ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2010. szeptember 30.[1]

1. A Tribunal du travail de Bruxelles (brüsszeli munkaügyi bíróság) által előterjesztett jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem harmadik ország azon állampolgárai tartózkodási jogának hatályára vonatkozik, akik uniós állampolgársággal rendelkező olyan kiskorú gyermek szülei, aki a születése szerinti tagállamot még nem hagyta el.

2. A nemzeti bíróság által előterjesztett kérdések megválaszolásához a Bíróságnak számos nehéz és fontos döntést kell meghoznia. Pontosan mivel is jár az uniós polgárság? A nemzeti eljárást eredményező körülmények az érintett tagállam vonatkozásában „tisztán belső" helyzetet képeznek-e, amely helyzetben az Európai Unió (EU) joga nem jut szerephez? Vagy az uniós polgárságból szükségszerűen eredő jogok (köztük a jövőbeli jogok) teljes körű elismerése azt jelenti, hogy a kiskorú uniós polgárnak – az uniós jog, és nem a nemzeti jog alapján – joga van ahhoz, hogy az Unió területén belül bárhol (többek között az állampolgársága szerinti tagállamban) tartózkodjon? Ez esetben annak biztosítása, hogy e jogot ténylegesen gyakorolhatja, azt vonhatja maga után, hogy a harmadik országbeli állampolgár szülőnek tartózkodási engedélyt kell adni, ha másként az alapvető jogok lényeges megsértése következne be.

3. Valamelyest inkább elméleti síkon: jogoknak uniós polgárként történő gyakorlása – mint például a klasszikus gazdasági „szabadságok" gyakorlása – függ-e attól, hogy a kérelem benyújtását megelőzően sor került-e (akármennyire véletlenszerű, perifériku vagy távoli) határokon átnyúló szabad mozgásra? Vagy az uniós polgárság az általa biztosított jogok és kötelezettségek meghatározásához inkább a jövőbe, semmint a múltba tekint? Hogy némileg eltérő szempontból tegyük fel a kérdést: az uniós polgárság nem más, mint pusztán az ugyanazon általános jellegű, szabad mozgással kapcsolatos jogok nem gazdasági jellegű változata, amelyek a gazdasági szempontból aktív és független eszközökkel rendelkező személyek esetében már régóta léteznek? Vagy talán valami radikálisabbat jelent: valódi polgárságot, amely a jogállamiság

1 – Eredeti nyelv: angol.

keretében működő Unióban[2] olyan egységes jogok és kötelezettségek összességével jár, amelynek szükségszerűen elválaszthatatlan részét kell képeznie az alapvető jogok tiszteletben tartásának?

A Chartában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket a Charta VII. címében foglalt, az értelmezést és alkalmazást szabályozó általános rendelkezéseknek megfelelően kell értelmezni, kellően figyelembe véve a Chartában említett azon magyarázatokat, amelyek meghatározzák az egyes rendelkezések eredetét.

A jogi háttér

(2) Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.

A vonatkozó uniós jog

4. Az EUSZ 6. cikk (korábbi EU 6. cikk) a következőt írja elő:

(3) Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei."

„(1) Az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések.

5. Az EUMSZ 18. cikk (korábbi EK 12. cikk) a következőt írja elő:

A Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.

„A Szerződések alkalmazási körében és az abban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés.

[…]"

2 – A „jogállamiság keretében működő Unió" kifejezést Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok által a C-228/07. sz. Petersen-ügyben ismertetett indítványának (EBHT 2008., I-6989. o.) 32. pontjából kölcsönöztem. 2009. november 12-én bekövetkezett hirtelen és idő előtti halálát követően én vettem át a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel kapcsolatos teendőket. Mindjárt az elején szeretnék elismeréssel adózni mind az ebbe az ügybe általa befektetett munka és elkötelezettség, mind pedig – általánosságban – a számára még mindig inkább „közösségi", semmint „uniós" jogot jelentő joghoz való hozzájárulásának minősége és terjedelme előtt.

6. Az EUMSZ 20. cikk (korábbi EK 17. cikk) a következőt írja elő:

„(1) Létrejön az uniós polgárság. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.

(2) Az uniós polgárokat megilletik a Szerződésekben meghatározott jogok, és terhelik az abban megállapított kötelezettségek.

[…]”

7. Az EUMSZ 21. cikk (korábbi EK 18. cikk) a következőt írja elő:

„(1) A Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.

[…]”

8. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának[3] 7., 21. és 24. cikke a következőket mondja ki:

„*7. cikk*

A magán- és a családi élet tiszteletben tartása

Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát és kapcsolattartását tiszteletben tartsák.

[…]

21. cikk

A megkülönböztetés tilalma

(1) Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékosság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.

3 – A 2000. december 7-én Nizzában kihirdetett (HL 2000. C 364., 1. o.) alapjogi charta. Az Európai Alkotmányra történő hivatkozások törlését követően az Európai Parlament 2007. november 29-én jóváhagyta annak naprakésszé tett változatát (HL 2007. C 303., 1. o.).

(2) A Szerződések alkalmazási körében és az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés.

[…]

24. cikk

(1) A gyermekeknek joguk van a jólétükhöz szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. A gyermekek véleményüket szabadon kifejezhetik. Az őket érintő ügyekben véleményüket életkoruknak és érettségüknek megfelelően figyelembe kell venni.

(2) A hatóságok és a magánintézmények gyermekekkel kapcsolatos tevékenységében a gyermek mindenek fölött álló érdekének kell az elsődleges szempontnak lennie.

(3) Minden gyermeknek joga van ahhoz, hogy mindkét szülőjével rendszeres, személyes és közvetlen kapcsolatot tartson fenn, kivéve ha ez az érdekeivel ellentétes.”

A vonatkozó nemzetközi rendelkezések

9. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának[4] 17. cikke a következőket írja elő:

„(1) Senkit sem lehet alávetni a magánéletével, családjával, lakásával vagy levelezésével kapcsolatban önkényes vagy törvénytelen beavatkozásnak, sem pedig a becsülete és jó hírneve elleni jogtalan támadásnak.

(2) Ilyen beavatkozás vagy támadás ellen mindenkinek joga van a törvény védelmére.”

10. A gyermekek jogairól szóló egyezmény[5] 9. cikkének 1. bekezdése a következőt mondja ki:

„1. Az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermeket szüleitől, ezek akarata ellenére, ne válasszák el, kivéve ha az illetékes hatóságok, bírói felülvizsgálat lehetőségének fenntartásával és az erre vonatkozó törvényeknek és eljárásoknak megfelelően úgy döntenek, hogy ez az elválasztás a gyermek mindenek felett álló érdekében szükséges. Ilyen értelmű döntés szükséges lehet bizonyos különleges esetekben, például akkor,

4 – Az 1966. december 19-én aláírásra megnyitott egyezségokmány; az Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára, 999. kötet, 171. o. és 1057. kötet, 407. o. Az Európai Unió valamennyi tagállama részes fele az egyezségokmánynak, a 17. cikk tekintetében pedig nem vezettek be fenntartásokat.

5 – Az 1989. november 20-i 44/25. sz. határozattal elfogadott egyezmény; az Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára, 1577. kötet, 3. o. Az EU valamennyi tagállama részes fele az egyezménynek, a 9. cikk 1. bekezdéséhez pedig nem tettek fenntartásokat.

ha a szülők durván kezelik vagy elhanyagolják gyermeküket, illetőleg ha különválva élnek, és dönteni kell a gyermek elhelyezéséről."

11. Az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (a továbbiakban: EJEE) csatolt 4. jegyzőkönyv 8. és 3. cikke a következőket mondja ki:[6]

„*8. cikk*

1. Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák.

2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.

[…]

A 4. jegyzőkönyv 3. cikke

Senkit sem lehet sem egyéni, sem kollektív rendszabályokkal annak az államnak a területéről kiutasítani, melynek honosa [helyesen: állampolgára].

Senkit sem lehet megfosztani azon jogától, hogy annak az államnak a területére belépjen, melynek honosa [helyesen: állampolgára]."

A vonatkozó nemzeti szabályozás

Az 1991. november 25-i királyi rendelet

12. A munkanélküliségre vonatkozó szabályokról szóló 1991. november 25-i királyi rendelet 30. cikke a következőket írja elő:

„A munkanélküli-ellátásra való jogosultsághoz a teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállalónak a következő munkanapokból álló, a jogosultságot keletkeztető szükséges időtartamot kell letöltenie:

1. [...]

6 – A Rómában 1950. november 4-én és az Európai Unió valamennyi tagállama által ratifikált egyezmény. A 4. jegyzőkönyvet illetően a helyzet kissé bonyolultabb. Jelenleg Görögország alá sem írta és nem is ratifikálta a jegyzőkönyvet, míg az Egyesült Királyság aláírta, de nem ratifikálta azt. Ausztria, Írország és Hollandia a 3. cikkhez olyan különös kérdésekkel kapcsolatban tettek fenntartásokat, amelyek a jelen ügy tényállása és az azzal kapcsolatos kérdések szempontjából nem relevánsak.

