódig Mátyás – Gyórfi Tamás: Államelmélet II. Prudentia Juris, Miskolc, 2002.
- Carobot, Myriam Benlolo: Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne. Bruylant, Bruxelles, 2007.
- Carlier, Jean-Yves – Guild, Elspeth [szerk.]: L'avenir de la libre circulation des personnes dans l'UE – The Future of Free Movement of Persons in the EU. Bruylant, Bruxelles, 2006.
- Conscience européenne, Citoyens européens. Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie [szerk.]: Éditions de Bercy, Paris, 2000.
- Crespo Allen, Marília: Le droit de pétition dans les pays de l'Union européenne, Luxembourg. Parlement européen, manuscrit, 2001.
- Crespo Allen, Marília: Le Médiateur européen et les Médiateurs nationaux ou organes similaires. Parlement européen, manuscrit, 2001.
- Dollat, Patrick: Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne: enjeux et perspectives. Bruylant, Bruxelles, 1998.
- Garot, Marie José: La citoyenneté de l'Union européenne. Éditions de l'Harmattan, Paris, 1999.
- Gellérné Lukács Éva: Munkavállalás az Európai Unióban. KJK Kerszöv, Budapest, 2004.
- Gellérné Lukács Éva - Szigeti Borbála: Munkavállalási szabályok az EU tagállamaiban az átmeneti időszak alatt. KJK-Kerszöv, Budapest, 2005.
- Groot, Gerard-René de: Towards a European Nationality Law – Vers un droit européen de nationalité. Inaugural lecture. Universiteit Maastricht, 2003.
- Guild, Elspeth [szerk.]: The Legal Framework and Social Consequences of Free Movement of persons in the European Union. Kluwer Law International, Hague, 1999.
- Guild, Elspeth: The Legal Element of European Identity: EU Citizenship and Migration Law. Kluwer Law International, Hague, 2004.
- Gyulavári Tamás [szerk.]: Az EU szociális dimenziója. OFA, Budapest, 2004.
- Hall, Stephen: Nationality, Migration Rights and Citizenship of the Union. Martinus Nijhoff Publishers, 1995.
- Henry, Barbara – Loretoni, Anna: The Emerging European Union, Identity, Citizenship, Rights. Edizioni ETS, Pisa, 2004.
- Hervey, Tamara K. – Kenner, Jeff [szerk.]: Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights – A Legal Perspective. Hart Publishing, Oxford-Portland Oregon, 2003.
- Király Miklós: A diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság joggyakorlatában. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1998.

- La Torre, Massimo [szerk.]: *European Citizenship: An Institutional Challenge*. Kluwer Law International, Hague, 1998.
- Laursen, Finn és Vanhoonacker, Sophie [szerk.]: *The Intergovernmental Conference on Political Union: Institutional Reforms. New Policies and International Identity of the European Community*. Professional Research Paper. European Institute of Public Administration, Maastricht, 1992.
- Leclerc, Stéphane – Akandji-Kombé, Jean-François [szerk.]: *La Citoyenneté Européenne*. Bruylant, Bruxelles, 2006.
- Lukács Éva–Király Miklós [szerk.]: *Migráció és Európai Unió*, AduPrint, Budapest, 2001.
- Marias, Epaminondas A. [szerk.]: *European Citizenship*. European Institute of Public Administration, Maastricht, 1994.
- Meehan, Elizabeth: *Citizenship and the European Community*. SAGE Publications, London, 1993.
- Navracsics, Tibor: *Európai belpolitika*. Korona Kiadó, Budapest, 1998.
- O'Leary, Siofra - Tiilikainen, Teija [szerk.]: *Citizenship and nationality status in the new Europe*. Sweet and Maxwell, London, 1998.
- O'Leary, Siofra: *The evolving concept of Community citizenship : from the free movement of persons to Union citizenship*. Kluwer Law International, Hague, 1996.
- Parisot, Françoise [szerk.]: *Citoyennetés nationales et citoyenneté européenne*. Hachette, Paris, 1998.
- Philip, Christian – Soldatos, Panayotis [szerk.]: *La citoyenneté européenne*. Centre d'Études européennes de l'Université Jean Moulin Lyon 3 et de la Chaire Jean Monnet de l'Université de Montréal, 2000.
- Preuß, Ulrich K - Requejo, Ferrán [szerk.]: *European citizenship, multiculturalism, and the state*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1998.
- Rodière, Pierre [szerk.]: *La Citoyenneté Européenne face au droit social et droit du travail*. Academy of European law, Trier, Bundesanzeiger, 1997.
- Rosas, Alan - Antola, Esko [szerk.]: *A citizens' Europe: In Search of a New Order*. Sage, London, 1995.
- Sári János: *Alkotmánytan II*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000.
- Somodi Istváné: *Munkavállalás az Európai Unióban*. Saldo, Budapest, 2004.
- Skourletos, Elias: *European Passport: European citizenship: reality or a concept for consumption for the Europeans*. Ant. N. Sakkolas Publishers, Athens – Komotini, 1997.
- Takács, Péter [szerk.]: *Államelmélet*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 1997.
- Tóth Judit: *Státuszjogok*. Lucius, Budapest, 2004.
- Vers un citoyenneté européenne: Colloque des 22 et 23 novembre 1984, a.s.b.l. INCONTRI, Belgium
- Weil, Patrick – Hansen, Randall: *Nationalité et citoyenneté en Europe*. Découvert, Paris, 1999.
- Withol De Wenden, Catherine: *La citoyenneté européenne*. Presses de Sciences Politiques, Paris, 1997.

2. Cikkek, tanulmányok

Adinolfi, Adelina: Free Movement and Access to Work of Citizens of the New Member States: The Transitional Measures. *CMLRev* (2005) 42: 469–498. o.

Apap, Joanna: Extending Citizenship Rights to Third Country Nationals: The Correlation between Migration and Integration: A Sample from South Europe. CEPS Policy Brief No 175, Oct. 2001, <http://shop.ceps.be/free/85.pdf> (2005.11.11.)

Barber, N.W.: Citizenship, nationalism and the European Union. *ELRev* (2002)27 241-259. o.

Barnard, Catherine: Case C-209/03, R (on the application of Danny Bidar) v. London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills, judgment of the Court (Grand Chamber) 15 March 2005, not yet reported. *CMLRev* (2005) 42: 1465–1489. o.

Barrett, Gavin: Family Matters: European Community Law and Third Country Family Members. *CMLRev* (2003) 40: 369-421. o.

Bauböck, Rainer: Citizenship and National Identities in the European Union. Jean Monnet Working Papers 4/97, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/97/97-04-.html> (2005.11.11.)

Baviera, Saverio: Les pétitions au Parlement européen et le médiateur européen. *RMUE*, no 445, février 2001, 129 – 135. o.

Berghe, Guido van den – Huber, Christian H.: European Citizenship. In: Bieber, Roland – Nickel, Dietmar [szerk.]: *Das Europa der zweiten Generation*. *Gedächtnisschrift für Christoph Sasse*. Bend II. N. P. Engel, Kehl am Rhein, Stassbourg, 1981., 755-774. o.

Bermann, George A. – De Búrca, Gráinne: The Legal Foundations of the Enlarged European Union. In: Bermann, George A. – Pistor, Katharina [szerk.]: *Law and Governance in an Enlarged European Union*. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2004., 141-151 o.

Bernitz, Hedvig Lokrantz: Citizenship Law – No Longer Exclusive Competence Towards Individual European Union Membership Based on Domicile? *Swedish Studies in European Law*, 2006 (1) 191-215. o.

Bernitz, Ulf – Bernitz, Hedvig Konrad: Human Rights and European Identity: The Debate about European Citizenship. In: Alston, Philip [szerk.]: *The EU and Human Rights*. Oxford University Press, London, 1999., 505-527. o.

Bertrand, Christine: Cour de justice 23 mars 2004, Brian Francis Collins / Secretary of State for Work and Pensions, aff. C-138/02. *Revue des affaires européennes*, 2003-2004/3., 435-440. o.

Besselink, Leonard: Dynamics of European and National Citizenship: Inclusive or Exclusive? Editorial. *European Constitutional Law Review* 2007(3) 1-4. o.

Besselink, Leonard: Unequal Citizenship: Integration Measures and Equality. In: Carrera, Sergio [szerk.]: *The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU*. Challenge Liberty and Security Collective Conference, April 2006. 14-19. o.; <http://www.uu.nl/content/UnequalCitizenship.pdf> (2007.11.22.)

Besson, Samantha – Utzinger, André: Introduction: Future Challenges of European Citizenship—Facing a Wide-Open Pandora's Box. *ELRev* 2007(13) 5: 573–590. o.

- Blumann, Claude: Citoyenneté européenne et droits fondamentaux en droit de l'Union européenne: entre concurrence et complémentarité. In: *Libertés, Justice et Tolérance. Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan*. Vol. 1., Bruylant, Bruxelles, 2004., 265-281. o.
- Blumann, Claude: Citoyenneté européenne et champ d'application personnel du droit communautaire. *Revue des affaires européennes*, 2003-2004/1., 73-82. o.
- Blumann, Claude: La citoyenneté de l'Union européenne (bientôt dix ans): espoir et désillusion. In: Epping, Volker – Fischer, Horst – Heinegg, Wolff Heintschel von [szerk.]: *Brücken Bauen und Begehen : Festschrift für Knut Ipsen zum 65. geburtstag*. Verlag C.H. Beck, München, 2000., 3-22. o.
- Blumann, Claude: L'Europe des Citoyens. *RMUE* (1991) 346. 283-292. o.
- Blutman László: EGT-állampolgárok tartózkodása Magyarországon: a megkülönböztető szabályozás lehetőségei az idegenrendészeti jogban. *Európai jog*, 2007/5., 21-29. o.
- Blutman László: Union citizens, free movement and self-sufficiency. In: *Tanulmányok Dr. Besenyei Lajos egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica ; LXIX, fasc. 1-48., 2007., 95-113. o.
- Bogdany, Armin von: The prospect of a European republic: What European citizens are voting on. *CMLRev* (2005) 42: 913-941. o.
- Bonnechere, Michèle: Citoyenneté européenne et Europe sociale. *Juris-Classeur Europe. Revue Europe*, No 7/2002. 6-10. o.
- Bonnor, Peter: Ombudsmen and the Development of Public Law. *EPL* (2003) 9 (2) 237-267. o.
- Bonnor, Peter: The European Ombudsman: a novel source of soft law in the European Union. *ELRev* (2000) 24: 39-56. o.
- Bourrinet, Jacques: Vers une citoyenneté européenne; aspects économiques. *RMUE* (1992) 362. 772-776. o.
- Brenner, Michael: Administrative judicial protection in Europe : general principles. *Revue européenne du droit public*, (1997) 9(3)595- 618. o.
- Búrca, Gráinne de: Fundamental rights and Citizenship. In: *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*. European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies and Academy of European Law, Florence, 2003., 9-44. o.
- Búrca, Gráinne de: Human rights: The Charter and Beyond. *Jean Monnet Working Papers*, 10/2001, <http://jeanmonnetprogram.org/papers/01/013601.html> (2005.11.11.)
- Búrca, Gráinne de: Report on the further development of citizenship in the European Union. In: *Reports for the 1st European Jurists Forum*. Nürnberg 2001, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001., 41-67. o.
- Búrca, Gráinne de: The Quest for Legitimacy in the European Union. *The Modern Law Review* (1996) 59: 349-376. o.
- Cadeddu, Simone: The Proceedings of the European Ombudsman. *Law and Contemporary Problems*, 2004/1. 161-180. o.
- Carlier, Jean-Yves: Case C-200/02, Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department. *CMLRev* (2005) 42: 1121-1131. o.

- Carlier, Jean-Yves: De la circulation des travailleurs comme liberté fondamentale, à la citoyenneté européenne comme statut fondamental. *Annuaire de droit européen*, (2008) Vol. 3, 53-70. o.
- Chalmers, Damian: Political Rights and Political Reason in European Union Law in Times of Stress. In: Sadurski, Wojciech [szerk.]: *Political Rights under Stress in 21st Century Europe*. Academy of European Law, European University Institute, Oxford University Press, Oxford, 2006, 55-83. o.
- Chalmers, Damian: The Unbearable Heaviness of European Citizenship. Editorial. *ELRev*. 2006, 31(6) 779-780. o.
- Cheneval, Francis: 'Caminante, no hay camino, se hace camino al andar': EU Citizenship, Direct Democracy and Treaty Ratification. *ELRev* 2007(13) 5: 647-663. o.
- Chicot, Pierre-Yves: La citoyenneté entre conquêt de droits à conquérir. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2005/1 213-240. o.
- Closa, Carlos: Citizenship of the Union and nationality of the Member States. *CMLRev* (1995) 32: 487-518. o.
- Closa, Carlos: Spanish Citizenship and its relationship with EU citizenship. <http://rdg.ac.uk/EIS/research/fser/papers/closa.htm> (2003.02.01.)
- Closa, Carlos: The concept of citizenship in the Treaty on European Union. *CMLRev* (1992) 29: 1137-1169. o.
- Constantinesco, Vlad: La citoyenneté de l'Union: une « vraie » citoyenneté? In: Rossi, Lucia Serena [szerk.]: *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne: Le projet de Traité-Constitution*, Bruylant, Bruxelles, 2004., 203-217. o.
- Costello, Cathryn: Metock: Free movement and "normal family life" in the Union. *CMLRev*. 2009 (46): 587-622. o.
- Cousins, Mel: Citizenship, Residence and Social Security. *ELRev*. 2007, 32(1) 386-395. o.
- Crespo Allen, Marília: Le Droit de pétition dans les pays de l'Union européenne. *Parlement européen*, manuscrit, 2001.
- Curtin, Deirdre M. – Meijers, Herman: Access to European Union Information: an element of citizenship and a neglected constitutional right. In: Neuwahl, N. A. –Rosas, A. [szerk.]: *The European Union and Human rights*, Kluwe Law International, Hague, 1995., 77-104. o.
- Curtin, Deirdre M.: Fundamental social rights and the notion of European citizenship. In: Betten, Lammy –Mac Devitt, Delma [szerk.]: *The protection of Fundamental Social Rights in the European Union*. Kluwer Law International, Hague, 1996., 53-62. o.
- D'Argent, Pierre: Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes comme attribut de la citoyenneté de l'Union, *Annales de droit de Louvain*, 1993/2. 221-234. o.
- Davies, Gareth: 'Any Place I Hang My Hat?' or: Residence is the New Nationality. *European Law Journal* (2005) 11 (1) 43-56. o.
- Davis, Roy W.: Citizenship of the Union - rights for all? *ELRev* (2002) 27 121-137. o.
- Delaney, Erin – Barani, Luca: The promotion of 'Symmetrical' European Citizenship: a Federal Perspective: The role of the European Court of Justice considered. *Journal of European Integration* (2003) 25 (2) 95-114. o.

Déloye, Yves: Exploring the Concept of European Citizenship: A Socio-Historical Approach. *Yearbook of European Studies* (2000) 14: 197-219. o.

D'Oliveira, Hans Ulrich Jessurun: Case C-369/90, M. V. Micheletti and others v. Delegacion del Gobierno en Cantabria, Judgement of 7 July 1992. *CMLRev* (1993) 30: 623-637. o.