2. 468 nap a kérelem benyújtását megelőző 27 hónapban, ha a munkavállaló 36 évnél idősebb és 50 évnél fiatalabb,

[…]”

13. A királyi rendelet 43. cikkének (1) bekezdése a következőt mondja ki:

„Az előző rendelkezések sérelme nélkül, az a külföldi vagy hontalan munkavállaló jogosult munkanélküli-ellátásra, aki megfelel a külföldiekről, valamint a külföldi munkavállalók foglalkoztatásáról szóló jogszabályoknak.

A Belgiumban végzett munkát csak abban az esetben veszik figyelembe, ha az megfelel a külföldi munkavállalók foglalkoztatásáról szóló jogszabályoknak.”

14. A belga szabályozás vonatkozó rendelkezései (az 1980. december 15-i törvény 40. cikke és az 1999. június 9-i királyi rendelet 2. cikke) értelmében az EK-külföldi házastársa és gyermekei, illetve házastársának az általuk eltartott gyermekei – állampolgárságuktól függetlenül – az EK-külföldivel azonos bánásmódban részesülnek, feltéve hogy azzal a céllal érkeznek, hogy az EK-külföldivel éljenek.

15. A belga állampolgár vagy az EK-külföldi felmenő egyenes ági, eltartott rokonainak – állampolgárságuktól függetlenül – nincs szükségük munkavállalási engedélyre (a külföldi munkavállalók foglalkoztatásáról szóló, 1999. április 30-i törvény végrehajtásáról szóló királyi rendelet 2. cikke (2) bekezdése 2. pontjának b) alpontja, illetve az 1980. december 15-i törvény 40. cikke (4) bekezdésének iii. pontja értelmében).

Az állampolgárságról szóló belga törvény

16. A releváns időszakban alkalmazandó változatában az állampolgárságról szóló belga törvény 10. cikkének (1) bekezdése értelmében belga állampolgárok többek között a következők:

„[A]z a Belgiumban született gyermek, aki 18 éves kora, vagy azt megelőző nagykorúsítása előtt bármikor hontalan lenne, ha nem rendelkezne belga állampolgársággal.”

17. Ezt követően, a 2006. december 27-i törvény kizárta, hogy nem belga állampolgár szülők Belgiumban született gyermeke belga állampolgárságot szerezzen, ha „a gyermek

törvényes képviselője vagy képviselői által, szüleinek vagy valamelyik szülőjének megfelelő diplomáciai vagy konzuli hatóságánál teljesített közigazgatási cselekménye eredményeként másik állampolgárságot kaphat".

A tényállás és az alapeljárás

18. G. Ruiz Zambrano és házastársa, Moreno López mindketten kolumbiai állampolgárok. A bogotai belga nagykövetség által kiadott vízum birtokában, első gyermekükkel együtt 1999. április 7-én érkeztek Belgiumba.

19. Egy héttel később G. Ruiz Zambrano menedékjogot kért Belgiumban. E kérelmét arra alapozta, hogy Kolumbiából magánmilíciák 1997 óta tartó (halálos fenyegetésekkel kísért) folyamatos zsarolásai miatt voltak kénytelenek elmenekülni, mivel e milíciák többször alkalmaztak erőszakot bátyja ellen, 1999 januárjában pedig egy hétre elrabolták hároméves fiát.

20. A Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (menekültek és hontalanok általános felügyeleti hatósága) 2000. szeptember 11-én elutasította G. Ruiz Zambrano menedékjog iránti kérelmét, és Belgium területének elhagyását elrendelő határozatot hozott. Határozatát azonban a visszaküldés tilalmára (non-refoulement) vonatkozó záradékkal egészítette ki, azzal, hogy G. Ruiz Zambrano és családja az ott fennálló kritikus helyzet miatt nem küldhető vissza Kolumbiába.

21. E határozat ellenére 2000. október 20-án G. Ruiz Zambrano tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújtott be az Office des Étrangers-hez (idegenrendészeti hivatal). Ezt követően további két kérelmet nyújtott be.[7] Mindhárom kérelmet elutasították. G. Ruiz Zambrano e határozatok megsemmisítését, mindeközben pedig a Belgium területének elhagyására kötelező határozat végrehajtásának felfüggesztését kérte. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem benyújtásakor a megsemmisítés iránti kereset a Conseil d'État (államtanács) előtt még folyamatban volt.

22. 2001. április 18. óta G. Ruiz Zambrano és házastársa a schaerbeeki önkormányzat nyilvántartásában szerepel.

23. 2001 októberében G. Ruiz Zambrano egy belga társaságnál, a Plastoria SA-nál (a továbbiakban: Plastoria) – annak brüsszeli üzemcsarnokában – teljes idejű munkajogviszonyt létesített, és határozatlan idejű munkaszerződés keretében az üzemcsarnokkal kapcsolatos feladatokat látott el. Az általa végzett munkát az Office national de la sécurité sociale-nál (nemzeti társadalombiztosítási hivatal)

7 – A további kérelmeket második és harmadik gyermekének megszületését követően nyújtotta be: lásd az alábbi 26. pontot.

megfelelően bejelentették. Munkabéréből a szokásos módon levonták a törvényi társadalombiztosítási járulékokat, munkáltatója pedig köteles volt megfizetni (és meg is fizette) a megfelelő járulékokat. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból nem derül ki kifejezetten, hogy (amint az gyakran történik) munkabéréből jövedelemadót is levontak-e.

24. G. Ruiz Zambrano nem rendelkezett munkavállalási engedéllyel akkor, amikor a Plastoria őt felvette. Nem szerzett munkavállalási engedélyt továbbá abban az öt évben sem, amíg a társaságnál dolgozott.

25. Mindeközben felesége, 2003. szeptember 1-jén életet adott második gyermeküknek, Diegónak, majd 2005. augusztus 26-án harmadik gyermeküknek, Jessicának. Mindkét gyermek Belgiumban született. Az állampolgárságról szóló törvény 10. cikkének (1) bekezdése értelmében mindkét gyermek megszerezte a belga állampolgárságot.[8] G. Ruiz Zambrano ügyvédje a tárgyaláson arról tájékoztatta a Bíróságot, hogy Diego és Jessica jelenleg a schaerbeeki iskola tanulói.

26. Diego és Jessica születése vezetett a második és harmadik kérelemnek az Office des Étrangers-hez való benyújtásához.[9] G. Ruiz Zambrano mindkét kérelemben azzal érvelt, hogy a belga állampolgársággal rendelkező gyermek megszületése okán az 1980. december 15-i törvény és az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez csatolt 4. jegyzőkönyv 3. cikke alapján tartózkodási engedélyre jogosult.

27. Harmadik kérelme alapján a belga hatóságok G. Ruiz Zambrano részére a 2005. szeptember 13. és 2006. február 13. közötti belgiumi tartózkodására vonatkozó, a tartózkodási helyre való bejelentkezési igazolás megadásáról szóló határozatot adtak ki. A tartózkodási engedélyt megtagadó különféle határozatokkal szembeni fellebbezését követően G. Ruiz Zambrano belgiumi tartózkodására az eljárás jogerős befejezéséig szóló, különleges engedély vonatkozott.

28. 2005. október 10-én G. Ruiz Zambrano szerződését átmenetileg felfüggesztették. G. Ruiz Zambrano azonnal átmeneti munkanélküli-ellátásért folyamadott az Office national de l'emploi-hoz (nemzeti munkaügyi hivatal). Ezt a kérelmet végül azon az alapon utasították el, hogy nem rendelkezik munkavállalási engedéllyel (mivel belgiumi tartózkodása jogellenes volt). Első keresetét (a továbbiakban: első kereset) a Tribunal du travail-hoz (munkaügyi bíróság) nyújtotta be, az említett megtagadást kifogásolva, ezután

8 – A vonatkozó kolumbiai jogszabály értelmében a Kolumbia területén kívül született gyermekek csak az e célból a megfelelő konzuli tisztviselők előtti, kifejezett nyilatkozat megtétele esetén szereznek kolumbiai állampolgárságot. Diego és Jessica Ruiz Moreno esetében ilyen nyilatkozatot nem tettek.

9 – Lásd a fenti 21. pontot.

nem sokkal azonban a Plastoria újból teljes idejű munkakörbe vette vissza.

29. Az első kereset miatt azonban a belga munkaügyi hatóságok vizsgálatot folytattak G. Ruiz Zambrano foglalkoztatása feltételeinek ellenőrzése céljából. 2006. október 11-én ellenőrzést végző tisztviselő látogatott a Plastoria helyiségeibe. G. Ruiz Zambranót munkahelyén találta, és megerősítette, hogy ez utóbbi nem rendelkezik munkavállalási engedéllyel. Az ellenőr elrendelte a munkaviszony azonnali megszüntetését. A Plastoria ennek megfelelően végkielégítés fizetése nélkül, *vis maiorra* hivatkozva szüntette meg G. Ruiz Zambrano munkaszerződését; hivatalos dokumentumot (C4. sz. formanyomtatvány) állított ki részére, amely igazolta a foglalkoztatás 2001 októberétől 2006 októberéig tartó teljes időtartama alatt a társadalombiztosítási járulékok és a munkanélküli-járulék befizetését.

30. A belga munkaügyi hatóságok úgy határoztak, hogy nem indítanak büntetőeljárást a Plastoria ellen, mivel azon kívül, hogy a társaság G. Ruiz Zambranót munkavállalási engedély nélkül vette fel, a társadalombiztosítási kötelezettségekkel, a megfelelő munkaügyi dokumentáció megőrzésével, a munkahelyi balesetbiztosítással, valamint a díjazásra vonatkozó kötelezettségekkel kapcsolatos követelményeket illetően semmilyen más jogsértést nem állapítottak meg.

31. A munkanélkülivé vált G. Ruiz Zambrano ismét kérelmet nyújtott be az Office national de l'emploi-hoz, ezúttal teljes munkanélküli-ellátás iránt. Az ellátás kifizetését ismét megtagadták. G. Ruiz Zambrano e határozattal szemben újabb keresetet nyújtott be a Tribunal du travail de Bruxelles-hez (brüsszeli munkaügyi bíróság) (a továbbiakban: második kereset). Az első kereset és a második kereset képezi a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő alapeljárás tárgyát.

32. A belga kormány írásbeli észrevételeiben azt állítja, hogy – az országban jogellenesen tartózkodó személyek különös helyzetének jogszerűvé tételére irányuló kormányzati intézkedés eredményeként – 2009. április 30-án G. Ruiz Zambrano ideiglenes és megújítható tartózkodási engedélyt, valamint (C-típusú) munkavállalási engedélyt kapott. Ez utóbbi nem visszaható hatályú; G. Ruiz Zambranónak a Plastoria általi, 2001-től 2006-ig tartó foglalkoztatását pedig még mindig munkavállalási engedély nélküli foglalkoztatásnak tekintik.

Az előterjesztett kérdések

33. Az Office national de l'emploi-nak a G. Ruiz Zambrano átmeneti és teljes munkanélküli-ellátásra irányuló kérelmét elutasító két határozata ellen indult eljárás keretében

a Tribunal du travail de Bruxelles előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjesztette elő:

„1) Biztosítja-e az [EK] 12., 17. és 18. cikk, azokat külön vagy együtt olvasva, egy uniós polgár számára a tartózkodási jogot annak a tagállamnak a területén, amelynek állampolgárságával rendelkezik, függetlenül attól, hogy előzőleg élt-e a tagállamok területén való szabad mozgáshoz való jogával?

2) Úgy értelmezendők-e az [EK] 12., 17. és 18. cikknek az Alapjogi Charta 21., 24. és 34. cikkének rendelkezéseivel együtt olvasott rendelkezései, hogy az általuk állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés nélkül, valamennyi uniós polgár számára biztosított azon jog, hogy a tagállamok területén szabadon mozogjanak és tartózkodjanak, abban az esetben, ha [az érintett] polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező felmenője által eltartott kiskorú gyermek, maga után vonja-e, hogy az említett gyermek számára biztosítani kell a lakóhelye szerinti tagállam területén való tartózkodás jogát attól függetlenül, hogy saját maga, vagy törvényes képviselője által élt-e előzőleg e tartózkodási joghoz kapcsolódó szabad mozgás jogával, amely jog hatékony érvényesülésének szükségességét a közösségi ítélkezési gyakorlat (a C-200/02. sz., Zhu és Chen kontra Egyesült Királyság ügyben 2004. október 19-én hozott ítélet) elismerte azáltal, hogy a harmadik ország állampolgárságával rendelkező, az említett kiskorú eltartásáról gondoskodó és megfelelő forrásokkal, valamint egészségbiztosítással rendelkező felmenő számára biztosította azt a származékos tartózkodási jogot, amely a harmadik ország ugyanezen állampolgárát megilletné akkor, ha az általa eltartott kiskorú nem a lakóhelye szerinti tagállam állampolgárságával rendelkező uniós polgár lenne?

3) Úgy értelmezendők-e az [EK] 12., 17. és 18. cikknek az Alapjogi Charta 21., 24. és 34. cikkének rendelkezéseivel együtt olvasott rendelkezései, hogy valamely tagállam állampolgárságával rendelkező kiskorú gyermek tartózkodási joga azon tagállam területén, amelyben lakik, maga után kell, hogy vonja, hogy a harmadik ország állampolgárságával rendelkező, az említett kiskorú eltartásáról gondoskodó felmenője mentesül a munkavállalási engedély beszerzésének kötelezettsége alól – ha e felmenő, a lakóhelye szerinti tagállam nemzeti joga által előírt e kötelezettséget leszámítva, az említett tagállam szociális biztonsági rendszerének hatálya alá tartozó munkaviszonnyal rendelkezik, és ezáltal teljesíti a megfelelő forrásokkal és egészségbiztosítással rendelkezésre vonatkozó feltételt – annak érdekében, hogy e gyermek tartózkodási jogának hatékony érvényesülése ugyanolyan legyen, mint amilyet a közösségi ítélkezési gyakorlat (a C-200/02. sz., Zhu és Chen kontra Egyesült Királyság ügyben 2004.

október 19-én hozott ítélet) elismert egy olyan, harmadik ország állampolgárságával rendelkező felmenője által eltartott kiskorú gyermek esetében, aki nem a lakóhelye szerinti tagállam állampolgárságával rendelkező uniós polgár?"

34. G. Ruiz Zambrano, a belga, a dán, a német, a görög, az ír, a holland, az osztrák és a lengyel kormány, valamint a Bizottság írásbeli észrevételeket nyújtott be.

35. G. Ruiz Zambrano ügyvédje, valamint a belga, a dán, a görög, a francia, az ír és a holland kormány, továbbá a Bizottság meghatalmazottja részt vett a 2010. január 26-i tárgyaláson, ahol előterjesztették szóbeli észrevételeiket.

Előzetes szempontok

36. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel érintett egyik fél sem kérdőjelezte meg kifejezetten annak elfogadhatóságát. Van azonban két szempont, amelyekkel röviden foglalkoznom kell.

37. Az első az, hogy az előterjesztett kérdéseknek van-e tényleges kihatásuk az eljáró bíróság előtt folyamatban lévő ügyre.

38. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban szereplő iratokból nyilvánvaló, hogy G. Ruiz Zambrano teljesítette a munkanélküli-ellátás igényelhetőségéhez szükséges anyagi feltételeket (azaz például legalább 468 napig dolgozott az igénylést megelőző 27 hónapban, amint azt az 1991. november 25-i királyi rendelet 30. cikke előírja, valamint megfelelő társadalombiztosítási járulékokat fizetett). Igénye két, egymással összefüggő akadályba ütközik. Először is, a nemzeti jogszabályok azt mondják ki,[10] hogy csak a külföldiekkel és a külföldi munkavállalókkal kapcsolatos jogszabályoknak megfelelő munkavégzés vehető figyelembe. E feltétel alkalmazása G. Ruiz Zambrano Plastoriánál 2001. október 1-jétől 2006. október 12-ig tartó teljes körű foglalkoztatásának amiatt történő figyelmen kívül hagyását jelentené, hogy ezen időszak során semmikor nem rendelkezett munkavállalási engedéllyel; tartózkodási helyre való bejelentkezési igazolással pedig csupán 2005. szeptember 13-tól rendelkezett.[11] Másodszor, a nemzeti jogszabályok azt mondják ki, hogy a külföldi munkavállalónak meg kell felelnie

10 – Az 1991. november 25-i királyi rendelet 43. cikke (1) bekezdésének második mondata, valamint az 1944. december 28-i törvényrendelet 7. cikke (14) bekezdésének második mondata.