D'Oliveira, Hans Ulrich Jessurun: European citizenship : its meaning, its potential. In: Dehousse, Renaud [szerk.]: *Europe after Maastricht: An Ever Closer Union?* Law Books in Europe, München, 1994., 126-148. o.

Donner, Ruth: Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the US and Europe: The Reinvention of Citizenship. *International and Comparative Law Quarterly* (2004) 53 (4) 1041-1045. o.

Dony, Marianne: La citoyenneté européenne après Amsterdam. In: Lejeune, Yves [szerk.]: *Le Traité d'Amsterdam: Espoirs et déceptions*. Bruylant, Bruxelles, 1998., 147-152. o.

Dougan, Michael: The Constitutional Dimension of Union Citizenship. *ELRev*. 2006, 31(5) 613-641. o.

Elsmore, Matthew J.- Starup, Peter: Union citizenship: background, jurisprudence, and perspective : the past, present, and future of law and policy. *Yearbook of European law*. 26/2007 (2008), 57-113. o.

Epiney, Astrid: The Scope of Article 12 EC: Some Remarks on the Influence of European Citizenship. *ELRev* 2007(13) 5: 611–622. o.

Evans, Andrew C. - Jessurun d'Oliveira, Hans Ulrich: Nationality and Citizenship. In: Cassese, Antonio – Clapman, Andrew – Weiler, Joseph [szerk.]: *Human Rights and the European community: Methods of Protection*. Volume II, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1991., 299-350. o.

Evans, Andrew: European Citizenship. *The Modern Law Review* (1982) 45 (5) 497-515. o.

Evans, Andrew: Nationality Law and European Integration. *ELRev* (1991) 14: 190-215. o.

Everling, Ulrich: Les relations Communauté – États – Citoyens. In: *Messina – Europa 40 anni dopo*. Conferenza Internazionale a Messina dal 29 al 31 maggio 1995.

Everson, Michelle C.: Women and citizenship of the European Union. In: Hervey, Tamara K. –O'Keefe, David [szerk.]: *Sex Equality Law in the European Union*, Academy of European Law, Trier, 1996. 203-213. o.

Fahey, Elaine: Going Back to Basics: Re-embracing the Fundamentals of the Free Movement of Persons in Metock. *Legal Issues of Economic Integration*, 2009 (1): 83-89. o.

Fallon, Marc: Les droits accessoires à l'exercice des droits économiques de la personne dans la Communauté. *Annales de droit de Louvain*, 1993/2. 235-253. o.

Farkas, Orsolya – Rymkevitch, Olga: Immigration and the Free Movement of Workers after Enlargement: Contrasting Choices. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2004 Autumn, 369-397. o.

Fischer, Thomas C.: European 'Citizenship' : In Its Own Right and in Comparison with the United States. *The Cambridge Yearbook of Legal Studies*, 2002-2003 (5) 357-394. o.

Fleming C., Mark: The Functionality of Citizenship. Jean Monnet Working Papers 10/97, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/97/97-10.html> (2005.11.11.)

- Føllesdal, Andreas: Union Citizenship: Unpacking Beast of Burden, Arena Working papers, 2001, http://arena.uio.no/publications/working-papers2001/papers/wp01_9.htm (2005.11.11.)
- Fortsakis, Theodore: Principles Governing Good Administration. EPL (2005) volume 11 (2): 207-217. o.
- Fridery Réka: Az európai ombudsman tevékenységét érintő hatásköri kérdések. Állam- és Jogtudomány, 2008/4., 473-496. o.
- Fries, Sybilla – Shaw, Jo: Citizenship of the Union: First Steps in the European Court of Justice. EPL (1998) 4 (4): 533- 559. o.
- Gautier, Marie: Cour de justice, 19 octobre 2004, Kunqian Catherine Zhu et Man Lavette Chen c/ Secretary of State for the Home Department, aff. C-200/02. Revue des affaires européennes, 2003-2004/4. 673-680. o.
- Gellérné Lukács Éva: Munkavállalók szabad mozgása az Európai Unióban – Gondolatok egy 40 éves évfordulóra. Földrész, 2009/1., 9-23. o.
- Gerbet, Pierre: Quelle citoyenneté européenne? Journal of European Integration History, 2000/1. 7-18. o.
- Grainger, Heidi - Cutler, Rachel: The European City: A Space for Post-National Citizenship. Yearbook of European Studies (2000) 14: 239-259. o.
- Groenendijk, Cees: Citizenship of the Union : risks and side-effects. In: Heere, Wybo P. [szerk.]: *Contemporary International Law Issues: Conflicts and Convergence*. 1995, Joint Conference of the American Society of International Law. Asser Institut, Hague, 1996. 270-280. o.
- Groot, Gerard-René de: Towards European Conflict Rules in Matters of Personal Status. Maastricht Journal of European and Comparative Law (2004) 11 (2) 115-119. o.
- Gyulavári Tamás: Uniós polgárság: vágyak és valóság. Európai Tükör, 2003/8. 21-44. oldal
- Habermas, Jürgen: Az állampolgárság három fogalma. Kritika, 1992/8. 6-11. o.
- Habermas, Jürgen: Citizenship and National Identity. In: Beiner, Ronald [szerk.]: *Theorizing Citizenship*. Suny Press, Albany, 1995.
- Habermas, Jürgen: Citizenship and national identity: some reflections on the feature of Europe. Praxis International, 12:1 April 1992, 1-19. o.
- Habermas, Jürgen: Remarks on Dieter Grimm's 'Does Europe Need a Constitution?', European Law Journal (1995) 1 (3) 303-307. o.
- Hailbronner, Kay: Union citizenship and access to social benefits. CMLRev (2005) 42: 1245-1267.
- Hall, Stephen: Determining the scope *ratione personae* of European citizenship : customary international law prevails for now : ECJ, judgement, 20 February 2001, case C-192/99, The Queen v. Secretary of State for the home department ex parte Kaur. Legal Issues of Economic Integration (2001) 28 (3) 355-360. o.
- Hall, Stephen: Loss of Union citizenship in breach of fundamental rights. ELRev (1996) 21: 129-143. o.
- Hall, Stephen: The European Convention on Nationality and the right to have rights. ELRev (1999) 24: 586-602. o.

- Harden, Ian: Á l'écoute des griefs des citoyens de l'Union européenne: la mission du Médiateur européen. *Revue du droit de l'Union européenne*, 2001/3. 573- 616. o.
- Harden, Ian: Citizenship and information. *EPL* (2001) 7 (2) 165-193. o.
- Harden, Ian: The European Ombudsman and the Right of Public Access to Documents. In: *L'intégration européenne: historique et perspectives*. Publications de l'Institut Suisse de droit compare, Schulthess, Genève, 2002., 129-138. o.
- Harden, Ian: The European Ombudsman's Efforts to Increase Openness in the Union. In: Veerle Deckmyn [szerk.]: *Increasing Transparency in the European Union?* Europe Institute of Public Administration, Maastricht, 2002., 123-145. o.
- Harlow, Carol: Citizen access to political power in the European Union. *Collected Courses of European Law*, vol. VIII, book 1, 2001. 1-56. o.
- Harris, Stephen: The Need for an Internal Market Ombudsman. *Eipascope*, 1999/1. 19-25. o.
- Hedemann-Robinson, Martin: An Overview of Recent Legal Developments at Community Level in Relation to Third Country Nationals Resident Within the European Union, with Particular Reference to the Case Law of the European Court of Justice. *CMLRev* (2001) 38: 525-586. o.
- Heede, Katja: Who litigates at Union level, and where? *ELRev* (2001) 26: 509-520. o.
- Hennion-Moreau, Sylvie: Les droits des étudiants-citoyens aux aides d'État dans l'Union européenne. *Revue de droit sanitaire et social*, 2005/4. 577-585. o.
- Hilson, Chris: What's in right? The relationship between Community, fundamental and citizenship rights in EU law. *ELRev* (2004) 29: 636-651. o.
- Hoffmann, Holger: The Reform of the Law on Citizenship in Germany: Political Aims, Legal Concepts and Provisional Results. *European Journal of Migration and Law* (2004) 6 (3) 195-203. o.
- Howe, Paul: Insiders and Outsiders in a Community of Europeans: A Replay to Kostakopoulou. *Journal of Common Market Studies*, (1997) 35 (2) 309-314. o.
- Hyland, Niamh – Loftus, Claire – Whelan, Anthony: Citizenship of the European Union. IEA, Occasional Paper, no 6., 1995.
- Jacobs, Francis G.: Citizenship of the European Union—A Legal Analysis. *ELRev*, 2007(13) 5: 591–610. o.
- Jacobs, Francis G.: Effective Judicial Protection of Individuals in the European Union, Now and in the Future. In: Andenas, Mads –Usher, John A. [szerk.]: *The Treaty of Nice and Beyond: Enlargement and Constitutional Reform*. Hart Publishing, Oregon, 2003., 335-344. o.
- Jacqueson, Catherine: Union citizenship and the Court of Justice: something new under the sun? -Towards social citizenship. *ELRev* (2002) 27: 260-281. o.
- Kadelbach, Stefan: Union citizenship. Jean Monnet Working Papers 9/03, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030901-04.pdf> (2005. 02. 05.)
- Karkowska, Urszula: Concept, Function and Effectiveness of the European Ombudsman. In: Gries, Tobias –Alleweldt, Ralf [szerk.]: *Human Rights within the European Union (I)* Berliner Wissenschafts Verlag, 2004., 183-196. o.

- Katrungalos, George S.: The (Dim) Perspectives of the European Social Citizenship. Jean Monnet Working Papers 05/2007, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/07/070501.pdf> (2007.11.22.)
- Kéfer, Fabienne – Bilginer, Céline: Jurisprudence récente de la Cour de justice relative à la libre circulation des travailleurs. *Annales de droit de Louvain*, 1993/2. 271-291. o.
- Kerekes Zsuzsa: Az ombudsman intézménye az Európai Unióban és Magyarországon. *Politikatudományi szemle*, 1998. (7. évf.) 1. sz. 137-148. o.
- Kessler, Francis: Sur les conditions d'accès d'un citoyen de l'Union européenne au bénéfice d'une prestation d'aide sociale. *Revue de droit sanitaire et social*, 2005/2, 245-252. o.
- Knook, Allard: The Court, the Charter, and the Vertical Division of Powers in the European Union. *CMLRev* (2005) 42: 367–398. o.
- Kochenov, Dimitry: The European Citizenship Concept and Enlargement of the Union. *Romanian Journal of Political Science*, 2003/2. vol. 3. 71-97. o.; www.ciaonet.org/olj/rjps/rjps_v3n2/rjps_v3n2_kod01.pdf (2005. 02. 05.)
- Kostakopoulou, Dora: European Union Citizenship: Writing the Future. *ELRev*, 2007(13) 5: 623–646. o.
- Kostakopoulou, Dora: Ideas, Norms and European Citizenship: Explaining Institutional Change. *The Modern Law Review* (2005) 68(2) 233-267. o.
- Kostakopoulou, Theodora: Nested "old" and "new" citizenships in the European Union : bringing out the complexity. *Columbia Journal of European Law* (1999) 5: 389-413. o.
- Kovar, Robert – Simon, Denys: La citoyenneté européenne. *Cahiers de droit européen*, 1993, 285 – 315. o.
- Kovar, Robert: Le droit de citoyen de l'Union européenne de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres. In: *Libertés, Justice et Tolérance, Mélange en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan*. Vol. 2, Bruylant, Bruxelles, 2004., 1049-1066. o.
- Kunoy, Bjørn: A Union of National Citizens: The Origins of the Court's Lack of Avant-gardisme in the Chen Case. *CMLRev* 2006(43) 179-190. o.
- Lardy, Heather: The Political Rights of Union Citizenship. *EPL*, (1996) 2 (4) 611- 633. o.
- Larkin, Philip: The Limits to European Social Citizenship in the United Kingdom. *The Modern Law Review* (2005) 68 (3) 435-447. o.
- Léger, Philippe: La protection juridique des citoyens. In: *L'intégration européenne: historique et perspectives*. Publications de l'Institut Suisse de droit compare, Schulthess, Genève, 2002., 139-153. o.
- Leino, Päivi: The Wind is in the North: The First European Ombudsman (1995-2003). *EPL* (1997) 3 (3) 333-367. o.
- Linz, Juan J.: Nemzetépítés és államépítés. <http://www.hhrf.org/magyarkisebbsseg/0203/m020320.html> (2006.01.24.)
- Lobkowitz, Wenceslas de: Un droit de vote municipal pour tous les européens. *Revue du marché commun* (1988) 322: 602-614. o.
- Londbay, Julian: The Free Movement of Persons. *International and Comparative Law Quarterly* (2004) 53: 479-487. o.

Lucchese, Anna: Le droit de vote aux étrangers pour les élections locales en Europe. *Revue du marché commun* (1987) 309: 473-474. o.

Lyon-Caen, Antoine: La Charte des droits fondamentaux, la citoyenneté européenne et les juristes européens. In: *Reports for the 1st European Jurists Forum*. Nürnberg 2001, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001., 91-99. o.

Magiera, Siegfried: A Citizens' Europe: Personal, Political, and Cultural Rights. In: Hurwitz, Leon – Lequesne, Christian [szerk.]: *The State of the European Community: Policies, Institutions & Debates in the Transition Years*. Lynne Rienner Publishers, Longman 1991., 153-164. o.

Magliveras, Konstantinos: Best intentions but empty words: The European Ombudsman. *ELRev* (1995) 20 400-408. o.

Magnette, Paul: European citizenship from Maastricht to Amsterdam: the narrow path of legitimation. *Journal of European Integration* (1998) 21: 37-69. o.

Magnette, Paul: How can one be European? Reflections on the Pillars of European Civic Identity. *ELRev*, 2007(13) 5: 664–679. o.

Maniatis, Antoine: Les règlements des pétition au parlement européen. *Revue de droit de l'Union européenne*, 1/2002, 133 – 145. o.

Mantu, Sandra A.: *The boundaries of European social citizenship*. Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2008.

Margue, Tung-Lai: L'Europe des citoyens: des droits économiques à la citoyenneté européenne. *Revue du Marché Unique Européen*, 1995/3, 97-122. o.

Marias, Epaminondas : The right to petition the European Parliament after Maastricht. *ELRev* (1994) 19: 169 – 183. o.

Mattera Ricigliano, Alfonso: "Civis europaeus sum" : citoyenneté européenne, droit de circulation et de séjour, applicabilité directe de l'article 8A du traité CE. *Revue du Marché Unique Européen*, 1998/3, 5-28. o.

Mattera Ricigliano, Alfonso: Assurer une protection plus efficace des droits des citoyens et des opérateurs économiques dans le cadre des voies de recours prévues par le droit communautaire. In: *La Conférence intergouvernementale sur l'Union européenne : répondre aux défis du XXI^e siècle*. Clément Juglar, 1996. 157-175. o.

McCrudden, Christopher: The future of the EU Charter of Fundamental Rights. *Jean Monnet Working Papers*, 10/2001, <http://jeanmonnetprogram.org/papers/01/013001.html> (2005.11.11.)

Meehan, Elizabeth: Europeanization and Citizenship of the European Union. *Yearbook of European Studies* (2000) 14: 157-177. o.

Mei, Anne Pieter van der: Residence and the Evolving Notion of European Union Citizenship, Comments on, *Baumbast and R v. Secretary of State for Home Department*, 17 September 2002 (Case C-413/99). *European Journal of Migration and Law* (2003) 5 (3) 419-433. o.

Mei, Anne Pieter van der: The elusive and exclusive concept of Union citizenship: a review essay. *Maastricht Journal of European and comparative Law* (2000) 7 (2) 158-182. o.

- Mei, Anne Pieter van der: Union Citizenship and the 'De-Nationalisation' of the Territorial Welfare State: Comments on Case C-456/02 Trojani and Case C-209/03 Bidar. *European Journal of Migration and Law* (2005) 7: 203–211. o.
- Meulman, Jochen – Waele, Henri de: Funding the Life of Brian: Jobseekers, Welfare Shopping and Frontiers of European Citizenship. *Legal Issues of Economic Integration*, (2004) 31 (4) 275-288. o.
- Millns, Susan: Gender Equality, Citizenship, and the EU's Constitutional Future. *ELRev*, 2007(13) 3: 218–237. o.
- Moore, Matthew: Freedom of Movement and Migrant workers' social security: an overview of the case law of the Court of Justice, 1997-2001. *CMLRev* 39: 807-839, 2002.
- Mora Ramos, Rui Manuel Gens de: Les nouveaux aspects de la libre circulation des personnes. In: *Das comunidades à União Europeia: Estudos de Direito Comunitário*. 2. kiadás, Coimbra Editora, 1999., 249-303. o.
- Moussis, Nicolas: La construction européenne et le citoyen : déficit démocratique ou déficit d'information. *RMUE* (2000) 436: 153-159. o.
- Mouton, Jean-Denis: La citoyenneté de l'Union: passé, présent et avenir. Europa Institute, Universitat des Saarlandes, 1996.
- Mouton, Jean-Denis: Ressortissants communautaires. *Rép. Communautaire Dalloz*, février 2002.
- Mouton, Jean-Denis: L'évolution de l'Union européenne: quelles perspectives pour ses relations avec l'autre Europe? *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*. No. 3 (2008) 754-773. o.
- Moxon-Browne, Edward: The Concept of European Community Citizenship and the Development of Political Union. In: *L'Union européenne à l'aube d'un nouveau siècle, Liber amicorum Jacquelin Lastenouse-Bury*. EUROIUS, ED. Jurídica s.a., Madrid, 2002.
- Moxon-Browne, Edward: The Europeanization of Citizenship: a passport to the future? *Yearbook of European Studies* (2000) 14: 179-196. o.
- Neussl, Peter: European citizenship and human rights: an interactive European concept. *Legal Issues of Economic Integration*, 1997/2. 47-66. o.
- Neuwahl, Nanette A.E.M.: The place of the citizen in the European construction. In: Lynch, P. –Neuwahl, N. [szerk.]: *Reforming the European Union from Maastricht to Amsterdam*. Pearsons Education Limited, Harlow, 2000., 183-190. o.
- Noury, Arnaud: La responsabilité du fait d'une médiation. *Revue française de droit administrative*, juillet-août 2005. 813-827. o.
- O'Caomh, Aindrias - Barry, Margaret: The development of the free movement of persons towards European citizenship. *Irish Journal of European Law*, 1993., 98-104. o.
- O'Keeffe, David: General Course in European Community Law: The Individual and European Law. In: Academy of European Law [szerk.]: *Collected Courses of the Academy of European Law*. Volume V, Book I, Kluwer Law International, Hague, 1996, 55-150. o.
- O'Keeffe, David: Union Citizenship. In: O'Keeffe, David [szerk.]: *Legal Issues of the Maastricht Treaty*. Wiley Chancery Law, A Division of John Wiley and Sons, London - New York – Chichester – Brisbane – Toronto - Sinagpore, 1994., 87-107. o.

O'Leary, Siofra: European Communities and EEA: Putting Flesh on the Bones of European Union Citizenship. *ELRev* (1999) 24: 68-79. o.

O'Leary, Siofra: Nationality law and Community citizenship: a tale of two uneasy bedfellows. *Yearbook of European Law*, 1992., 353-384. o.

O'Leary, Siofra: The relationship between community citizenship and the protection of fundamental rights in Community law. *CMLRev* (1995) 32: 519-554. o.

Oliveira, Á. Castro: Workers and other persons: step-by-step from movement to citizenship – Case law 1995-2001. *CMLRev* (2002) 39: 77-127. o.

Oliver, Peter: Electoral Rights under Article 8B of the Treaty of Rome. *CMLRev* (1996) 33: 473-496. o.

Oosterom-Staples, Helen: Case C-138/02, Brian Francis Collins v. Secretary of State for Work and Pensions, Judgment of 23 March 2004, Full Court. *CMLRev* (2005) 42: 205–223. o.

Palombella, Gianluigi: Whose Europe? After the constitution: A Goal-based citizenship. *International Journal of constitutional law*, 2005/3. 357-382. o.

Panebianco, Stefania: European Citizenship and European Identity: from the Treaty of Maastricht to public opinion attitudes. *Jean Monet Working Papers in Comparative and International Politics*, December 1996 – JMWP 03. 96, <http://aei.pitt.edu/archive/00000384/01/jmwp03.htm> (2005.11.11.)

Perchinig, Bernhard: Union Citizenship and the Status of Third Country Nationals. *EIF Working Paper Series*, Working Paper Nr: 12, <http://www.eif.oeaw.ac.at/downloads/workingpapers/wp12.pdf>

Peters, Anne: The European Ombudsman and the European Constitution. *CMLRev* (2005) 42: 697-743. o.

Plender, Richard: Citizenship and Immigration, *European Business Law Review* (2005) 16 (3) 559-590. o.

Plender, Richard: An Incipient Form of European Citizenship. In: Jacobs, F.G. [szerk.]: *European Law and the Individual*. North Holland Publishing Company, Amsterdam- New York – Oxford, 1976., 39-53. o.

Plender, Richard: The Treaty of Amsterdam and the Free Movement of Persons. *European Business Law Review*, November/December 1998, 400-406. o.

Pliakos, Astéris: Les conditions d'exercice du droit de pétition. *Cahiers de droit européen*, 1993, 316 – 349. o.

Polt Péter: Egy új közösségi jogintézmény: az európai ombudsman. *Magyar Jog*, 1998/11., 642-650. o.

Prentoulis, Nikos: On the Technology of Collectiv Identity: Normative Reconstructions of the Concept of EU Citizenship. *European Law Journal* (2001) 7 (2) 196-218. o.

Preuß, K. Ulrich: Problems of a Concept of European Citizenship. *European Law Journal* (1995) 1 (3) 267-281. o.

Rannou, Hélène: La citoyenneté européenne et l'immigration. *Revue des affaires européennes*, 2000/1-2., 38-56. o.

- Reich, Norbert – Harbacevica, Solvita: Citizenship and family on trial: A fairly optimistic overview of recent court practice with regard to free movement of persons. *CMLRev* (2003) 40: 615-638. o.
- Reich, Norbert: Union Citizenship- Metamorph or Source of Rights? *European Law Journal* (2001) 7 (1) 4-23. o.
- Reichelt, Gerte: Vers une citoyenneté européenne. In: *L'intégration européenne: historique et perspectives*. Publications de l'Institut Suisse de droit compare, Schulthess, Genève, 2002., 155-162. o.
- Ritter, Cyril: Purely internal situations, reverse discrimination, Guimont, Dzodzi and Article 234. *ELRev*. 2006, 31(5) 690-710. o.
- Rofes i Pujol, Maria Isabel – Streho, Imola: Gautier, Marie: Cour de justice, 15 mars 2005, Bidar, aff. C-209/03. *Revue des affaires européennes*, 2005/2. 333- 338. o.
- Rosas, Allan: Electoral rights and the European Union: a Broader Human rights perspective. In: Neuwahl, N. A. – Rosas, A. [szerk.]: *The European Union and Human rights*. Kluwer Law International, Hague, 1995., 165-184. o.
- Rosas, Allan: Nationality and Citizenship in a Changing Europe and World Order. In: Suksi, Markku [szerk.]: *Law Under Exogenous Influences*. Publications of Turku Law School, Turku, 1994., 30-59. o.
- Ross, Malcolm: Cultural protection: a matter of Union Citizenship or Human Right. In: Neuwahl, N. A. – Rosas, A. [szerk.]: *The European Union and Human rights*. Kluwer Law International, Hague, 1995., 235-248. o.
- Rousseau, Dominique: Citizenship in Abeyance. *European Constitutional Law Review*, (2005) 1: 44-46. o.
- Ryan, Bernard: The Celtic Cubs: The Controversy over Birthright Citizenship in Ireland. *European Journal of Migration and Law* (2004) 6 (3) 173-193. o.
- Salat Levente: Az európai integráció és a politikatudomány dielmmái. http://www.provincia.ro/cikk_magyar/c000226.html (2006.01.24.)
- Schnapper, Dominique: Construire la citoyenneté politique en Europe. In: *Europe: Hier – Aujourd'hui – Demain*. Fondation Robert Schuman - Association Jean Monnet, Economica ou Anthropos, Paris, 2001. 139-149. o.
- Schrauwen, Antoinette Adriana Maria: European Union citizenship in the Treaty of Lisbon: any change at all? *Maastricht journal of European and comparative law* (2008) Vol. 15, no. 1, 55-64. o.
- Sharpston, Eleanor: Citizenship of the Union. In: *Making Community law : the legacy of Advocate General Jacobs at the European Court of Justice*. 2008., 167-183. o.
- Shaw, Jo: Constitutional settlement and the citizen after the Treaty of Amsterdam. Jean Monnet Working Papers, 7/1998, <http://jeanmonnetprogram.org/papers/98/98-7-.html> (2005.11.11.)
- Shaw, Jo: Constitutional settlement and the citizen after the Treaty of Amsterdam. In: Neunreiter, Karlheinz –Wiener, Antje [szerk.]: *European Integration After Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*. Oxford University Press, London, 2000., 290-317. o.

- Shaw, Jo: The Political Representation of Europe's Citizens: Developments. *European Constitutional Law Review*, 4:2008, 162-186. o.
- Shaw, Jo: The Problem of Membership in European Union Citizenship. In: Laura Kallioma-Puha [szerk.]: *Perspectives of Equality: Work, Women, and Family in the Nordic Countries and EU*. Nordic Council of Ministers, Copenhagen, 2000., 234-280. o.
- Shaw, Jo: The many pasts and futures of citizenship in the European Union. *ELRev* (1997) 22: 554-572. o.
- Shaw, Jo: European Union Citizenship: the IGC and Beyond. *EPL* (1997) 3 (3) 413- 439. o.
- Shaw, Jo: The Interpretation of European Union Citizenship, *The Modern Law Review* (1998) 61 (3) 293-317. o.
- Shaw, Josephine: Citizenship of the Union: Towards a post national membership? Jean Monnet Working Papers, 6/1997, <http://jeanmonnetprogram.org/papers/97/97-06-.html> (2005.11.11.)
- Shaw, Josephine: Interpreting the concept of European Union citizenship. Centre for the Study of Law in Europe, working paper 2/99., <http://www.leeds.ac.uk/law/csle/wp2-99.htm> (2005.11.11.)
- Shuibhne, Niamh Nic: Free Movement of Persons and the Wholly Internal Rule: Time to Move On? *CMLRev* (2002) 39: 731-771. o.
- Siaroff, Alan: Elections to the European Parliament: Testing Alternative Models of What they Indicate In the Member Nations. *Journal of European Integration* (2001) 23: 237-255. o.
- Simon, Denys: Les droits du citoyen de l'Union. *Revue universelle des droits de l'homme*, 2000/1-2. 22-27. o.
- Söderman, Jacob: A Thousand and One Complaints: The European Ombudsman en Route. *EPL* (1997) 3 (3) 351-361. o.
- Söderman, Jacob: Good Administration: a Fundamental Rights. In: Apap, Joanna [szerk.]: *Justice and Home affairs in the EU*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2004., 113-119. o.
- Söderman, Jacob: Le citoyen, l'administration et le droit communautaire. *Revue du Marché Unique Européen*, 1998/2. 19- 67. o.
- Söderman, Jacob: The Citizen, The Administration and Community Law, General Report for the 1998 FIDE Congress, Stockholm, Sweden, June 3-6, 1998. <http://www.euro-ombudsman.eu.int/fide/pdf/en/fide.pdf> (2005.11.30) 1-46. o.
- Spaventa, Eleanor: Case C-109/01, Secretary of State for the Home Department v. H. Akrich, judgment of the Full Court of 23 September 2003, [2003] ECR I-9607. *CMLRev* (2005) 42: 225-239. o.
- Spaventa, Eleanor: Seeing the wood despite the trees? On the scope of Union citizenship and its constitutional effects. *CMLRev* (2008) 45: 13-45. o.
- Suksi, Markku: Case C-234/02 P, European Ombudsman v. Frank Lamberts, judgment of the Full Court of 23 March 2004, [2004] ECR I-2803. *CMLRev* (2005) 42: 1765-1781. o.
- Surrel, Hélène: Le "droit de pétition" au Parlement européen. *Revue du Marché Commune*, mars 1990, 335: 219 - 234. o.
- Szente Zoltán: A pozitív megkülönböztetés problémái. *Fundamentum*, 2006/4., 17-44. o.

Taschner, Hans Claudius: Droit de vote et d'éligibilité pour les citoyens de l'Union européenne. *Revue du Marché Unique Européen*, 1994/1. 13-23. o.

Taubner Zoltán- Tóth Dániel: Az Európai Unió és az Európa Tanács: az emberi jogok védelmének új intézményei. *Jogtudományi Közlöny*, 1998/7., 280-286. o.

Taylor, Charles: Nacionalizmus és modernitás. <http://www.hhrf.org/magyarkisebbsseg/0203/m020321.html> (2006.01.24.)

The Citizen's Right to Free Movement. *European Business Law Review* (2005) 16 (3) 547-558. o.

Tierney, Stephen: European Citizenship in Practice? The First Annual Report of the European Ombudsman. *EPL* (1996) 2 (4) 517-529. o.

Tomuschat, Christian: Case C85/96, *María Martínez Sala v. Freistaat Bayern*, Judgment of 12, May 1998, Full Court [1998] ECR I-2691, *CMLRev* (2000) 37: 449-457. o.

Tóth Judit: Miért nem lehet, ha szabad: A többes állampolgárság a nemzetközi és az európai közösségi jog felől. <http://beszelo.c3.hu/03/10/03toth.htm> (2005. 12.08.)

Tóth Judit: Milyen uniós polgárnak lenni a magyarországi munkaerő piacon? (Az uniós munkavállalók jogai a 2007. évi független szakértői jelentés alapján). *Földrész*, 2009/1., 24-59. o.

Tóth Judit : Választójog, népképviselő és állampolgárság az EU-ban és Magyarországon. In.: Bodnár László (szerk.): *EU-csatlakozás és alkotmányozás. SZTE-ÁJK, Szeged, 2001., 209-326. o.*

Tryfonidou, Alina: C-200/02, *Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department: Further Cracks in the 'Great Wall' of the European Union?* *EPL* (2005) 11 (4) 527-541. o.

Tuori, Kaarlo: The many senses of European Citizenship. In: Nuotio, Kimmo [szerk.]: *Europe in Search of 'Meaning and Purpose'*. Publications of the Faculty of Law, University of Helsinki, Helsinki, 2004. 51-87. o.