11 – Lásd a fenti 24., illetve 22. pontot.

a külföldiekkel kapcsolatos jogszabályoknak ahhoz, hogy ellátásokban részesülhessenek.[12]

39. G. Ruiz Zambrano eljáró bíróság előtti egész követelése annak eldöntésétől függ, hogy harmadik ország állampolgáraként – aki belga állampolgársággal rendelkező gyermekeinek apja – a) helyzete hasonlítható-e valamely uniós polgáréhoz, vagy b) származékos tartózkodási joggal rendelkezik amiatt, hogy gyermekei – amellett, hogy belga állampolgárok – uniós polgárok. Mind az a), mind pedig a b) helyzet – uniós jogi szempontból – biztosítaná a szükséges önálló tartózkodási jogot;[13] az a) esetben már önmagában is mentesülne attól, hogy munkavállalási engedéllyel kelljen rendelkeznie; a b) pedig vitathatóan tenné lehetővé számára, hogy – a szükséges analógia útján – mentesüljön a munkavállalási engedélyre vonatkozó követelmény alól, amely mentességgel az 1999. április 30-i törvény 2. cikke (2) bekezdése 2. pontjának b) alpontja értelmében a belga állampolgár felmenő egyenes ági, *eltartott rokonai* élhetnek. Ha nem ez volna a helyzet (folytatódik az érvelés), akkor ez fordított irányú hátrányos megkülönböztetést jelentene azokkal a belga állampolgárokkal szemben, akik nem gyakorolták az uniós jog szerinti, szabad mozgáshoz való jogokat, mivel nem tudnának élni a családegyesítésre vonatkozó rendelkezések nyújtotta lehetőségekkel,[14] amely rendelkezések lehetővé teszik mind a valamely másik tagállamból Belgiumba érkezett uniós polgárnak, mind pedig a korábban a szabad mozgást gyakorló belgának, hogy hozzá olyan felmenő egyenes ági, általa nem eltartott családtag csatlakozzon, aki harmadik ország állampolgára.

40. Jóllehet a nemzeti bírósághoz benyújtott kereset közvetlen tárgya a munkanélküli-ellátás társadalombiztosítási/munkajog alapján történő igénylésére, nem pedig a tartózkodási engedély iránti, a közigazgatási jog szerinti kérelemre vonatkozik, ekként pedig egyértelmű, hogy a nemzeti bíróság nem tud döntést hozni az előtte folyó eljárásban annak ismerete nélkül, hogy a) G. Ruiz Zambrano igényt tarthat-e az uniós jog szerinti származékos jogokra annak alapján, hogy gyermekei – belga állampolgárokként – egyszersmind uniós polgárok, és b) milyen jogokat élvezne az a belga, aki uniós polgárként *korábban* más tagállamba távozott, majd visszatért Belgiumba (a fordított irányú hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos érv értékelése és a nemzeti jog bármely vonatkozó szabályának

12 – Az 1991. november 25-i királyi rendelet 43. cikke (1) bekezdésének első mondata, és 69. cikkének (1) bekezdése, valamint az 1944. december 28-i törvényrendelet 7. cikke (14) bekezdésének első mondata.

13 – Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a tartózkodási engedély a tartózkodási jog megerősítésére, nem pedig annak biztosítására szolgál: lásd a 48/75. sz. Royer-ügyben 1976. április 8-án hozott ítélet (EBHT 1976., 497. o.) 50. pontját, valamint a C-215/03. sz. Oulane-ügyben 2005. február 17-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-1215. o.) 25. pontját.

14 – A tartózkodási jogról szóló, 1990. június 28-i 90/364/EGK tanácsi irányelv (HL 1990. L 180., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 3. o.), amelyet mára az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és a tanácsi irányelv (HL 2004. L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.) váltott fel.

alkalmazása érdekében). Ezen túlmenően a nemzeti bíróság némileg kifejtette, hogy a nemzeti jog[15] az uniós jogra hivatkozik annak meghatározásakor, hogy ki minősül valamely uniós polgár „családtagjának", ami azt jelzi, hogy az előtte folyamatban lévő ügy eldöntése tekintetében ez releváns.[16]

41. A második kérdés amiatt merül fel, hogy G. Ruiz Zambrano ügyvédje tájékoztatta a Bíróságot, hogy mind a belga Conseil d'État, mind pedig a Cour Constitutionnelle (Alkotmánybíróság) nemrégiben hasonló körülmények mellett azt mondták ki, hogy az uniós jog okozta fordított irányú hátrányos megkülönböztetés okán sérült az egyenlőség alkotmányos elve.[17] Következésképpen talán úgy lehetne vélni, hogy a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem okafogyottá vált. Másként fogalmazva: a kérdést előterjesztő bíróságnak még mindig válaszokat kell-e kapnia az uniós joggal kapcsolatos kérdéseire most, hogy saját felsőbb bíróságaitól a nemzeti joga szerinti iránymutatást kapott?

42. Meglátásom szerint, igen.

43. Mielőtt a Tribunal du travail alkalmazhatná a Conseil d'État és a Cour Constitutionnelle által kidolgozott ítélkezési gyakorlatot, meg kell állapítania, hogy a fordított irányú hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos helyzet valóban az uniós jog és a nemzeti jog közötti kölcsönhatás eredményeként állt-e elő. Ennek elvégzéséhez az uniós jog megfelelő értelmezése tekintetében a Bíróság iránymutatására van szüksége. A Bíróság korábban már meghatározott olyan hivatkozásokat, amelyek éppen ezt a célt – azaz a kérdést előterjesztő bíróság uniós jog szerinti álláspont és a nemzeti jog szerinti álláspont összehasonlításával kapcsolatos feladatának megkönnyítését – szolgálják.[18] Egy sor ügyben megállapította, hogy ítéletet kell hoznia akkor, ha „a közösségi [most már uniós] jog rendelkezéseinek értelmezése esetlegesen hasznos lehet a kérdést előterjesztő bíróság számára […], különösen akkor, ha az érintett tagállam joga előírja, hogy valamennyi tagállami állampolgár ugyanazon jogokkal rendelkezzen, mint amelyekkel más tagállam állampolgára az e bíróság által hasonlónak tekintett

15 – Az 1980. december 15-i törvény 40a. cikke és az 1999. június 9-i királyi rendelet 2. cikke.

16 – Lásd a C-297/88. és a C-197/89. sz., Dzodzi és társai egyesített ügyekben 1990. október 18-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-3763. o.) 42. pontját.

17 – A Conseil d'État 2009. május 15-i 193.348. sz. ítélete és 2009. szeptember 22-i 196.294. sz. ítélete; a Cour Constitutionnelle 2009. november 3-i 174/2009. sz. ítélete.

18 – Lásd például a C-448/98. sz. Guimont-ügyben 2000. december 5-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-10663. o.) 23. pontját; a C-515/99., C-519/99–C-524/99. sz., valamint a C-526/99–C-540/99. sz., Reisch és társai egyesített ügyekben 2002. március 5-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-2157. o.) 26. pontját; a C-6/01. sz., Anomar és társai ügyben 2003. szeptember 11-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-8621. o.) 41. pontját; valamint a C-212/06. sz., Gouvernement de la Communauté française és Gouvernement wallon ügyben 2008. április 1-jén hozott ítélet (EBHT 2008., I-1683. o.) 29. pontját.

helyzetben a közösségi [most már uniós] jog alapján rendelkezne”.[19] Belgium meghatalmazottja ugyanis szóbeli előadásában elismerte, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak a Bíróság válaszára lenne szüksége annak vizsgálatához, hogy fennáll-e az uniós jog okozta fordított irányú hátrányos megkülönböztetés.

44. Következésképpen a Bíróságnak meg kell válaszolnia az előterjesztett kérdéseket.

Az eldöntendő kérdések átcsoportosítása

45. A nemzeti bíróság által feltett kérdések három érvelési vonulatot vetítenek előre. Ezek – noha talán nem teljesen egyértelműek az előterjesztett kérdések tényleges megfogalmazásából – az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban szereplő részletesebb elemzésből levezethetők.

46. A kérdést előterjesztő bíróság legfőbb aggálya ahhoz kapcsolódik, hogy a Szerződés uniós polgársággal kapcsolatos rendelkezéseinek alkalmazhatóságához szükség van-e a mozgásra. A kérdést előterjesztő bíróság tudatában van annak, hogy az EUMSZ 20. és 21. cikk fogalmilag eltér az EUMSZ 45. cikk szerinti munkavállalók szabad mozgásától, az EUMSZ 49. cikk szerinti letelepedés szabadságától (illetve az EUMSZ 34. cikkben és azt követő cikkekben szereplő valamennyi „gazdasági” szabadságtól). Azonban menynyiben térnek el a polgársággal kapcsolatos rendelkezések?

47. A nemzeti bíróság ezután az alapvető jogok szerepére kérdez rá (különösen a családi élethez való alapvető jogra, amint azt a Bíróság a Carpenter-ügyben,[20] a MRAX-ügyben,[21] valamint a Zhu és Chen ügyben[22]) az EUMSZ 20. és EUMSZ 21. cikk hatályának meghatározásakor kidolgozta.

48. A nemzeti bíróság végül arról kérdez, hogy miként működik az EUMSZ 18. cikk a személyeknek az uniós polgársággal kapcsolatos rendelkezéseken keresztül az uniós jog okozta fordított irányú hátrányos megkülönböztetéssel szembeni védelmében.