Ugróczky Mária: Az állampolgárság szabályozása Európában. *Acta Humana* 1999. N° 37-38. 57-71. o.

Verdier, Marie – France: Le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales: nouvelle manifestation concrète de la citoyenneté européenne. *Revue trimestrielle de droit européen*, janvier - mars 1999 35 (1) 59-80. o.

Vergès, Jean: Droits fondamentaux et droits de citoyenneté dans l'Union européenne. *Revue des affaires européennes*, 1994/4., 74-97. o.

Weiler Joseph H.H.: Thou Shalt Not Oppress a Stranger: On the Judicial Protection of the Human Rights of Non-EC Nationals – A Critique. *European Journal of International Law* (1992) 65-91. o.

Weiler, J.H.H.: Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision. *European Law Journal* (1995) 1 (3) 219-258. o.

Weiler, J.H.H.: The European Union Belongs to its Citizens: Three Inmodest Proposals. *ELRev* (1997) 22: 150-156. o.

Weiler, Joseph H.H.: European citizenship and human rights. In: Winter, Jan A. – Curtin, Deirdre M. – Kellermann, Alfred E. – Witte, Bruno de [szerk.]: *Reforming the Treaty on European Union: The Legal Debate*, Kluwer Law International, Hague, 1996.

Weiler, Joseph H.H.: Les droits des citoyens européens. *Revue du Marché Unique Européen*, 1996/3, 35-64. o.

Weiler, Joseph H.H.: L'importance fondamentale de la citoyenneté européenne. In: *La Conférence intergouvernementale sur l'Union européenne: répondre aux défis du XXIe siècle*. Clément Juglar, 1996. 129-156. o.

Weiler, Joseph H.H.: The selling of Europe: the Discourse of European Citizenship in the IGC 1996. Jean Monnet Working Papers, 3/1996, <http://jeanmonnetprogram.org/papers/96/9603.html> (2005.11.11.)

Weiler, Joseph H.H.: To Be a European Citizen. In: *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, vol 2: Diritti dell'Unione Europea, Seminario giuridico della Università di Bologna CLXXIX. Dott. A Giuffrè Editore Milano, 1998.

Weiler, Joseph: A Constitution for Europe? Some Hard Choices. In: Bermann, George A. – Pistor, Katharina [szerk.]: *Law and Governance in an Enlarged European Union*. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2004., 39-59. o.

Westbrook, David A.: One among millions: an American perspective on citizenship in large polities. *Annales de droit de Louvain*, 1993/2. 333-353. o.

Whelan, Anthony: Union Citizenship the Free Movement of Persons. *Bar Review*, January/February 2000, 179-185. o.

White, Robin C.A.: Free Movement, Equal Treatment, and Citizenship of the Union. *International and Comparative Law Quarterly*, (2005) 54., 885-906. o.

White, Robin C.A.: The Citizen's Right to Free Movement, *European Business Law Review*, (2005) 16 (13) 547-558. o.

Wiener, Antje - Della Sala, Vincent: Constitution-making and citizenship practice: bridging the democracy gap in the EU? *Journal of Common Market Studies* (1997) 35 (4) 595-614. o.

Wiener, Antje: Assessing the Constructive Potential of Union Citizenship – A Socio-Historical Perspective. *European Integration online Papers*, vol. 1. no 17; <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-017a.htm> (2005. 02. 05.)

Wilkinson, Brian: Towards European citizenship: nationality, discrimination and free movement of workers in the European Union. *EPL* (1995) 1 (3) 417-529. o.

Yeng-Seng, Wanda: Le médiateur européen, artisan du développement du droit à une bonne administration communautaire. *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2004/58. 527-552. o.

Yeng-Seng, Wanda: Premier bilan de l'activité du médiateur européen: d'une politique des petits pas à une pratique consolidée. *RMUE*, 2003 (468), 326-336. o.

3. Műhelytanulmányok

Az Európai Parlamenti választások szabályozása az Unió tagállamaiban – Országtanulmányok, Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ, Elemző és Tervező Főosztály

Comparative analysis of the Member States' legislation concerning the access to documents, European Commission, Secretariat-General, Brussels, 9 October 2000, SG.B.2/VJ/CD D(2000) 545158

Free movement of persons in the European Union – an overview, Working Paper, European Parliament, Directorate General for Research, Civil Liberties Series, LIBE 100a EN 9/98 PE 167.028

Initiative for the Completion of the European Home Market, The Single Market – ten years on 1992-2002, Kangaroo Group, http://sico.acteco.com/kangaroo2004/www.kangaroo2004.be/db_beelden/Initiative_final.pdf (2005. 02. 05.)

La citoyenneté européenne: Projet politique pour une union fédérale, Document de travail, Parlement européenne, Direction générale des Etudes, Série Libertés politiques, LIBE 114 fr, PE 299.342, <http://www.europarl.eu.int/studies/default.htm> (2005. 02. 05.)

Statewatch Organisation: Observatory on EU freedom of Information, <http://www.statewatch.org/foi.htm> (2005.11.11.)

Opinion of the E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights regarding the Participation of E.U. Citizens in the Political Parties of the Member States of Residence, E.U. Network of E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights, CFR-CDF Opinion 1. 2005. (2005. március) http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/doc/avis/2005_1_en.pdf

A magyar állampolgárok munkavállalása az EU északi tagállamaiban – Svédországban, Finnországban és Dániában, illetve az EFTA tag Norvégiában. Kutatói vitára bocsátott anyag. (2009.06.05.) www.eumunkavallalas.sph.hu

4. Honlapok

Elektronikus folyóiratok, műhelytanulmányok gyűjteményei:

<http://fgr.wu-wien.ac.at/institut/ef/wplist.html> Research Institute for European Affairs

<http://olymp.wu-wien.ac.at/erpa/> – European Research Papers Archive (ERPA)

<http://www.arena.uio.no> – Centre of European Studies, University of Oslo

<http://www.eiop.or.at> – European Integration Online Papers (EIoP), European Community Studies Association Austria (ECSA)

<http://www.era.int> The ERA-Forum is a practically oriented legal periodical dealing with a wide range of issues of European Community law and Comparative Law

<http://www.iue.it> – European Law Journal Online

<http://www.jeanmonnetprogram.org> – Jean Monnet Center for International and Regional Law & Justice, NYU School of Law

<http://www.ssrn.com/update/lis/> The Legal Scholarship Network - Working papers.

<http://aei.pitt.edu> – Archives of the European Intergration, University of Pittsburgh

<http://www.ena.lu> – European NAvigator

5. A témával kapcsolatos saját közlemények

5.1. Tanulmányok

Az Európai Unió Ombudsmanjának tevékenysége: a maladministration fogalma. *Collega*, vol. 1/2001. 28-29. o.

A maladministraton fogalma. *Európa 2002*, vol. 1. /2001. 58-60. o.

Citizenship of the European Union. In: 3rd International Conference of PhD Students, University of Miskolc, Hungary, 13-19. August 2001, 9-16. o., University of Miskolc, Innovation and Technology Transfer Centre

Gondolatok az Európai Unió állampolgárságáról. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, Tomus XIX., Miskolci Egyetemi Kiadó, 2001. 3- 17. o.

Bevezetés az uniós állampolgárság Európai Bírósági esetjogába. *Doktoranduszok Fóruma*, Miskolc, 2001. november 6. Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Szekciókiadványa, 9-15. o.

A dokumentumokhoz való hozzáférés joga az Európai Unióban. *Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, Tomus I/1, Fasciculus 1., Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002. 5-23. o.

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának és a Magyar Köztársaság Alkotmányának alapjogi rendszere. *Collega*, VI. évfolyam 1. szám, 3-8. o.

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának jövője. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, Tomus XX/2, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2002. 301- 321. oldal

A petíciós jog az Európai Unióban. *Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, Tomus II/1, Fasciculus 1., Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002., 25-45. o.

A petíciós jog az Európai Unióban és Magyarországon. *Doktoranduszok Fóruma*, Miskolc, 2002. november 6. Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Szekciókiadványa, 7-13. o.

Vers un nouveau statut de l'individu dans l'ordre juridique communautaire. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXI/2, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2003. 479- 498. o.

Recent case law of the Court of Justice regarding the Union citizenship. In: 4th International Conference of PhD Students, University of Miskolc, Hungary, 11-17. August 2003, 1-6. o., University of Miskolc, Innovation and Technology Transfer Centre

Új irányelv az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgásáról. *Európai Tükör*, 2004/7., 99-106. o.

Uniós polgárok: hogyan tovább? Az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok fejlődése a Maastrichti Szerződéstől az Alkotmányos Szerződésig. *Acta Humana*, 2005/2., 76-114. o., Szerzőtárs: Dr. Fazekas Judit

Az uniós polgárokat a tartózkodás helye alapján megillető európai parlamenti választójog. *Európai Tükör*, 2007/4., 35-53. o.

Tagállami állampolgárból közösségi polgár: a közösségi jogalkotás és az Európai Bíróság szerepe a személyek szabad mozgása terén. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXV/1., Miskolci Egyetemi Kiadó, 2007, 191-215. o.

Az uniós polgárok diszkrimináció tilalmához és egyenlő bánásmódhoz való joga. *Miskolci Jogi Szemle*, 2007/2. 56-71. o.

Internal Market Law. In: Public Policies of the European Union, Editura Universitatii Petru Maior, Targu – Mures, 2008., 19-38. o.

Le fonctionnaire européen. In: Droit Administratif Européen, Miskolc University Press, Université Petru Maior de Targu Mures, 2008, 10-44. o.

Remedies of Union Citizens vis-à-vis Discrimination. COFOLA, m.a.

Scenes of future of Union citizenship. 3rd International Conference on Economics, Law and Management, Tirgu Mures, Romania, 2008. június 4-7., m.a.

Közösségi jogi eszközök az uniós polgárok egyenlő bánásmódhoz való jogának biztosítása terén. Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus., Miskolci Egyetemi Kiadó, 2008., 261-281. o.

Union citizenship based on residence – writing the future or a nightmare? European Integration Studies, 2008 (6):1, 109-121. o.

A polgári együttműködés jövője a szabadság, a biztonság és a jog térségében. In: Wopera Zsuzsa – Asztalos Zsófia [szerk.]: Egységesülő polgári eljárásjog Európában, HVG-Orac, Budapest, 2009., 212-220. o.

5.2. Könyvismertetések

Christian Philip és Panayotis Soldatos [szerk.]: La citoyenneté européenne [Az európai uniós polgárság]. Európai Tükör, 2004/6. , 151-154. o.

Jeremy Richardson [szerk.]: European Union - Power and policy making [Európai Unió – Hatalom és politikaformálás]. Európai Tükör, 2005/6. 106-109. o.

Richard L. Creech: Law and language in the European Union – The Paradox of a Babel „United in Diversity” [Nyelv és jog az Európai Unióban – Az „egység a sokféleségben” bábeli paradoxona]. Európai Tükör, 2005/12., 116-122. o.

The European Ombudsman – Origins, Establishment, Evolution [Az európai ombudsman – gyökerek, felállítás, fejlődés]. Európai Tükör, 2006/11., 110-115. o.

Carlier, Jean-Yves – Guild, Elspeth [szerk.]: L'avenir de la libre circulation des personnes dans l'UE – The Future of Free Movement of Persons in the EU [A személyek Európai Unión belüli szabad mozgásának jövője]. Európai Tükör, 2008/3.

Philip Moser és Katrine Sawyer [szerk.]: Making Community Law – The Legacy of Advocate General Jacobs at the European Court of Justice [A közösségi jogot építve – Jacobs főtanácsnok hagyatéka az Európai Bíróságon]. Európai Tükör, 2008/12., 142-148. o.

JOGSZABÁLYJEGYZÉK

1. Uniós jogforrások

1.1. Elsődleges jogforrások

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés (1957)

Az Európai Unióról szóló szerződés (1992)

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés egységes szerkezetbe foglalt, konszolidált változata (HL C 321E, 2006. december 29.)

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (HL C 115, 2008. május 9.)

Szerződés európai alkotmány létrehozásáról (HL C 310, 2004. december 16.)

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

A Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia csatlakozásáról szóló szerződés (HL L 236., 2003. szeptember 23.)

A Tanács 76/787/ESZAK, EGK, Euratom határozatához (1976. szeptember 20.) csatolt, az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány (HL L 278., 1. o.)

1.2. Másodlagos jogforrások

A Tanács 259/68/EGK, Euratom, ESZAK rendelete (1968. február 29) Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzatáról és az Európai Közösségek egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeiről (Személyzeti Szabályzat) (HL L 56., 1968.3.4.) (Magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 02. kötet, 5. o.)

A Tanács 1612/68/EGK rendelete (1968. október 15.) a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról (HL L 257., 1968.10.19., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 15. o.)

A Bizottság 1251/70/EGK rendelete (1970. június 29.) a foglalkoztatás megszűnését követően a munkavállalóknak a fogadó tagállam területén maradásának jogáról (HL L 142., 1970.6.30., 24. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 31. o.)

A Tanács 1408/71/EGK rendelete (1971. június 14.) a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról (HL L 149., 1971.7.5., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 35. o.)

A Tanács 64/221/EGK irányelve (1964. február 25.) a külföldiek mozgására és tartózkodására vonatkozó, a közérdek, közbiztonság vagy közegészség által indokolt különleges intézkedések összehangolásáról (HL 56., 1964.4.4., 850. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet 11 o.)

A Tanács 68/360/EGK irányelve (1968. október 15.) tagállami munkavállalók és családtagjaik Közösségen belüli mozgására és tartózkodására vonatkozó korlátozások eltörléséről (HL L 257., 1968.10.19., 13. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 27. o.)

A Tanács 72/194/EGK irányelve a külföldiek mozgására és tartózkodására vonatkozó, a közrend, a közbiztonság vagy a közegészségügy szempontjaiból indokolt külön intézkedések összehangolásáról szóló, 1964. február 25-i irányelv hatályának a valamely tagállamban történő foglalkoztatás után az adott állam területén maradáshoz való jogot gyakorló munkavállalókra való kiterjesztéséről; (HL L 1972.5.26., 32. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 161. o.)

A Tanács 73/148 irányelve (1973. május 21.) a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás területén a tagállamok állampolgárainak Közösségen belüli mozgására és tartózkodására vonatkozó korlátozások eltörléséről (HL L 172., 1973.6.28., 14. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 167. o.)

A Tanács 75/34/EGK irányelve a valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállamban folytatott önálló vállalkozói tevékenység befejezése után az adott tagállam területén maradáshoz való jogáról (HL L 14., 1975.1.20., 10. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 170. o.)

A Tanács 75/35/EGK irányelve a külföldiek mozgására és tartózkodására vonatkozó, a közérdek, a közbiztonság vagy a közegészségügy szempontjaiból indokolt külön intézkedések összehangolásáról szóló 64/221/EGK irányelvet, valamint annak hatályának az önálló vállalkozási tevékenységet folytató és a tevékenység befejezése után az adott tagállam területén maradáshoz való jogot gyakorló tagállami állampolgárokra való kiterjesztéséről (HL L 14., 1975.1.20., 14. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 174. o.)

A Tanács 83/182/EGK irányelve (1983. március 28.) az egyes szállítóeszközök valamely tagállamba egy másik tagállamból történő ideiglenes behozatalának Közösségen belüli adómentességéről (HL L 105., 1983.4.23., 59. o.; magyar nyelvű különkiadás 9. fejezet, 1. kötet 112. o.)

A Tanács 90/364/EGK irányelve (1990. június 28.) a tartózkodási jogról (HL L 180., 1990.7.13., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 3. o.)

A Tanács 90/365/EGK irányelve (1990. június 28.) a kereső tevékenységük folytatásával felhagyó munkavállalók és önálló vállalkozók tartózkodási jogáról (HL L 180., 1990.7.13., 28. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 5. o.)

A Tanács 93/96/EGK irányelve (1993. október 29.) a diákok tartózkodási jogáról (HL L 317., 1993.12.18., 59. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 250. o.)

A Tanács 93/109/EK irányelve (1993. december 6.) az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának az európai parlamenti választások során történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 329., 1993.12.30., 34. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 7. o.)

A Tanács 94/80/EK irányelve (1994. december 19.) az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 368., 1994.12.31., 38. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 12. o.)

A Tanács 2003/86/EK (2003. szeptember 22.) irányelve a családegyesítésről (HL L 251, 2003.10.3., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 224. o.)

A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról (HL L 16., 2004.1.23., 44. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 272. o.)

A Tanács és az Európai Parlament 2004/38/EK irányelve (2004. április 30.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 158., 2004.4.30., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet 5. kötet 46. o.)

A Tanács 93/731/EK határozata (1993. december 20.) a Tanács dokumentumaihoz való hozzáférésről (HL L 340., 1993.12.31., 43. o.)

A Tanács 2004/511/EK határozata (2004. június 10.) a ciprusi kérdés rendezése esetén a ciprusi nép európai parlamenti képviselétéről (HL L 211., 2004.6.12., 22–23. o.)

A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 95/553/EK határozat (1995. december 19.) az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviselők általi védelméről (HL L 314., 1995. 12. 28., 73. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 19. o.)

A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 96/409/KKBP határozat (1996. június 25.) egy ideiglenes úti okmány létrehozásáról (HL L 168., 4.o.; magyar nyelvű különkiadás 18. fejezet, 1. kötet, 26. o.)

A Bizottság határozata (1988. június 8.) harmadik országokkal szemben folytatandó migrációs politikával kapcsolatos előzetes tájékoztatási és egyeztetési eljárás bevezetéséről (HL L 183., 1988.7.14., 35. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 335. o.)

A Bizottság 2000/633/EK, ESZAK, Euratom (2000. október 17.) eljárási szabályzatának módosításáról szóló -i bizottsági határozat (HL L 2000., L 267., 63. o.).

Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata

Az Európai Parlament 94/262/ESZAK, EK, Euratom határozata (1994. március 9.) az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről (HL L 113., 15. o., magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 1. kötet, 272. o.)

Az Európai Parlament 2002/262/EK, ESZAK, Euratom határozata (2002. március 14.) az Ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről szóló 94/262/ESZAK, EK, Euratom határozat módosításáról (HL 92., 13. o., magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 4. kötet, 33. o.).

1.3. További jogforrások

1.3.1. Az Európai Közösségek Bíróságának határozatai

115/81. és 116/81. sz. Adoui kontra Belga Királyság ügyben 1982. május 18-án hozott ítélet (EBHT 1982., 1665. o.)

21/74. sz. Airola kontra Bizottság ügyben 1975. február 20-án hozott ítélet (EBHT 1975., 221. o.)

C-109/01. sz. Akrich-ügyben 2003. szeptember 23-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-9607.

- o.)
- 13/73. sz. Angenieux-ügyben 1973. július 12-én hozott ítélet (EBHT 1973., 935. o.)
- C-281/98. sz. Angonese-ügyben 2000. június 6-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-4139. o.)
- C-292/89. sz. Antonissen-ügyben 1991. február 26 –án hozott ítélet (EBHT 1991., I-745. o.)
- T-369/03. sz. Arizona Chemical BV és társai kontra Bizottság ügyben 2005. december 14-én hozott végzés (EBHT 2005., II-5839. o.)
- 136/78. sz. Auer (Ministère Public kontra Auer) ügyben 1979. február 7-én hozott ítélet (EBHT 1979., 437. o.)
- C-386/02. sz. Baldinger-ügyben 2004. szeptember 16-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-8411. o.)
- C-184/99. sz. Baumbast és R kontra Secretary of State for the Home Department ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélete (EBHT 2002., I-7091. o.)
- C-179/98. sz. Belgium kontra Fatna Mesbah ügyben 1999. november 11-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-7955. o.)
- C-3/92. sz. Bernini-ügyben 1992. február 20-án hozott ítélet (EBHT 1992., I-1071. o.)
- 344/87. sz. Bettray kontra Staatssecretaris van Justice ügyben 1989. május 31-én hozott ítélet (EBHT 1989., 1621. o.)
- C-274/96. sz. Bickel és Franz elleni büntetőeljárások ügyében 1998. november 24-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-7637. o.)
- C-209/03. sz. Bidar-ügyben 2005. március 15-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-2119. o.)
- C-175/88. sz. Biehl-ügyben 1990. május 8-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-1779. o.)
- 149/79. sz. Bizottság kontra Belgium [réglementation belge relative aux emplois à la SNCB (SNCB II.)] ügyben 1982. május 26-án hozott ítélet (EBHT 1982., 1845. o.)
- C-278/94. sz. Bizottság kontra Belgium ügyben 1996. szeptember 12-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-4307. o.)
- C-344/95. sz. Bizottság kontra Belgium ügyben 1997. február 20-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-1035. o.)
- C-355/98. sz. Bizottság kontra Belgium ügyben 2000. március 9-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-1221. o.)
- 167/73. sz. Bizottság kontra Franciaország (ún. francia tengerészek) ügyben 1974. április 4-én hozott ítélet (EBHT 1974., 359. o.)
- 307/84. sz. Bizottság kontra Franciaország [réglementation française relative aux emplois d’infirmier] ügyben 1986. június 3-án hozott ítélet (EBHT 1986., 1725. o.)
- C-307/89. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben 1991. június 11-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-2903. o.)
- C-290/94. sz. Bizottság kontra Görögország ügyben 1996. július 2-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-3285. o.)

- C-111/91. sz. Bizottság kontra Luxemburg ügyben 1993. március 10-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-817. o.)
- C-473/93. sz. Bizottság kontra Luxemburg ügyben 1996. július 2-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-3207. o.)
- C-294/07. sz. Bizottság kontra Luxemburg ügyben 2007. december 13-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-192. o.)
- 249/86. sz. Bizottság kontra Német Szövetségi Köztársaság ügyben 1989. május 16-án hozott ítélet (EBHT 1989., 3945. o.)
- 12/74. sz. Bizottság kontra Németország ügyben 1975. február 20-án hozott ítélet (EBHT 1975., 181. o.)
- C-424/98. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben 2000. május 25-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-4001. o.)
- C-162/99. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben 2001. január 18-án hozott ítélet (EBHT 2001., 541. o.)
- C-114/97. sz. Bizottság kontra Spanyolország ügyben 1998. október 29-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-6717. o.)
- 67/74. sz. Bonsignore kontra Oberstadtdirektor der Stadt Köln ügyben 1975. február 26-án hozott ítélet (EBHT 1975., 297. o.)
- C-415/93. sz. Bosman-(Union royale belge des sociétés de football association ASBL kontra Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA kontra Jean-Marc Bosman és társai és Union des associations européennes de football (UEFA) kontra Jean-Marc Bosman) ügyben 1995. december 15-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-4921. o.)
- 30/77. sz. Bouchereau (Regina kontra Pierre Bouchereau) ügyben 1977. október 27-én hozott ítélet (EBHT 1977., 1999. o.)
- C-214/94. sz. Boukhalfa kontra Németország ügyben 1996. április 30-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-2253. o.)
- 246/80. sz. Broekmeulen kontra Huisarts Registratie Commissie ügyben 1981. október 6-án hozott ítélet (EBHT 1981., 2311. o.)
- 197/86. sz. Brown-ügyben 1988. június 21-én hozott ítélet (EBHT 1988., 3205. o.)
- C-255/90. P. sz. Burban-ügyben 1992. március 31-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-2253. o.)
- C-337/97. sz. C.P.M. Meeusen kontra Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep ügyben 1999. június 8-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-3289. o.)
- C-348/96. sz. Calfa-ügyben 1999. január 19-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-11. o.)
- C-60/00. sz. Carpenter kontra Secretary of State of the Home Department ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6279. o.)
- T-194/94. sz. Carvell és Guardian Newspapers kontra Tanács ügyben 1995. október 19-én hozott ítélet (EBHT 1995., II- 2765. o.)
- 32/75. sz. Christini kontra Société nationale des chemins de fer français ügyben 1975. szeptember 30-án hozott ítélet (EBHT 1975., 11085. o.)

- C-350/96. sz. Clean Car ügyben 1998. május 7-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-2521. o.)
- C-138/02. sz. Collins kontra Secretary of State for Work and Pensions ügyben 2004. március 23-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-2703. o.)
- 186/87. sz. Cowan kontra Tresor public ügyben 1989. február 2-án hozott ítélet (EBHT 1989., 195. o.)
- 8/74. sz. Dassonville-ügyben 1974. július 11-én hozott ítélet (EBHT 1974., 837. o.)
- C-406/04. sz. De Cuyper kontra Office national d'emploi ügyben 2006. július 18-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-6947. o.)
- 94/84. sz. Deak (Office national de l'emploi kontra Jozsef Deak) ügyben 1985. június 20-án hozott ítélet (EBHT 1985., 1873. o.)
- 66/85. sz. Deborah Lawrie-Blum kontra Land Baden-Württemberg ügyben 1986. július 3-án hozott ítélet (EBHT 1986., o. 2121. o.)
- C-51/96. sz. Deliège kontra Ligue francophone de judo et disciplines associées ASBL, Ligue belge de judo ASBL, Union européenne de judo ügyben 2000. április 11-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-2549. o.)
- 257/78. sz., Devred kontra Bizottság ügyben 1979. november 22-én hozott ítélet (EBHT 1979., 3767. o.)
- C-224/98. sz. D'Hoop, Marie-Nathalie kontra Office national de l'emploi ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-1691. o.)
- 267/83. sz. Diatta kontra Land Berlin ügyben 1985. február 13-án hozott ítélet (EBHT 1985., 567. o.)
- 13/76. sz. Donà kontra Mario Mantero ügyben 1976. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1976., 1333. o.)
- C-297/88. és C-197/89. sz. Dzodzi kontra Belgium ügyben 1990. október 18-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-3763. o.)
- 389/97. sz. Echternach és Moritz kontra Ministre néerlandais de l'enseignement ügyben 1989. március 15-én hozott ítélet (EBHT 1989., 723. o.)
- C-291/05. sz. Eind-ügyben 2007. december 11-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-719. o.)
- C-300/04. sz. Eman és Sevinger kontra College van burgemeester en wethouders van Den Haag ügyben 2006. szeptember 12-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-8055. o.)
- C-234/02. P. sz. Európai Ombudsman kontra Frank Lamberts ügyben 2004. március 23-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-2803. o.)
- 66/74. sz. Farrauto ügyben 1975. február 18-án hozott ítélet (EBHT 1975., 157. o.)
- C-18/95. sz. FC Terhoeve kontra Inspecteur van de Belastingdienst Particulieren ügyben 1999. január 26-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-345. o.)
- C-147/91. sz. Ferrer Laderer ügyben 1992. június 25-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-4097. o.)
- C-212/06. sz. Flamand-ügy (Gouvernement de la Communauté française és Gouvernement wallon kontra Gouvernement flamand ügy) 2008. április 1-jén hozott ítélet (EBHT 2008., I-1683. o.)

- C-158/07. sz. Förster kontra IB-Groep ügyben 2008. november 18-án hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé)
- 247/87. sz. Fruit Star Company SA kontra Bizottság ügyben 1989. február 14-én hozott ítélet (EBHT 1989., 291. o.)
- C-148/02. sz. Garcia Avello-ügyben 2003. október 2-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-11613. o.)
- C-362/88. sz. GB-INNO-BM kontra Confédération du commerce luxembourgeois ügyben 1990. március 7-én hozott ítélet (EBHT 1990., I-667. o.)
- C-190/98. sz. Graf-ügyben 2000. január 27-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-493. o.)
- 293/83. sz. Gravier kontra City of Liège ügyben 1985. február 13-án hozott ítélet (EBHT 1985., 593. o.)
- C-353/06. sz. Grunkin és Paul ügyben 2008. október 9-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé)
- C-184/99. sz. Grzelczyk-ügyben 2001. szeptember 20-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-6193. o.)
- C-448/98. sz. Guimont-ügyben 2000. december 5-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-10663. o.)
- 292/86. sz. Gullung-ügyben 1988. január 19-én hozott ítélet (EBHT 1988., 111. o.)
- 131/85. sz. Gül, Emir kontra Regierungspräsident Düsseldorf ügyben 1986. május 7-én hozott ítélet (EBHT 1986., 1573. o.)
- 222/86. sz. Heylens-ügyben 1987. október 15-én hozott ítélet (EBHT 1987., 4097. o.),
- C-41/90. sz. Höfner és Elser kontra Macrotron ügyben 1991. április 13-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-1979. o.)
- C-524/06. sz. Huber-ügyben 2008. december 16-án hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé)
- 48/69. sz. Imperial Chemical Industries Ltd. kontra Bizottság ügyben 1972. július 12-én hozott ítélet (EBHT 1972., 619. o.)
- 63/76. sz. Inzirillo-ügyben 1976. december 16-án hozott ítélet (EBHT 1976., 2057. o.)
- C-258/04. sz. Ioannidis, Ioannis ügyben 2005. szeptember 15-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-8275. o.)
- T-177/01. sz. Jégo-Quére és Cie SA kontra Bizottság ügyben 2002. május 3-án hozott ítélet (EBHT 2002., II-2365. o.)
- C-1/05. sz. Jia kontra Migrationsverket ügyben 2007. január 9-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-1. o.)
- C-33/07. sz. Jipa-ügyben 2008. július 10-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé)
- C-466/00. sz. Kaba kontra Secretary of State for the Home Department (Kaba 2.) ügyben 2003. március 6-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-2219. o.)
- C-356/98. sz. Kaba kontra Secretary of State for the Home Department ügyben 2000. április 11-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-2623. o.)