19 – Az előző lábjegyzetben hivatkozott Gouvernement de la Communauté française és Gouvernement wallon ügyben hozott ítélet 40. pontja.

20 – A C-60/00. sz. ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6279. o.).

21 – A C-459/99. sz. ügyben 2002. július 25-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6591. o.).

22 – A C-200/02. sz. ügyben 2004. október 19-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-9925. o.). A Zhu és Chen üggyel kapcsolatos nemzeti iratok vizsgálatát követően, megragadnám az alkalmat, hogy a felek nevével kapcsolatos, már régóta fennálló zavart tisztázzam. Catherine anyjának leánykori neve Lavette Man Chen. Házasságot kötött Guoqing Zhuval (ismertebb nevén: Hopkins Zhu) és Zhu asszonynyá vált. A házaspár leányának neve tehát Catherine Zhu. A C-200/02. sz. ügy alapjául szolgáló kereset benyújtásakor mind az anya, mind lánya családi neve Zhu volt. A Chenre való hivatkozás (és az ebből eredő zavar a tekintetben, hogy melyik felperes volt Zhu, és melyik Chen) egyszerű félreértés eredménye.

49. Az egyértelműség érdekében, valamint azért, hogy a kérdést előterjesztő bíróság hasznos választ kapjon, a három kérdést a következőképpen fogom megközelíteni.

50. Először azzal a kérdéssel fogok foglalkozni, hogy uniós polgárokként Diego és Jessica annak ellenére hivatkozhatnak-e az EUMSZ 20. és EUMSZ 21. cikkre, hogy (még nem) távoztak az állampolgárságuk szerinti tagállamból; valamint hogy ennélfogva G. Ruiz Zambrano hivatkozhat-e származékos tartózkodási jogra azért, hogy Belgiumban legyen, és gondját viselhesse gyermekeinek, támogathassa gyermekeit (1. kérdés). E kérdés vizsgálatakor azt kell megfontolnom, hogy ez – amint azt erőteljesen sugallták – „tisztán belső" helyzet-e, vagy pedig valóban elégséges kapcsolat áll fenn az uniós joggal ahhoz, hogy a polgársággal kapcsolatos jogokra lehessen hivatkozni. Ez azt a kérdést is felveti, hogy az EUMSZ 21. cikk két független jogot – a mozgáshoz való jogot *és* az önálló tartózkodási jogot – ölel-e fel, vagy pusztán a mozgáshoz való jogot biztosítja (és csak az *után* a tartózkodási jogot).

51. Másodszor, a nemzeti bíróság által többször felvetett, fordított irányú hátrányos megkülönböztetés kérdésével fogok foglalkozni. Így tehát meg fogom vizsgálni az EUMSZ 18. cikk hatályát, és rákérdezek, hogy az alkalmazható-e az uniós jog uniós polgársággal kapcsolatos rendelkezései okozta fordított irányú hátrányos megkülönböztetés eseteinek rendezésére (2. kérdés). Jóllehet ezt a kérdést az elmúlt években a Bíróság már többször érintette,[23] továbbra is megválaszolatlan marad.

52. Végül az alapvető jogok kérdésével (3. kérdés) foglalkozom. A nemzeti bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban igen egyértelművé tette, hogy arra vonatkozóan keres iránymutatást, hogy a családi élethez való alapvető jog szerepet játszik-e a jelen ügyben, amikor is sem az uniós polgár, sem pedig kolumbiai szülei nem hagyták el Belgium területét. Ez a kérdés viszont egy sokkal inkább alapvető kérdést vet fel: mire terjed ki az uniós alapvető jogok hatálya? Lehet-e ezekre önállóan hivatkozni? Vagy ezeknek valamely ponton másik, klasszikus uniós joghoz kell kapcsolódniuk?

53. Mivel egyértelmű, hogy az alapvető jogok kérdése vezérmotívumként tűnik végigívelni mindhárom kérdésen, mielőtt elemzésembe belekezdenék, azt vizsgálom meg – egyfajta előszóként –, hogy kézenfekvő-e úgy vélni, hogy G. Ruiz Zambrano és családja ki van téve az uniós jog szerinti, a családi élethez való alapvető jog megsértése elszenvedése tényleges veszélyének.

23 – Lásd különösen a fenti 18. lábjegyzetben hivatkozott, Gouvernement de la Communauté française és Gouvernement wallon ügyben ismertetett indítványomat.

Előszó: G. Ruiz Zambrano családi körülményei, valamint a családi élethez való uniós alapvető jog potenciális megsértése

54. A Carpenter-ügyben[24] a Bíróság az uniós jog általános elveinek részeként ismerte el a családi élethez való alapvető jogot. E következtetés levonásához az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: strasbourgi bíróság) ítélkezési gyakorlatára támaszkodott. A Boultif-ügyben[25] az említett bíróság kimondta, hogy „az érintett személynek abból az országból történő eltávolítása, amelyben közeli rokonai laknak, beavatkozást jelenthet az érintettnek a családi élet tiszteletben tartásához való, az [EJEE] 8. cikkének(1) bekezdésében biztosított jogába".[26] Az EJEE-ben a „család" fogalommeghatározása leginkább a „családmagra"[27] korlátozódik, amely egyértelműen magában foglalja G. Ruiz Zambranót és Moreno Lópezt mint Diego és Jessica szüleit.

55. A strasbourgi bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében továbbá valamely személynek a családtagjai köréből való eltávolítása csak abban az esetben megengedhető, ha az „a demokratikus társadalomban szükséges intézkedésnek minősül, azaz kényszerítő társadalmi szükséglettel igazolható és különösen a kitűzött jogszerű célhoz képest arányos"[28]. Az EJEE 8. cikkének(1) bekezdésével biztosított jogtól eltérve, az EJEE 8. cikke (2) bekezdésének alkalmazása olyan arányossági vizsgálatot von maga után, amely (többek között) olyan tényezőket vesz figyelembe, mint például azt, hogy a család mikor telepedett le, a felperes jóhiszeműségét, annak az államnak a kulturális és társadalmi ellentéteit, ahová a családtagokat vinnék, valamint a szerződő állam társadalmába való beilleszkedésük mértékét.[29]

56. A Bíróság, a maga részéről – noha erőteljesen támaszkodik a strasbourgi bíróság ítélkezési gyakorlatára – kidolgozta saját érvelését. Összefoglalva: a Bíróság a következő esetekben és/vagy a következő tényezőkre való hivatkozással fog védelmet biztosítani.[30]

24 – A fenti 20. lábjegyzetben hivatkozott ügyben hozott ítélet 41. pontja; lásd még a fenti 21. lábjegyzetben hivatkozott MRAX-ügyben hozott ítélet 53. pontját; a C-441/02. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2006. április 27-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-3449. o.) 109. pontját; a C-157/03. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2005. április 14-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-2911. o.) 26. pontját; a C-503/03. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2006. január 31-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-1097. o.) 41. pontját; a C-109/01. sz. Akrich-ügyben 2001. szeptember 23-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-9607. o.) 58. és 59. pontját; a C-540/03. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 2006. június 27-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-5769. o.) 52. pontját; valamint a C-127/08. sz., Metock és társai ügyben 2008. július 25-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-6241. o.) 79. pontját. A családi élethez való közösségi alapvető jogról, valamint annak a harmadik országok állampolgáraira gyakorolt hatásáról lásd: Carrera, S., *In Search of the Perfect Citizen?* Marinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2009, 375–388. o.

25 – Az EJEB, 2001. augusztus 2-i Boultif kontra Svájc ítélet, Ítéletek és Határozatok Tára, 2001-IX., 39., 41. és 46. §.

26 – Lásd még: az EJEB, 2002. július 11-i Amrollahi kontra Dánia ítéletet, nem tették közzé, 33–44. §.

27 – Az EJEB, 2003. október 9-i Slivenko kontra Lettország ítélet, Ítéletek és Határozatok Tára, 2003-X., 94. §.

28 – Lásd az EJEB, 1997. szeptember 26-i Mehemi kontra Franciaország ítéletet, Ítéletek és Határozatok Tára, 1997-VI., 34. §, valamint az 1998. február 19-i Dalia kontra Franciaország ítéletet, Ítéletek és Határozatok Tára, 1998-I., 52. §.

29 – Az EJEB, 2001. december 21-i Sen kontra Hollandia ítélet, nem tették közzé, 40. §.

30 – Az EJEE 8. cikkét illetően a Bíróság ítélkezési gyakorlata és a strasbourgi bíróság ítélkezési gyakorlata közötti eltérésekről lásd: Sudre, F., *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme,* 3. kiadás, Párizs, PUF, 2003., 510. és 511. o.