- C-192/99. sz. Kaur (The Queen kontra Secretary of State for the Home Department, ex parte: Manjit Kaur, Justice) ügyben 2001. február 20-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-1237. o.)
- 139/85. sz. Kempf kontra Secrétaire d'Etat à la Justice ügyben 1986. június 3-án hozott ítélet (EBHT 1986., 1741. o.)
- C-361/01. P. sz. Kik kontra OHIM ügyben 2003. szeptember 9-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-8283. o.)
- 115/78. sz. Knoors-ügyben 1979. február 7-én hozott ítélet (EBHT 1979., 399. o.)
- C-168/91. sz. Konstantinidis kontra Stadt Altensteig-Stadesamt ügyben 1993. március 30-án hozott ítélet (EBHT 1993., 1191. o.)
- C-66/08. sz. Kozłowski-ügyben 2008. július 17-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé)
- C-224/01. sz. Köbler-ügyben 2003. szeptember 30-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-10239. o.)
- C-299/95. sz. Kremzow kontra Ausztria ügyben 1997. május 29-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-2629. o.)
- 39/86. sz. Lair-ügyben 1988. június 21-én hozott ítélet (EBHT 1988., 3161. o.)
- T-209/00. sz. Lamberts kontra Európai Ombudsman és Európai Parlament ügyben 2002. április 10-én hozott ítélet (EBHT 2002., II-2203. o.)
- C-363/93. sz. Lancry-ügyben 1994. augusztus 9-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-3957. o.)
- 316/85. sz. Lebon-ügyben 1987. június 18-án hozott ítélet (EBHT 1987., 2811. o.)
- C-176/96. sz. Lehtonen-ügyben 2000. április 13-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-2681. o.)
- 53/81. sz. Levin-ügyben 1982. március 23-án hozott ítélet (EBHT 1982., 1035. o.)
- T-450/93. sz. Lisrestal-ügyben 1994. december 6-án hozott ítélet (EBHT 1994., II-1177. o.)
- C-330/90. és C-331/90. sz. Lopez Brea és Hidalgo Palacios ügyben 1992. január 28-án hozott ítélet (EBHT 1992., I-323. o.)
- 26/83. sz. és 286/82. sz. Luisi és Carbone ügyben 1984. augusztus 31-én hozott ítélet (EBHT 1984., 377. o.)
- 48/65. sz. Lütticke kontra Bizottság ügyben 1966. március 1-jén hozott ítélet (EBHT 1966., 19. o.)
- C-10/90. sz. Maria Masgio kontra Bundesknappschaft ügyben 1991. március 7-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-1119. o.)
- C-127/08. sz. Metock-ügyben 2008. július 25-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé)
- T-54/99. sz. max.mobil kontra Bizottság ügyben 2002. Január 30-án hozott ítélet (EBHT 2002., II-313. o.)
- C-369/90. sz. Micheletti és társai kontra Delegacion del Gobierno en Cantabria ügyben 1992. július 7-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-4239. o.)
- C-11/06. és Morgan és Bucher ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet (EBHT 2007.,

- C-12/06. sz. I-9761. o.)
- 180/83. sz. Moser kontra Land Baden-Württemberg ügyben 1984. június 24-én hozott ítélet (EBHT 1984., 2539. o.)
- C-459/99. sz. Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xenophobie ASBL (MRAX) kontra Belgium ügyben 2002. július 22-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6591. o.)
- 137/84. sz. Mutsch-ügyben 1985. július 11-én hozott ítélet (EBHT 1985., 2681. o.)
- 80/85. és
159/85. sz. Nederlandse Bakkerij Stichting és társai kontra Edah BV ügyben 1986. november 13-án hozott ítélet (EBHT 1986., 3359. o.)
- C-499/06. sz. Nerkowska kontra Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie ügyben 2008. május 22-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-3993. o.)
- T-231/97. sz. New Europe Consulting és társai ügyben 1999. július 9-én hozott ítélet (EBHT 1999., II-2403. o.)
- C-413/01. sz. Ninni-Orasche kontra Bundesminister für Wissenschaft, Verkehr und Kunst ügyben 2003. november 6-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-13187. o.)
- T-167/94. sz. Nölle-ügyben 1995. szeptember 18-án hozott ítélet (EBHT 1995., II-2589. o.)
- C-470/04. sz. N-ügyben 2006. szeptember 7-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-7409. o.)
- T-572/93. sz. Odigitria AAE kontra Tanács és Bizottság ügyben 1995. július 6-án hozott ítélet (EBHT 1995., II-2025. o.)
- C-237/94. sz. O'Flynn ügyben 1996. május 23-án hozott ítélet (EBHT 1994., I-2617. o.)
- 374/87. sz. Orkem-ügyben 1989. október 18-án hozott ítélet (EBHT 1989., 3283. o.),
- C-215/13. sz. Oulane-ügyben 2005. február 17-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-1215. o.)
- C-195/98. sz. Österreichischer Gewerkschaftsbund ügyben 2000. november 30-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-10497. o.)
- 76/76. sz. Paolo-ügyben 1977. február 17-én hozott ítélet (EBHT 1977., 315. o.)
- C-295/90. sz. Parlament kontra Tanács ügyben 1992. július 7-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-4193. o.)
- 98/79. sz. Pecasting kontra Belga Királyság ügyben 1980. március 5-én hozott ítélet (EBHT 19980., 691. o.)
- C-171/96. sz. Pereira Roque kontra Lieutenant Governor of Jersey ügyben 1998. július 16-án hozott ítélet (EBHT I-4607. o.)
- 41/84. sz. Pinna-ügyben 1986. január 15-én hozott ítélet (EBHT 1986., 1. o.)
- 237/83. sz. Prodest-ügyben 1984. július 12-én hozott ítélet (EBHT 1984., 3153. o.)
- C-224/02. sz. Pusa-ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-5763. o.)
- C-357/89. sz. Raulin kontra Minister van Onderwijs en Wetenschappen ügyben 1992. február 26-án hozott ítélet (EBHT 1992., I-01027. o.)
- 59/85. sz. Reed-ügyben 1986. április 17-én hozott ítélet (EBHT 1986., 1283. o.)
- 65/81. sz. Reina-ügyben 1982. január 14-én hozott ítélet (EBHT 1982., 33. o.)

-
- 2/74. sz. Reyners kontra Belgium ügyben 1974. június 21-én hozott ítélet (EBHT 1974., 631. o.)
- C-297/89. sz. Rigsadvokaten kontra Nicolai Christian Ryborg ügyben 1991. április 23-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-1943. o.)
- C-152/03. sz. Ritter-Coulais ügyben 2006. február 21-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-1711. o.)
- 48/75. sz. Royer-ügyben 1976. április 8-án hozott ítélet (EBHT 1976., 497. o.)
- 36/75. sz. Rutili kontra Ministre de l'intérieur ügyben 1975. október 28-án hozott ítélet (EBHT 1975., 1219. o.)
- C-544/07. sz. Ruffe-ügyben 2009. április 23-án hozott ítéletet (az EBHT-ban még nem tették közzé)
- 8/77. sz. Sagulo-ügyben 1977. július 17-én hozott ítélet (EBHT 1977., 1495. o.)
- C-551/07. sz. Sahin-ügyben 2008. december 19-én hozott végzés (az EBHT-ban még nem tették közzé).
- C-85/96. sz. Sala kontra Freistaat Bayern ügyben 1998. május 12-én hozott ítélet (EBHT 1998. I-2691)
- 131/79. sz. Santillo-ügyben 1980. május 22-én hozott ítélet (EBHT 1980., 1585. o.)
- 175/78. sz. Saunders (The Queen kontra Vera Anne Saunders) ügyben 1979. március 28-án hozott ítélet (EBHT 1979., 1129. o.)
- C-403/03. sz. Schempp-ügyben 2005. július 12-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-6421. o.)
- C-284/87. sz. Schäflein-ügyben 1988. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1988., 4475. o.)
- C-76/05. sz. Schwarz és Gootjes-Swarz ügyben 2007. szeptember 11-én hozott ítélet (az EBHT 2007., I-6849. o.)
- C-65/95. és C-111/95. sz. Singh Singhara és Abbas Radiom ügyben 1997. június 17-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-3343. o.)
- C-193/94. sz. Skanavi és Chryssanthakopoulos ügyben 1996. február 29-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-929. o.)
- 87/89. sz. Société nationale interprofessionnelle de la tomate (Sonito) és társai kontra Bizottság ügyben 1990. május 17-én hozott ítélet (EBHT 1990., I-1981. o.)
- 152/73. sz. Sotgiu kontra Deutsche Bundespost ügyben 1974. február 12-én hozott ítélet (EBHT 1974., 153. o.)
- C-145/04. sz. Spanyolország kontra Egyesült Királyság ügyben 2006. szeptember 12-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-7917. o.)
- C-110/99. sz. Stärcke-ügyben 2000. december 14-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-11569. o.)
- 196/87. sz. Steymann kontra Staatssecretaris van Justice ügyben 1988. október 5-én hozott ítélet (EBHT 1988., 6159. o.)
- C-4/95. és 5/95. sz. Ströber és Pereira kontra Bundesanstalt für arbeit ügyben 1997. január 30-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-511. o.)
- C-4/95. és 5/95. sz. Ströber és Pereira kontra Bundesanstalt für arbeit ügyben 1997. január

- sz. 30-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-511. o.)
- C-192/05. sz. Tas-Hagen és Tas ügyben 2006. október 26-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-451. o.)
- C-42/92. sz. Thijssen-ügyben 1993. július 13-án hozott ítélet (EBHT 1993., I-4047. o.)
- C-456/02. sz. Trojani kontra Centre public d'aide social de Bruxelles (CPAS) ügyben 2004. szeptember 7-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-7573. o.)
- C-269/90. sz. TU München-ügyben 1991. november 21-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-5469. o.)
- C-520/04. sz. Turpeinen-ügyben 2006. november 9-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-685. o.)
- C-64/96. sz. és 65/96. sz. Uecker és Jacquet kontra Land Nordrhein-Westfalen egyesített ügyekben 1997. június 5-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-3171. o.)
- 75/63. sz. Unger (férjezett nevén: Hoekstra)-ügyben 1964. március 19-én hozott ítélet (EBHT 1964., 347. o.)
- C-50/00. sz. Union de Pequeños Agricultores (UPA) kontra Tanács ügyben 2002. július 25-én hozott ítélet (EBHT 1999., II-3357. o.)
- 33/74. sz. Van Binsbergen kontra Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid ügyben 1974. december 3-án hozott ítélet (EBHT 1974., 1299. o.)
- 37/74. sz. Van der Broeck kontra Bizottság ügyben 1975. február 20-án hozott ítélet (EBHT 1975., 235. o.)
- 41/74. sz. Van Duyn kontra Home Office ügyben 1974. december 4-én hozott ítélet (EBHT 1974., 1337. o.)
- 26/62. sz. Van Gend & Loos ügyben 1963. február 5-én hozott ítélet (EBHT 1963., 8. o.)
- 300/84. sz. Van Roosmalen ügyben 1986. október 23-án hozott ítélet (EBHT 1986., 3097. o.)
- C-22/08. és C-23/08. sz. Vatsouras és Koupatantze kontra Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900 ügyben 2009. június 4-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé)
- 9/88. sz. Veiga kontra Staatssecretaris van justice ügyben 1989. szeptember 27-én hozott ítélet (EBHT 1989., 2989. o.)
- C-332/90. sz. Volker Steen kontra Deutsche Bundespost ügyben 1992. január 28-án hozott ítélet (EBHT 1992., I-341. o.)
- 36/74. sz. Walrave kontra Union cycliste international ügyben 1974. december 12-én hozott ítélet (EBHT 1974., 1405. o.)
- 118/75. sz. Watson és Belmann ügyben 1976. július 7-én hozott ítélet (EBHT 1976., 1185. o.)
- C-378/97. sz. Wijzenbeek-ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-6207. o.)
- C-123/08. sz. Wolzenburg-ügy (folyamatban)

- C-164/07. sz. Wood-ügyben 2008. június 5-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-4143. o.)
 89/85., 104/85., 114/85., 116/85., 117/85. és 125/85.-129/85. sz. Wood Pulp (A. Ahlström Osakeyhtiö és társai kontra Bizottság) ügyben 1988. szeptember 27-én hozott ítélet (EBHT 1988., 5193. o.)
- C-221/07. sz. Zablocka-Weyhermüller kontra Land Baden-Württemberg ügyben 2008. december 4-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé)
- C-200/02. sz. Zhu és Chen ügyben 2004. október 19-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-9925. o.)

1.3.2. Jelentések, közlemények, javaslatok

A Bizottság ötödik jelentése az uniós polgárságról [COM(2008) 85 végleges]

Fourth Report from the Commission on Citizenship of the Union [COM(2004)695 final]

Third Report from the Commission on Citizenship of the Union [COM(2001)506 final]

Second Report from the Commission on Citizenship of the Union [COM(1997)230 final]

First Report from the Commission on Citizenship of the Union [COM(1993)702 final]

Rapport sur l'Union européenne, dit « Rapport Tindemans » (extraits). Bruxelles, 29 décembre 1975.

1996 Intergovernmental Conference (IGC '96), Reflection Group Report and Other References for Documentary Purposes, OPOCE, General Secretariat of the Council of the European Union, Brussels, December 1995.

Union européenne – Conseil: Rapport du Conseil sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne, OPOCE, Bruxelles, 1995.

Report on the adaptation of the Rules of Procedure to the Regulation (EC) No.1049/2001 of the European Parliament and of the Council regarding public access to documents (2001/2135(REG)), Committee on Constitutional Affairs, Rapporteur: Hanja Maij-Weggen, A-0349-2001

A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az aktív és passzív választójogok a helyhatósági választásokon történő gyakorlásáról szóló 94/80/EK irányelv 12. cikkének (4) bekezdése alapján előterjesztve, az EK-Szerződés 19. cikkének (1) bekezdése szerinti eltérés nyújtásáról [COM(2005)382 végleges]

Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 94/80/CE du Conseil fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales [COM(2002)260]

Communication de la Commission sur l'application de la directive 93/109/CE lors des élections au Parlement européen de juin 1999, [COM(2000)843 final, 18.12.2000.]

A Bizottság Zöld Könyve: Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országokba [COM(2006)712 végleges]

Bizottság közleménye: 2004. évi európai választások - a Bizottság jelentése az Európai Unió polgárainak részvételéről a lakóhelyük szerinti tagállamban (93/109/EK irányelv) és a

választási rendelkezésekről (a 2002/772/EK határozattal módosított 76/787/EK határozat, Euratom) [COM(2006)790] {SEC(2006) 1645} {SEC(2006) 1646} {SEC(2006) 1647}

Javaslat a Tanács irányelve az 1993. december 6-i 93/109/EK tanácsi irányelvnek az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának az európai parlamenti választásokon történő gyakorlására vonatkozó egyes részletes rendelkezései tekintetében történő módosításáról [COM(2006)791 végleges]

A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2002/38/EK irányelv alkalmazásáról [COM(2008)840 végleges, 2008.12.10.]

A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Hatékony diplomáciai és konzuli védelem harmadik országok területén: az Európai Unió hozzájárulása a kérdéshez – Cselekvési terv 2007-2009 [COM(2007)767 végleges, 2007. 12.5.]

Az Európai Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságának jelentéstervezete az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv alkalmazásáról. [PE 418.397 / 2008/2184(INI), 2009.01.27.]

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelméről harmadik országokban című zöld könyvére (COM (2006) 712 végleges) vonatkozó véleménye (HL C 161., 75. o.)