57. Először is, a védelem biztosításához a Bíróság nem követeli meg, hogy az uniós polgár legyen az alapeljárás felperese. Ily módon előfordult már, hogy az uniós jog szerinti, a családi élethez való alapvető jog szolgált arra, hogy közvetve védelmet biztosítson harmadik ország olyan állampolgárainak, akik valamely uniós polgár közeli családtagjai voltak. Mivel másként az uniós polgár családi élethez való jogába való beavatkozásra került volna sor, szintén védelmet élvezett a harmadik ország azon állampolgára, aki az eljárást megindító családtag volt.[31]

58. Másodsorban, az alapvető jogra még akkor is lehet hivatkozni, ha az országban nem jogszerűen tartózkodik az a családtag, akit az ország elhagyására köteleznek.[32]

59. Harmadsorban, a Bíróság figyelembe veszi, hogy a családtag veszélyt jelent-e a közrendre vagy közbiztonságra (ami igazolná a területről való kiutasítást).[33]

60. Negyedsorban, a Bíróság csak abban az esetben fog helyt adni a jogokkal való visszaélésre alapított igazolásnak, ha a tagállam egyértelműen bizonyította a felperes rosszhiszeműségét.[34]

61. Az alapvető jogoknak a jelen ügyben szóban forgó ezen említett és egyéb sajátosságait – a családi élethez való jogot és a gyermek jogait – tükrözi a Charta 7. cikke, valamint 24. cikkének (3) bekezdése. A kérdéses időszakban a Charta nem volt kötelező erejű, és nem kötötte a belga hatóságokat. A Chartára azonban a Bíróság – többek között a családi élethez való joggal kapcsolatos ügyekben – értelmezési segítség gyanánt már támaszkodott.[35] A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta a Charta az elsődleges jog részévé vált.[36]

62. Véleményem szerint a belga hatóságoknak a G. Ruiz Zambranót Belgium elhagyására kötelező határozata – amelyet azután a

31 – Lásd a fenti 20. lábjegyzetben hivatkozott Carpenter-ügyben hozott ítéletet. A fenti 22. lábjegyzetben hivatkozott Zhu és Chen ügyben mind a kiskorú leánygyermek (Catherine Zhu, uniós polgár), mind pedig a harmadik ország állampolgára (anyja, M.L. Chen asszony) formailag felperesek voltak. Catherine életkora miatt azonban az eljárást – lánya és saját nevében – valójában egyedül az anya indította.

32 – Lásd a fenti 20. lábjegyzetben hivatkozott Carpenter-ügyben hozott ítélet 44. pontját. Az Egyesült Királyság bevándorlási joga értelmében M. Carpenter az „engedélyezett tartózkodási idejüket túllépő személynek" minősült (olyasvalaki, aki engedéllyel rendelkezett arra, hogy belépjen az Egyesült Királyság területére, de az engedély lejártát követően is ott maradt), míg G. Ruiz Zambrano menedékkérő, akinek menedékjog iránti kérelmét elutasították. Meglátásom szerint azonban ezen az alapon nem lehet különbséget tenni. A Carpenter-ügyben hozott ítéletből egyértelmű, hogy a Secretary of State a nemzeti jog értelmében jogosult volt eljárást folytatni M. Carpenterrel szemben ugyanúgy, ahogyan ezt a belga hatóságok a jelen ügyben G. Ruiz Zambranóval szemben teszik.

33 – Lásd a fenti 20. lábjegyzetben hivatkozott Carpenter-ügyben hozott ítélet 44. pontját.

34 – Lásd a fenti 20. lábjegyzetben hivatkozott Carpenter-ügyben hozott ítélet 44. pontját; a fenti 22. lábjegyzetben hivatkozott Zhu és Chen ügyben hozott ítélet 36–41. pontját; a fenti 24. lábjegyzetben hivatkozott Akrich-ügyben hozott ítélet 57. pontját, valamint a fenti 24. lábjegyzetben hivatkozott Metock-ügyben hozott ítélet 75. pontját.

35 – Lásd a fenti 24. lábjegyzetben hivatkozott Parlament kontra Tanács ügyben hozott ítélet 38. pontját.

36 – Lásd az EUSZ 6. cikk (1) bekezdését.

tartózkodási engedély részére történő megadásának többszöri megtagadása követett –, gyermekei családi élethez, valamint jogaik őket gyermekekként megillető védelméhez való alapvető jogának, ekként pedig (a Carpenter-ügyben, valamint a Zhu és Chen ügyben hozott ítélet alkalmazásával) a gyermekek apjaként G. Ruiz Zambrano családi élethez való, ezzel egyenértékű jogának potenciális megsértését képezi. Azért mondom azt, hogy „potenciális", mert G. Ruiz Zambrano még mindig belga területen tartózkodik. Nyilvánvaló azonban, hogy a kiutasítási határozat végrehajtásával bekövetkezne e jogok megsértése.

63. Az is nyilvánvaló, hogy a jogsértés valószínűleg súlyos lenne. Ha G. Ruiz Zambranót kiutasítanák, akkor házastársával is ezt tennék. Ezen intézkedések gyermekekre gyakorolt hatása rendkívüli lenne. A gyermekek – életkoruk miatt – már nem tudnának önálló életet élni Belgiumban. A kisebb rossz tehát vélhetően az lenne, hogy szüleikkel együtt hagynák el Belgiumot. Ez azonban azzal járna, hogy kiszakítanák őket abból a társadalomból és kultúrából, amelybe beleszülettek és beilleszkedtek. Jóllehet végső soron a nemzeti bíróság feladata az adott ügy részletes értékelése, célszerűnek tűnik abból kiindulni, hogy a jogsértés akár jelentős is lehet.

64. Igaz, hogy G. Ruiz Zambrano gyermekei akkor születtek, amikor helyzete már jogellenes volt. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban szereplő dokumentumokból azonban az tűnik ki, hogy G. Ruiz Zambrano teljes mértékben beilleszkedett a belga társadalomba, és nem jelent sem fenyegetést, sem veszélyt. Miközben – a tények egyedüli ítészeként – a nemzeti bíróság feladata, hogy e tekintetben bármely szükséges tényt megállapítson, nekem úgy tűnik, hogy a következő tényezők alátámasztják ezt a meglátást.

65. Először is, G. Ruiz Zambrano Belgiumba való belépését követően rendszeresen dolgozott, megfelelően hozzájárult a belga társadalombiztosítási rendszerhez, és nem igényelt pénzügyi támogatást.[37] Másodszor, úgy tűnik, hogy ő maga és házastársa, Moreno López rendes családi életet éltek, gyermekeik pedig jelenleg iskolába járnak Belgiumban. Harmadszor, a belga hatóságok hajlandóak voltak elfogadni G. Ruiz Zambranónak a belga állam bevételeihez való társadalombiztosítási hozzájárulását abban az öt évben, amíg a Plastoriánál dolgozott, amely hajlandósággal igencsak különös módon áll ellentétben az, ahogyan a belga minisztérium vonakodik

37 – Emlékeztetni kell arra, hogy a G. Ruiz Zambrano által jelenleg igényelt munkanélküli-ellátás olyan ellátás, amelyre őt a járulékfizetési előzmények feljogosítanák, amennyiben a Plastoriánál történt foglalkoztatását – Diego születésétől kezdve – úgy kezelnék, hogy az beleszámít a jogosultságot keletkeztető szükséges foglalkoztatási időtartamba.

megadni számára a tartózkodási engedélyt.[38] Negyedszer, az, hogy a menekültek és hontalanok általános felügyeleti hatósága a visszaküldés tilalmára (non-refoulement) vonatkozó határozatot hozott, azt jelzi, hogy G. Ruiz Zambrano és családja nem küldhető vissza Kolumbiába, mert az őket tényleges veszélybe sodorná. Így tehát, ha Belgium területének elhagyására kötelezték őket, olyan harmadik országot kellene találniuk, amely hajlandó őket befogadni, és amely harmadik országgal vagy van, vagy nincs kapcsolatuk. Ötödször, a belga hatóságok – azzal, hogy G. Ruiz Zambranónak 2009-ben átmeneti, megújítható tartózkodási engedélyt adtak, hallgatólagosan megerősítették, hogy Belgiumban való jelenléte nem jelent veszélyt a társadalomra, valamint hogy nincs olyan, a közérdekkel kapcsolatos kényszerítő megfontolás, amely igazolná, hogy őt az ország azonnali elhagyására kötelezik.

66. Ezen okok miatt nekem úgy tűnik, hogy ha a belga hatóságok G. Ruiz Zambrano első belga gyermeke (Diego) születését követően a tartózkodási engedély részére történő megadásának megtagadása után a vele szemben hozott és őt az ország elhagyására kötelező, még végre nem hajtott határozatot végrehajtották volna,[39] valószínű, hogy ezt Diego – ekként pedig közvetetten G. Ruiz Zambrano – uniós jog szerinti, a családi élethez való alapvető joga megsértésének kellene tekinteni.

1. kérdés – Uniós polgárság

Bevezető megjegyzések

67. 1992-ben a Maastrichti Szerződés az európai polgárságot valamennyi tagállami állampolgár számára újszerű és kiegészítő jogállásként vezette be. Az új Szerződés – azzal, hogy minden polgár számára jogot biztosít arra, hogy a tagállamok területén szabadon mozogjon és tartózkodjon – elismerte az újonnan létrehozott Unióban a személyek által játszott alapvető szerepet, *függetlenül attól, hogy gazdaságilag aktívak-e, vagy sem*. Minden egyes polgár olyan jogokat élvez és őket olyan kötelezettségek terhelik, amelyek együttesen új jogállást alkotnak: olyan jogállást, amelynek – amint azt a Bíróság 2001-ben

38 – A C-456/02. sz. Trojani-ügyben (EBHT 2004., I-7573. o.) az, hogy a brüsszeli helyi igazgatási szervek annak ellenére megadták a tartózkodási engedélyt (permis de séjour), hogy a belga társadalombiztosítási hatóságok az ún. minimex nyújtását vitatták, úgy tűnik, szerepet játszott a Bíróság azon döntésében, hogy M. Trojani hivatkozhat az EK 12. cikkel (jelenleg EUMSZ 18. cikk) összefüggésben olvasott EK 18. cikkre (jelenleg EUMSZ 21. cikk); lásd az ítélet 44. pontját. G. Ruiz Zambrano jelenlegi átmeneti, megújítható tartózkodási engedélye a Conseil d'État előtt folyamatban lévő fellebbezési eljárás időtartamára korlátozódik. Lásd a fenti 27. pontot.

39 – Meglátásom szerint, noha a kiutasítási határozatot a Conseil d'État előtt folyamatban lévő fellebbezéssel kapcsolatos döntésig felfüggesztették, azt nem vonták vissza.

megállapította – „célja, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen”[40].

Hivatkozhat-e valaki az uniós polgárságból eredő jogokra pusztán az állampolgársága szerinti tagállamban való tartózkodás okán?

A mozgás és a szabad mozgáshoz való klasszikus (gazdasági) jogok

68. E kijelentés következményei – meglátásom szerint – legalább annyira fontosak és messze hatóak, mint a Bíróság ítélkezési gyakorlatának korábbi mérföldkövei. A Bíróság által az uniós polgárságnak a Gryzelczyk-ügyben adott leírását a Van Gend en Loos ügyben tett azon, igen eredeti kijelentésével potenciálisan hasonló jelentőségűnek tekintem, miszerint „a Közösség a nemzetközi jog új jogrendjét képezi, melynek javára az államok […] korlátozták szuverén jogaikat, és amelynek alanyai nemcsak a tagállamok, hanem azok állampolgárai is”[41].

69. Köztudomású, hogy ahhoz, hogy valaki a négy szabadsághoz társuló gazdasági jogokra hivatkozhasson, ahhoz a tagállamok közötti valamiféle mozgásra általában szükség van. Még ezzel összefüggésben is meg kell jegyezni, hogy a Bíróság elismerte az ilyen jogok gyakorlásának veszélyeztetésétől, illetve akadályozásától való tartózkodás fontosságát, és rosszallóan nézte azokat a nemzeti intézkedéseket, amelyek a szabad mozgáshoz való jog potenciális gyakorlására visszatartó hatást gyakorolhatnak.

70. A Dassonville-ügyben hozott ítéletében[42] a Bíróság oly emlékezetesen kimondta, hogy „a tagállamok minden olyan kereskedelmi szabályozását, amely közvetlenül vagy közvetve, ténylegesen vagy potenciálisan akadályozhatja a[z Unión] belüli kereskedelmet, mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedésnek kell tekinteni”. E tág megfogalmazás lehetővé tette a Bíróság számára, hogy még abban az esetben is vizsgálja a hátrányosan megkülönböztető és hátrányosan nem megkülönböztető nemzeti intézkedéseket,

40 – A C-184/99. sz. Grzelczyk-ügyben 2001. szeptember 20-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-6193. o.) 31. pontja, amelyet később többek között a következő ügyekben erősítettek meg: a C-224/98. sz. D’Hoop-ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6191. o.) 28. pontja; a C-413/99. sz., Baumbast és R ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-7091. o.) 82. pontja; a C-482/01. és C-493/01. sz., Orfanopoulos és Oliveri egyesített ügyekben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-5257. o.) 65. pontja; a C-148/02. sz. Garcia Avello ügyben 2003. október 2-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-11613. o.) 22. pontja; a fenti 22. lábjegyzetben hivatkozott Zhu és Chen ügyben hozott ítélet 25. pontja; a C-224/02. sz. Pusa-ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-5763. o.) 16. pontja; a C-147/03. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2005. július 7-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-5969. o.) 45. pontja; a C-209/03. sz. Bidar-ügyben 2005. március 15-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-2119. o.) 31. pontja; a C-403/03. sz. Schempp-ügyben 2005. július 12-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-6421. o.) 15. pontja; a C-145/04. sz., Spanyolország kontra Egyesült Királyság ügyben 2006. szeptember 12-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-7917. o.) 74. pontja; a C-50/06. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 2007. június 7-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-4383. o.) 32. pontja, valamint a C-524/06. sz. Huber-ügyben 2008. december 16-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-9705. o.) 69. pontja.

41 – A 26/62. sz. Van Gend en Loos ügyben 1963. február 5-én hozott ítélet (EBHT 1963., 1. o.) 12. pontja. A Van Gend en Loos ügyben a Bíróság kimondta, hogy a tagállamok, „bár szűk területeken”, de korlátozták szuverén jogaikat. A Van Genden Loos ügyben tett kijelentésnek a 2/94. sz. véleményben történt megismétlésekor a mondat második felét nem tartották meg.

42 – A 8/74. sz. Dassonville-ügyben 1974. július 11-én hozott ítélet (EBHT 1974., 837. o.) 5. pontja.

amikor áruk nem szükségszerűen mozogtak.[43] Valamely nemzeti intézkedés elkedvetlenítő hatása elegendő lehet a jelenleg már az EUMSZ 34. cikk (a korábbi EK 28. cikk) alkalmazásához. Ily módon a Bíróság a Carbonati-ügyben hozott ítéletében[44] – Poiares Maduro főtanácsnok nyomán – megállapította, hogy valamely tagállamon belül az árukra kivetett díjak sértik a Szerződést.[45] A Bíróság egyértelműen kimondta, hogy az EUMSZ 26. cikk(2) bekezdése (a korábbi EK 14. cikk (2) bekezdése), amikor a belső piacot „olyan, belső határok nélküli térségként" határozza meg, amelyben „biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása", akkor ezt anélkül teszi, hogy „megkülönböztetne államok közötti, illetve államokon belüli határokat".[46]

71. Hasonló vizsgálatot végeztek a személyek és szolgáltatások szabad mozgását illetően Säger-ügyben[47], amelyben a Bíróság kifejtette, hogy az EGK 25. cikk (jelenleg EUMSZ 56. cikk) „nemcsak a szolgáltatóval szemben az annak honossága alapján alkalmazott bármiféle hátrányos megkülönböztetés eltörlését követeli meg, hanem valamenynyi korlátozás megszüntetését, akkor is, ha azok különbségtétel nélkül vonatkoznak a nemzeti és az egyéb tagállamokból származó szolgáltatókra, amennyiben azok akadályozzák vagy kevésbé vonzóvá teszik a valamely olyan másik tagállamban letelepedett szolgáltató által nyújtott szolgáltatásokat, ahol az jogszerűen nyújt hasonló szolgáltatásokat"[48]. Ez az érvelés a Kraus-ügyben[49] teljesedett ki, amelyben a Bíróság kimondta, hogy a közösségi jog hatálya alá tartoznak azok az intézkedések is, amelyek „alkalmasak arra, hogy megzavarják, vagy kevésbé vonzóvá tegyék a Szerződés által biztosított alapvető szabadságoknak a[z uniós] polgárok – ideértve az intézkedést hozó tagállam állampolgárait is – általi gyakorlását.[50]

72. Ennélfogva mára állandó ítélkezési gyakorlat, hogy hivatkozhat a Szerződésben biztosított jogokra az, akinek az EU-n belüli mozgásra irányuló képességét „megzavarják" vagy „kevésbé vonzóvá teszik", még akkor is,

43 – Lásd többek között a 178/84. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1987. március 12-én hozott ítélet (EBHT 1987., 1227. o.) 27. pontját; a C-192/01. sz., Bizottság kontra Dánia ügyben 2003. szeptember 23-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-9693. o.) 39. pontját; a C-322/01. sz., Deutscher Apothekerverband ügyben 2003. december 11-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-14887. o.) 66. pontját; a C-420/01. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2003. június 19-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-6445. o.) 25. pontját; valamint a C-24/00. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2004. február 5-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-1277. o.) 22. pontját.