1.3.3. Az európai ombudsman határozatai

Forrás: <http://www.ombudsman.europa.eu/home/hu/decision.htm>

398/1998/HL ügy

1057/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH ügy

1795/2002/IJH ügy

OI/2/2001/BB(OV) ügy

1795/2002/IJH ügy

659/2000/GG ügy

2225/2003/(ADB)PB ügy

221/2005/TN ügy

947/97/HMA ügy

374/15.01.96/MV/UK/PD ügy

989/98/OV ügy

3617/2004/MHZ ügy

218/98/OV ügy

126/97/VK ügy

OI/626/97/BB ügy

233/99/OV ügy

718/99/GG ügy

1303/2001/ME ügy

1751/2001/GG ügy

141/2002/JMA ügy

624/2002/JMA ügy

1763/20026(IJH)BB ügy

1914/2002/BB ügy

OI/3/99/IJH ügy
 420/9.2.96/PLMP/B ügy
 OI/616/PUBAC/F/IJH ügy
 2744/2005/GG ügy
 2881/2004/JMA ügy
 1053/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH ügy,
 1055-1057/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH ügyek
 1087/10.12.96/STATEWATCH/UK/IJH ügy
 995/98/OV ügy (ún. Thesszaloniki Metró ügy)
 715/98/IJH ügy
 1011/99/BB ügy
 206/27.10.95/HS/UK és társai, ún. „Newbury Bypass” ügy
 OI/303/97/PD ügy
 780/2000/GG ügy
 OI/3/2001/SM ügy
 878/13.9.96/TT/IT/PD ügy
 905/26.996/AGS/IT/PD ügy
 977/28/10.96/ST/L/BB (XD-ADB) ügy
 OI/1/98/OV ügy
 283/98/OV ügy
 626/97/BB ügy
 OI/1/98/OV ügy
 323/97/PD ügy
 OI/1/99/IJH ügy
 3929/2006/DK

2. Nemzetközi jogforrások

Nemzetközi egyezmények

Az állampolgársági törvények összeütközésére vonatkozó bizonyos kérdésekről szóló Hágai Egyezmény (1930)

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

Az állampolgárságról szóló európai egyezmény (1997)

Resolution (72) 1 on the Standardisation of the Legal Concepts of ‘Domicile’ and of ‘Residence’ adopted by the Committee of Ministers on 18 January 1972 at the 206th meeting of the Ministers’ Deputies

A Nemzetközi Bíróság határozatai

Lichtenstein v Guatemala (Nottebohm-ügy; ICJ Reports 1955)

Nationality Decrees issued in Tunis and Marocco

1949. április 11-én az Egyesült Nemzetek szolgálatában elszenvedett károk ügyében adott tanácsadó vélemény

Nemzetközi Bíróság Barcelona Tractation ügyben hozott határozat (1970. február 5., Rec. 1970)

Flegenheimer (Olaszország v. Egyesült Államok) ügyben 1958. szeptember 20 án hozott ítélet (R.S.A. XIV., 237. o.)

US Alkotmányíróság határozatai

Slaughterhouse-ügyben 83 US (16 Wall) 36 (1873)

Blackmer 284 (US) 241 (1932)

EJEB határozatai

Matthews v. United Kingdom ügy (1999. február 18-án hozott ítélet)
Cissé v. Franciaország ügy (51346/99 kérelem, 2002. április 9-i ítélet)
Zaoui v. Svájc ügy (41615/98 kérelem)
Piermont v. Franciaország ügy (1995. április 27-i ítélet)
Moustaquim v. Belgium ügy (1991. február 18-i ítélet)
C. v. Belgium ügy (1996. augusztus 7-i ítélet)

3. Magyar jogforrások

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
1989. évi II. törvény az egyesülési jogról
1990. évi LXIV. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterekválasztásáról
1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról (Obtv.)
1997. évi C. törvény a választási eljárásról
2001. évi törvény a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról
2002. évi III. törvény az Állampolgárságról szóló európai egyezmény kihirdetéséről
2003. évi CXIII. törvény az Európai Parlament tagjainak választásáról
2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról
2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról

MELLÉKLETEK

1. Az uniós polgárokat megillető jogok áttekintése

	Amszterdami Szerződés hatálybalépése előtti EKSz. szerinti számozás	Jelenlegi számozás	LSz.-szel módosított EUSz./EUMSZ. szerinti számozás
Az uniós polgárság létrehozatalának deklarációja	8. cikk	EKSz. 17. cikk	EUSz. 9. cikk és EUMSZ. 20. cikk
Az uniós polgárok jogai			EUMSZ. 20. cikk (lista)
Szabad mozgás és tartózkodás joga	8a. cikk	EKSz. 18. cikk	EUMSZ. 21. cikk
Az önkormányzati választásokon való részvétel joga a tartózkodás helye szerinti tagállamban	8b. cikk (2) bekezdés	EKSz. 19. cikk (1) bekezdés	EUMSZ. 22. cikk (1) bekezdés
Az európai parlamenti választásokon való részvétel joga a tartózkodás helye szerinti tagállamban	8b. cikk (2) bekezdés	EKSz. 19. cikk (2) bekezdés	EUMSZ. 22. cikk (2) bekezdés
Diplomáciai és konzuli védelemhez való jog	8c. cikk	EKSz. 20. cikk	EUMSZ. 23. cikk
Az Európai Parlamenthez intézhető petíció joga	8d. cikk első bekezdés	EKSz. 21. cikk első bekezdés	EUMSZ. 24. cikk második bekezdés
Az európai ombudsmanhoz fordulás joga	8d. cikk második bekezdés	EKSz. 21. cikk második bekezdés	EUMSZ. 24. cikk harmadik bekezdés
Az unió bármely hivatalos nyelvén írásban fordulhatnak az európai intézményekhez	-	EKSz. 21. cikk harmadik bekezdés	EUMSZ. 24. cikk negyedik bekezdés
Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való hozzáférés joga	-	EKSz. 255. cikk	EUMSZ. 15. cikk (3) bekezdés
Személyes adatok védelme	-	EKSz. 286. cikk	EUMSZ. 16. cikk
Az Unió demokratikus életében való részvételhez való jog			EUSz. 11 cikk (3) bekezdés
Uniós polgári kezdeményezés joga	-	-	EUMSZ. 24. cikk első bekezdés és EUSz. 11. cikk (4) bekezdés

2. Tagállamok népessége és az ott élő külföldiek, valamint uniós polgárok száma és aránya

Ország (ISO-kód)	Teljes népesség (ezer fő)	Ebből: nem állampolgár		másik tagállam állampolgára		
		ezer fő	%	ezer fő	%	
Belgium	BE	10 511	900	8,6	611	5,8
Csehország	CZ	10 251	258	2,5	87	0,9
Dánia	DK	5 428	270	5,0	72	1,3
Németország	DE	82 438	7289	8,8	2677	3,2
Észtország	EE	1345	242	18,0	5	0,4
Görögország	EL	11125	884	7,9	88	0,8
Spanyolország	ES	43758	4003	9,1	836	1,9
Franciaország	FR	62886	3510	5,6	1110	1,8
Írország	IE	4209	314	7,5	213	5,1
Olaszország	IT	58752	2671	4,5	224	0,4
Ciprus	CY	766	98	12,8	55	7,1
Lettország	LV	2295	457	19,9	5	0,2
Litvánia	LT	3403	33	1,0	2	0,1
Luxemburg	L	460	182	39,6	155	33,7
Magyarország	HU	10077	156	1,5	25	0,2
Málta	MT	404	12	3,0	8	2,0
Hollandia	NL	16334	691	4,2	234	1,4
Ausztria	A	8266	814	9,8	227	2,8
Lengyelország	PL	38157	700	1,8	15	0,0
Portugália	P	10570	276	2,6	80	0,8
Szlovénia	SI	2003	49	2,4	3	0,1
Szlovákia	SK	5389	22	0,4	11	0,2
Finnország	FIN	5256	114	2,2	38	0,7
Svédország	SE	9048	480	5,3	213	2,4
Egyesült Királyság	UK	60393	3425	5,7	1280	2,1
Románia*	R	21497	26	1,21	n.a.	n.a.
Bulgária*	BU	7602	25	3,3	n.a.	n.a.
EU25		463524	27850	6,0	8272	1,8

Forrás: SEC (2008)197, 9-10. o.

* Forrás: Eurostat

(http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/&product=REF_TB_population&depth=2) (2009.01.28.)

3. A helyhatósági választásokon gyakorolt választójog

A lakóhely szerinti tagállamukban szavazásra nyilvántartásba vett, állampolgárságuktól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aránya tagállamonkénti bontásban

BE	DE	EL	ES	IE	IT	L	NL	A	P	FIN	SE	UK	FR	DK	EU15
17,8	*	9,5	24,4	52,3	19,2	12,4	M	54,2	9,8	*	*	41,1	n.a.**	n.a.**	26,7

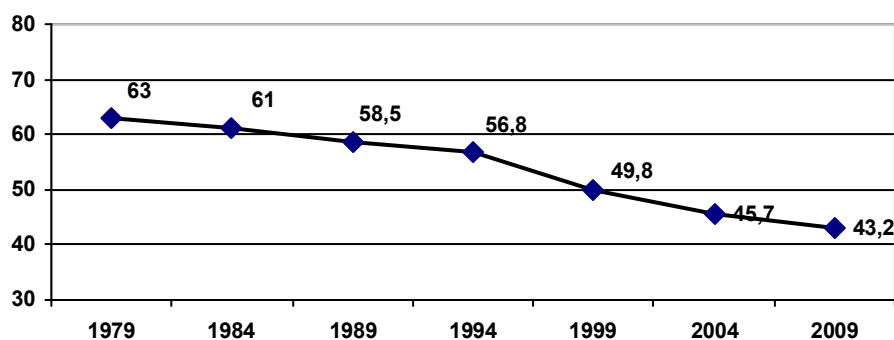
Forrás: COM (2002) 260 végleges, 13. o.

* minden nem honos uniós polgár automatikusan felkerül a választási névjegyzékbe.

** Franciaország és Dánia nem szolgáltatott adatokat.

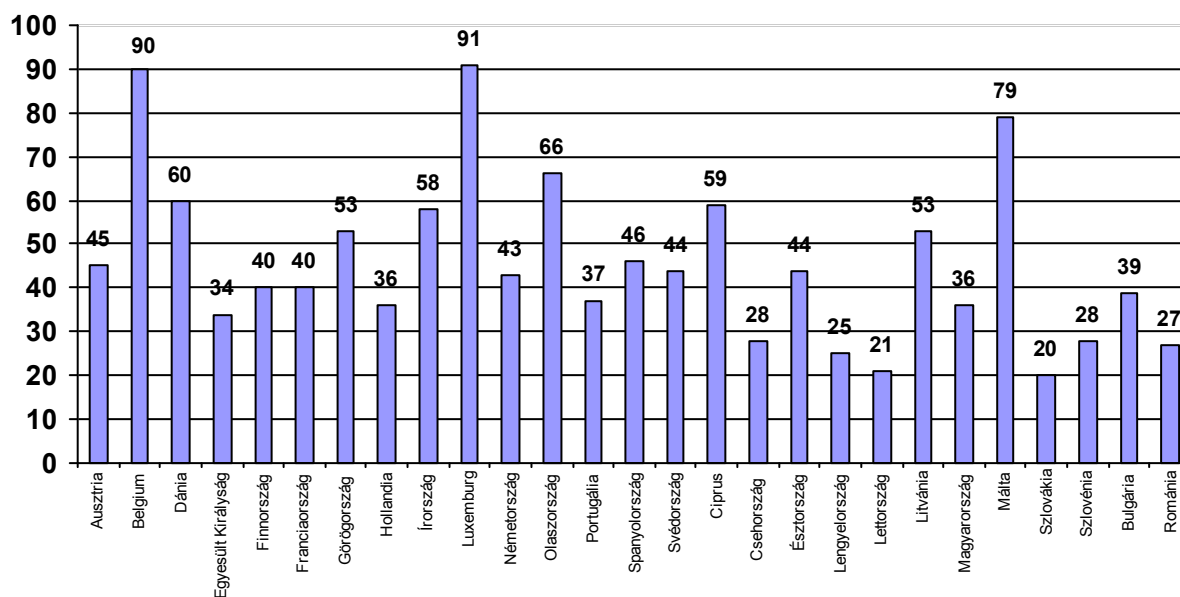
4. Az EP választásokon gyakorolt választójog

4.1. Az európai parlamenti választások részvételi aránya, 1979-2009 (%)



Az adatok forrása: <http://ena.lu>

4.2. A 2009-es európai parlamenti választások részvételi aránya tagállamonként (%)



4.3. A nem honos uniós polgárok részvétele a 2004-es EP választásokon

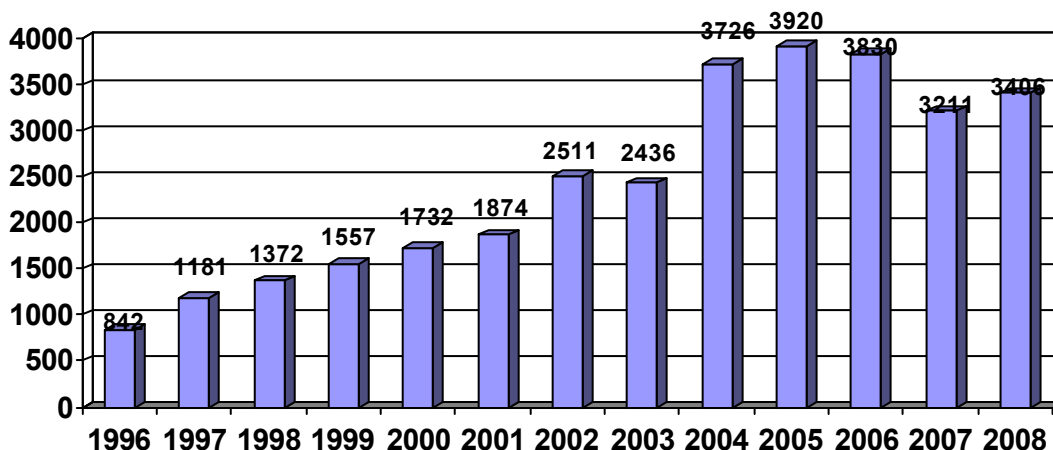
A lakóhely szerinti tagállamukban szavazásra nyilvántartásba vett, állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aránya (%)

Ország	AT	BE	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IE
1994	7,9	5,1	-	-	6,7	24,9	-	1,6	12,6	22	3,4	-	44,1
1999	15,1	7,7	-	-	2,1	26,6	-	1,8	22,4	28	4,9	-	43,9
2004	16	11,5	4,4	-	6,1	26,7	12,2	3,9	18,5	18,3	13,1	11	39

Ország	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	SE	SI	SK	UK	EU
1994	1,8	-	6,6	-	-	-	-	2,3	24	-	-	1,96	5,9
1999	9,2	-	8,8	-	-	16,9	-	13,6	27,2	-	-	23,1	9
2004	10,9	17,5	10,3	14,4	12,8	-	-	-	25,1	7,2	8,6	-	11,9

Forrás: COM(2006)790 végleges, 7. o.

5. Az európai ombudsmanhoz érkezett panaszbeadványok¹¹⁴⁸



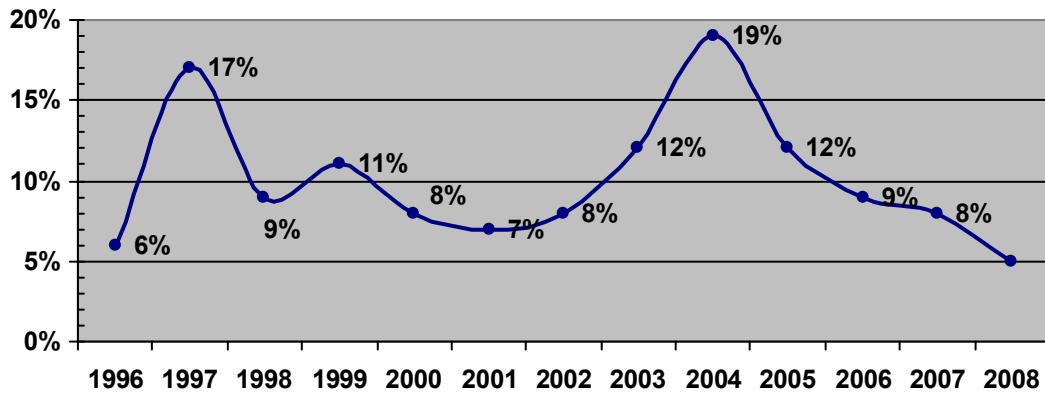
Év	Panaszok száma	Hatáskörbe tartozó panaszok		Elfogadható panaszok száma	Ebből vizsgálat indult	Nem történt visszáság ¹¹⁴⁹
1995 ¹¹⁵⁰	298	131	44 %	29	--	--
1996	842	323	35%	254	207	83
1997	1181	368	27 %	230	196	59
1998	1372	411	31 %	212	171	96
1999	1557	414	27 %	243	206	107
2000	1732	482	28 %	297	223	112
2001	1874	524	29%	313	204	114
2002	2511	653	28 %	331	222	128
2003	2436	609	25 %	338	253	87
2004	3726	919	25 %	490	343	113
2005	3920	1184	30 %	858 ¹¹⁵¹	338	114
2006	3830	838	21,5 %	449	258	95
2007	3211	863	26 %	518	303	95
2008	3406	802	24 %	521	296	110

¹¹⁴⁸ A táblázatban megjelenő adatok torzíthatnak, mivel az ügyek átnyúlhatnak a következő évre.

¹¹⁴⁹ Az indokolt határozattal lezárt vizsgálatok közül. A többi vizsgált esetben a következő végeredmény lehetséges: az intézmény rendezte, békés megoldás született, kritikai megjegyzés tettek az intézménynek, az intézmény elfogadta az ajánástervezetet vagy a külön jelentést, a panaszos ejtette a panaszt vagy egyéb.

¹¹⁵⁰ 1995. szeptember 1-től 1995. december 31-ig.

¹¹⁵¹ Ezek közül 389 panasz egyközös vizsgálathoz vezetett a (3452/2004/JMA és mások, könyvek ingyenes közkönyvtári kölcsönzésével szembeni bizottsági fellépés volt a Spanyolországból benyújtott panaszok tárgya).



A diszkriminációs eseteknek az európai ombudsmanhoz érkezett összes panaszbeadványhoz viszonyított aránya (1996-2008)

6. Az Európai Parlamenthez címzett petíciók

Parlamenti ciklus / 2004-től: naptári év	Petíciók száma	Változás az előző ciklushoz képest	Befogadott petíciók száma
1992 / 1993	900	+ 30 %	n. a.
1993 / 1994	1083	+ 20 %	n. a.
1994 / 1995	1352	+ 25 %	n. a.
1995 / 1996	1169	- 14 %	629
1996 / 1997	1107	- 5 %	641
1997 / 1998	1311	+ 18 %	582
1998 / 1999	1005	- 24 %	693
1999 / 2000	958	- 5 %	492
2000 / 2001	886	- 7 %	510
2001 / 2002	1288	+ 45 %	744
2002 / 2003	1541	+ 18 %	n.a.
2003 / 2004	1313	-13 %	n.a.
2004 / 2005	1609	+ 22 %	n.a.
2004	1002	n.a.	623
2005	1032	+ 3 %	628
2006	1021	-1 %	667
2007	1506	+ 47 %	526
2008	1886	+ 25 %	1065

SUMMARY: UNION CITIZENSHIP AND PROHIBITION OF DISCRIMINATION

Union citizenship established by the Treaty of Maastricht is a unique institution. It is not useless without any practical meaning for the nationals of the Member States, neither a '*pie in the sky*', an '*empty shell*' or a merely symbolical institution (*d'Oliveira*). Union citizens enjoy several rights under the dispositions of the EC Treaty, and, according to the case law of the European Court of Justice, prohibition of discrimination on the base of nationality is in the core of this institution.

“Union citizenship is destined to be the fundamental status of nationals of the Member States, enabling those who find themselves in the same situation to enjoy the same treatment in law irrespective of their nationality, subject to such exceptions as are expressly provided for.” (Case Grzelczyk)

This prohibition of discrimination emerges with different intensity at the exercise of the Union citizens' rights. It is more intense when they exercise their right of free movement. Article 18 EC guarantees to every Union citizen the right to free movement, irrespectively of their economic activity, and, by the way, it was raised to the level of primary legislation the right of economically not active persons' right to move freely. At the same time, interpretation of this article by the Court of Justice is still secondary; it only deals with the interpretation of this provision only if none of the special provisions regarding free movement (Article 39, 52 or 59 EC) is applicable.

The application of Article 18 requires an intra-community element amongst the facts of the case. This condition fulfils if a citizen of a Member State wishes to return into his or her country, even with a third country national spouse or other family member (cases Singh and Eind), or if such a citizen wishes to have accepted his professional qualification (Knoors) or education obtained in another Member State (D'Hoop). According to the Court, this requirement was also fulfilled when a third country national did not effectively change her country of residence, but by virtue of her child who was born in a certain Member State and acquired the nationality of an other Member State (Zhu and Chen).

A citizen of the European Union who resides lawfully in the territory of an other Member State can rely on prohibition of discrimination in all situations that fall within the scope *ratione materiae* of Community law (Sala). These two requirements were broadly

interpreted by the Court. Thus, it held in several cases that either the situation in question falls under the scope of Community law (Sala, Bidar), or it held that although the situation at hand does not fall under the competence of Community law, however it must be exercised with due regard to Community law (Schempp, Bieckel and Franz, Garcia Avello, Baldinger).

It must be noted however that the simple status of Union citizenship does not place the person into the absolutely same situation as the nationals of a Member State. Thus, a citizen coming from another Member State and applying for a social allowance must have an established link with the host country. This link can be based either on belonging to the labour market (D'Hoop, Collins, Ninni Orasche) or on the period of residence and integration into the host society (Sala, Grzelczyk, Bidar). Without these factors the host Member State can refuse the equal treatment, and, finally, the right of residence from Union citizen.

This favourable treatment goes beyond even the literal interpretation of secondary legislation, more precisely, it means an interpretation *ad contrario* (Baumbast and R).

The principle of equal treatment also emerges in the context of the right of the Union citizens' to vote and to stand as a candidate in elections to the European Parliament and in municipal elections in the Member State in which they reside. In practice, there are still many difficulties if a Union citizen wants to stand as a candidate in the country of residence, and this equal treatment does not extend to the right of association. A limited form of the prohibition of discrimination on the base of nationality also appears at the exercise of the right to diplomatic protection in the territory of a third country by the diplomatic or the consular authorities of another Member State, although the regulation of this field still belongs to the power of the Member States.

Union citizens have judicial and extra-judicial tools to force their rights, and especially their right for equal treatment. They can apply petitions to the European Parliament, complain to the European Ombudsman and, in very limited circumstances, institute direct or indirect proceedings before the Court of Justice.

At the present situation of Community law, Union citizenship is not an independent institution; its acquisition depends on whether the person in question is a national of a Member State or not. Limitations on the freedom of States on the determination of rules on the acquisition and loss of nationality appear in Community law. Accordingly, Community law must refuse nationality which is based on the breach of principles of international law, human rights and fundamental freedoms guaranteed by international law. On the other hand, it is not permissible for the legislation of a Member State to restrict the effects of the grant of the nationality of another Member State by imposing an additional condition for recognition

of that nationality with a view to the exercise of the fundamental freedoms provided for in the Treaty this (Micheletti).

Problems arising from the exclusive power of the Member States for the determination of the circle of Union citizens and unequal access to Union citizenship could be solved either by determination of common principles of nationality laws, or by establishment of an autonomous status of Union citizenship based on five years of residence. However, at the present stage of Community law, at most the instruments of soft law or of international law could be served as tools for the determination of such common principles.

ÖSSZEFOGLALÁS: AZ UNIÓS POLGÁRSÁG ÉS A DISZKRIMINÁCIÓ TILALMA

A Maastrichti Szerződéssel bevezetett uniós polgárság nem tartalom, gyakorlati jelentőség nélküli intézmény, nem „toronyóra láncsal”, „üres kagylóhéj” vagy egy pusztán szimbolikus jelentőségű intézmény (*d’Oliveira*), hanem egy egyedülálló intézmény. Az uniós polgárok számos joggal rendelkeznek az EKSz. rendelkezései alapján, és az Európai Bíróság értelmezése szerint ezen jogok középpontjában az állampolgárság alapján való megkülönböztetés tilalma áll (Grzelczyk-ítélet).

Az állampolgárság alapján való megkülönböztetés tilalma ugyanakkor különböző intenzitással jelenik meg az uniós polgári jogok gyakorlása során. Akkor a legerősebb, amikor a polgárok a szabad mozgáshoz való jogukat gyakorolják. Az EKSz. 18. cikke immár gazdasági tevékenység végzésétől függetlenül biztosítja az Unió valamennyi polgárának, hogy a jog gyakorlását.

Az EKSz. 18. cikkének az Európai Bíróság általi értelmezése azonban másodlagos: csak akkor kerül erre sor, ha a diszkriminációt tiltó különös rendelkezések (az EKSz. 39., 52. vagy 59. cikke) nem alkalmazható.

Az EKSz. 18. cikkének alkalmazása valamilyen határon átnyúló, közösségi jogi elemet követel meg. E feltétel teljesül, ha valamely tagállam állampolgára származási országába kíván visszatérni harmadik állam állampolgárságával rendelkező házastársával vagy családtagjával (Sing – és Eind-ügy); ha ilyen polgár szakképesítését (Knoors-ügy) vagy más tagállamban elvégzett iskoláit (D’Hoop-ügy) kívánja elismertetni a származási tagállamában. A Bíróság szerint a külföldi – pontosabban közösségi – elem követelménye abban az esetben is teljesült, amikor egy harmadik állam állampolgárságával rendelkező személy nem változtatta meg azt az országot, ahol élt, hanem az egyik tagállamban gyermeke született, aki egy másik tagállam állampolgárságát szerezte meg a *ius soli* elve alapján (Zhu és Chen ügy).

Egy uniós polgár a szabad mozgás gyakorlása során minden olyan helyzetben hivatkozhat az állampolgárság alapján történő diszkrimináció tilalmára, amely a közösségi jog hatálya alá tartozik, ha jogszerűen tartózkodik ebben a tagállamban (Sala-ítélet). E két feltételt szélesen értelmezte a Bíróság. Így számos esetben úgy ítélte meg, hogy a kérdéses helyzet a közösségi jog hatálya alá tartozik (így többek között nem járulékalapú szociális ellátások

[Sala-ügy], diákok számára nyújtott támogatás [Bidar-ügy] kapcsán); vagy, noha kimondta, hogy a kérdéses helyzet nem tartozik a közösségi jog hatálya alá, azonban azt a közösségi jog tiszteletben-tartása mellett kell gyakorolni (Schempp-, Bieckel és Franz, Garcia Avello, Baldinger-ügy).

Meg kell azonban jegyezni, hogy az uniós polgári státusza nem helyezi teljesen ugyanolyan helyzetbe a személyt, mint amilyenben a fogadó tagállam állampolgárai vannak. Így egy másik tagállam állampolgárának, ha szociális ellátást kér, valamilyen megállapítható kapcsolata kell hogy legyen a fogadó tagállammal. E kapcsolat alapulhat a munkaerőpiaccal fennálló köteléken (D’Hoop-, Collins-, Ninni Orasche ügy), a fogadó tagállamban eltöltött időtartamon (mennyiségi integráció), illetve a társadalmába történő beilleszkedésen (minőségi integráció) (Sala-, Grzelczyk-, Bidar-ügy). Ezen tényezők hiányában a fogadó tagállam megtagadhatja az egyenlő bánásmódot, és végeredményben a tartózkodási jogot is az uniós polgártól.

Az egyenlő bánásmódot a Bíróság a másodlagos jogszabályok szövegével ellentétesen is kiterjesztette (Baumbast és R ügy), habár a legfrissebb ítélkezési gyakorlat (Förster-ügy) abba az irányba mutat, hogy a Bíróság eltér ettől a rendkívül liberális jogértelmezéstől és visszakanyarodik a másodlagos jogszabályok (elsősorban a 2004/38 irányelv) szó szerinti és teleologikus értelmezéséhez.

Az egyenlő bánásmód elve megjelenik az uniós polgárok által a tartózkodási helyükön gyakorolt európai parlamenti és helyhatósági választójog területén is. A gyakorlatban még mindig számos nehézség merül fel, ha egy uniós polgár jelöltként kíván indulni a lakóhely szerinti tagállamban a fenti választásokon, mivel az egyenlő bánásmód elve a közösségi jog értelmében nem terjed ki a gyülekezési jogra. Az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés egy korlátozott formája megjelenik a harmadik államok területén az uniós polgárok számára biztosított diplomáciai és konzuli védelem területén is, noha e terület szabályozása a tagállamok hatáskörébe tartozik.

Az uniós polgárok – az Európai Bíróság mint rendes jogorvoslati út által biztosított közvetett és közvetlen kereset rendkívül korlátozott eszközén kívül – rendelkeznek alternatív eszközökkel arra az esetre, ha e státuszukból fakadó jogaikat megsértik: petíciót intézhetnek az Európai Parlamenthez, valamint panaszt nyújthatnak be az európai ombudsmanhoz.

A közösségi jog jelen helyzetében az uniós polgárság nem egy önálló, független státusz; megszerzése és elvesztése a tagállami állampolgársági törvények függvénye. A nemzetközi és a közösségi jog is bizonyos tekintetben korlátozza a tagállamok e területen gyakorolt szabadságát, így a nemzetközi joggal ellentétes az olyan állampolgárság, amely a nemzetközi

jog, az emberi és az alapvető jogok megsértésén alapul, a közösségi jog pedig e tekintetben is szabályainak és elveinek tiszteletbentartását követeli meg (Micheletti-ügy).

Az uniós polgárok körének meghatározására vonatkozó kizárólagos tagállami hatáskorból, valamint a tagállami állampolgárság – és azáltal az uniós polgárság – megszerzésének és elvesztésének egyenlőtlen feltételeiből jelentős gyakorlati problémák merülhetnek fel (lásd a Zhu és Chen ügyet vagy a jelenleg a Bíróság előtt folyamatban lévő Rottmann-ügyet). Ezek a problémák az állampolgársági törvények közös elvek mentén történő meghatározásával, vagy egy önálló státuszú, lakóhely alapú uniós polgári státusz bevezetésével volnának feloldhatók.

NYILATKOZAT

Ezennel kijelentem, hogy a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott értekezésem kizárólag saját, önálló munkám. A benne található másoktól származó, nyilvánosságra hozott gondolatok és adatok eredeti leőhelyét a hivatkozásokban (lábjegyzetekben), valamint az irodalomjegyzékben hiánytalanul feltüntettem.

Kijelentem továbbá azt is, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést más egyetemen nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából.

E kijelentésemet büntetőjogi felelősségem tudatában tettem.

Miskolc, 2009. június 30.

dr. Asztalos Zsófia