44 – A C-72/03. sz. ügyben 2004. szeptember 9-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-8027. o.).

45 – A főtanácsnok nyíltan leírta a Carbonati-ügyhöz hasonló ügyekben szóban forgó intézkedések jellegét, elismerve, hogy „a hátrányos megkülönböztetést nem a nemzeti szabályozás, és nem is maga az uniós jog valósítja meg. Mégis ez az eredménye az uniós jog és a kérdéses nemzeti szabályozás részleges alkalmazásának. Még ha nem is szándékosan és előreláthatóan, ez a helyzet szükségszerű következménye az uniós jog alkalmazásának. Bár lényeges elemeiben a belső jog hatálya alá tartozik, ez az uniós jog szempontjából köztes helyzetnek minősül. Szándékosan vagy akaratlanul előidézett hatásai alapján az uniós jog e helyzet egyik alkotórészévé válik" (62. pont).

46 – A fenti 44. lábjegyzetben hivatkozott Carbonati-ügyben hozott ítélet 23. pontja.

47 – A C-76/90. sz. ügyben 1991. július 25-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-4221. o.).

48 – A Säger-ügyben hozott ítélet 12. pontja

49 – A C-19/92. sz. ügyben 1993. március 31-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-1663. o.) 28. és 32. pontja.

50 – A Kraus-ügyben hozott ítélet 32. pontja. Lásd még különösen a C-370/90. sz. Singh-ügyben 1992. július 7-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-4265. o.) 23. pontját, amelyben ezt az ítélkezési gyakorlatot a házastársak családi egységére alkalmazták.

ha ezt a saját állampolgársága szerinti tagállam teszi.[51]

73. A Bíróság némileg felhígította azt az elgondolást, hogy a jogok gyakorlása határon átnyúló tényleges fizikai mozgást tesz szükségessé. Ily módon az Alpine Investments ügyben hozott ítéletében[52] kimondta, hogy a Szerződés szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezéseinek hatálya tartozik a valamely másik tagállambeli potenciális ügyfeleknek való telefonálással szembeni tilalom, annak ellenére, hogy fizikai mozgásra nem került sor. A Carpenter-ügyben[53] a Bíróság elfogadta, hogy az uniós jog meghatározó jelentőségű tényező az egyesült királyságbeli hatóságok által egy Fülöp-szigeteki állampolgárral szemben hozott kiutasítási határozat megtámadásának eredménye tekintetében. Az uniós jogra való hivatkozás alapja az volt, hogy M. Carpenter férje, aki brit állampolgár, időnként más tagállamokba utazott, hogy egy brit újságban meglévő hirdetési felületet értékesítsen. A Bíróság elfogadta azt az érvet, hogy könnyebb volt M. Carpenter férje számára, hogy szolgáltatásokat nyújtson és vegyen igénybe, mert M. Carpenter a férje előző házasságából született gyermekeket gondozta. A Bíróság ezért arra a következtetésre jutott, hogy M. Carpenter kiutasítása korlátozná férjének a szolgáltatások nyújtására és igénybevételére irányuló jogát, valamint a családi élethez való alapvető jogát.[54]

74. A Bíróság nemrégiben a Metock-ügyben hozott ítéletében[55] elismerte, hogy a szabad mozgáshoz való jogok B.B. Metock – kameruni állampolgár, aki később brit állampolgárságot szerzett és férjével (aki szintén kameruni, és akivel Kamerunban ismerkedett meg 12 évvel korábban) történt házasságkötésekor Írországban már letelepedett és dolgozott – általi korábbi gyakorlása elegendő ahhoz, hogy férje számára lehetővé váljon származékos tartózkodási jogot szerezni Írországban, annak ellenére, hogy nem felelt meg a nemzeti jog azon követelményének, miszerint Írországba érkezése előtt valamely másik tagállamban kell jogszerűen tartózkodnia.[56]

A mozgás és az uniós polgárság

75. A polgársággal kapcsolatos számos ügyben egyértelműen meghatározható, határokon átnyúló tényező van, amely a klasszikus, szabad mozgással kapcsolatos gazdasági jogok gyakorlásával párhuzamos. Így a Bickel

51 – Lásd többek között a C-55/94. sz. Gebhard-ügyben 1995. november 30-án hozott ítélet (EBHT 1995., I-4165. o.) 37. pontját; a C-285/01. sz. Burbaud-ügyben 2003. szeptember 9-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-8219. o.) 95. pontját; a C-299/02. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 2004. október 14-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-9761. o.) 15. pontját; a C-249/04. sz. Allard-ügyben 2005. május 26-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-4535. o.) 32. pontját; valamint a C-389/05. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2008. júius 17-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-5337. o.) 56. pontját.

52 – A C-384/93. sz. ügyben 1995. május 10-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-1141. o.).

53 – A fenti 20. lábjegyzetben hivatkozott ügy.

54 – A fenti 20. lábjegyzetben hivatkozott Carpenter-ügyben hozott ítélet 39. pontja.

55 – A fenti 24. lábjegyzetben hivatkozott ügy.

56 – A fenti 24. lábjegyzetben hivatkozott Metock-ügyben hozott ítélet 58. pontja.

és Franz ügyben[57] például a két vádlott olyan osztrák, illetve német állampolgár volt, akikkel szemben az olaszországi Trentino-Alto Adige (az egykori Dél-Tirol) tartományban büntetőeljárás volt folyamatban, és akik azt remélték, hogy a tárgyalás németül és nem olaszul fog folyni. A Martínez Sala-ügyben[58] a felperes spanyol állampolgár volt, aki Németországba költözött. A Bidar-ügyben[59] D. Bidar Franciaországból ment az Egyesült Királyságba, hogy édesanyja halála után befejezze tanulmányait, ahol a nagyanyjánál élt azelőtt, hogy diákhitelt kért volna egyetemi tanulmányainak finanszírozása céljából.

76. Ezen túlmenően, amikor valamely tagállam állampolgárai az uniós polgárságból eredő jogokra hivatkoznak saját tagállamukkal szemben, akkor rendszerint sor került már valamilyen korábbi mozgásra ebből a tagállamból, amelybe azután visszatértek. A D'Hoop-ügyben[60] Marie-Natalie D'Hoop Belgiumból Franciaországba ment, ahol befejezte tanulmányait, majd ezután visszatért Belgiumba, ahol a tanulmányaikat befejező és első állásukat kereső fiatalok számára nyújtott „áthidaló" járadékért folyamodott. A Grunkin és Paul ügyben[61] Leonhard Matthias Grunkin Paul Dánia (ahol született, élt és iskolába járt) és Németország (amelynek állampolgára volt) között utazott, hogy ott elvált apjával időt töltsön. Német útlevelét más név helyett ugyanarra a névre akarta kiállíttatni, mint amelyet jogszerűen Dániában kapott.

77. Nem gondolom azonban, hogy az uniós polgárságból eredő jogok gyakorlása mindenkor kibogozhatatlanul és szükségszerűen fizikai mozgáshoz kötődne. Már vannak polgársággal kapcsolatos olyan ügyek is, amelyekben a valódi mozgástényező vagy alig észlelhető vagy egyáltalán nem létezik.

78. Az Avello-ügyben[62] a szülők olyan spanyol állampolgárok, akik Belgiumba költöztek, gyermekeik – Esmeralda és Diego (akik spanyol és belga kettős állampolgárok, és akiknek vitatott családi neve képezte az eljárás tárgyát) – azonban Belgiumban születtek, és amennyiben azt az iratanyagból ki lehetett bogarászni, onnan soha nem távoztak. A Zhu és Chen ügyben[63] Catherine Zhu az Egyesült Királyság egyik részén (Észak-Írország) született, és mindössze az Egyesült Királyságon *belül* mozgott (Angliába ment). Az Írország

57 – A C-274/96. sz. ügyben 1998. november 24-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-7637. o.).

58 – A C-85/96. sz. Martinez Sala-ügyben 1998. május 12-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-2691. o.).

59 – A fenti 40. lábjegyzetben hivatkozott ügy.

60 – A fenti 40. lábjegyzetben hivatkozott ügy.

61 – A C-353/06. sz., Grunkin és Paul ügyben 2008. október 14-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-7639. o.).

62 – A fenti 40. lábjegyzetben hivatkozott ügy.

63 – A fenti 22. lábjegyzetben hivatkozott ügy.

szigetén (többek között Észak-Írországban) született minden személynek akkoriban ír állampolgárságot biztosító jogszabályok – a megfelelő jogi tanáccsal együtt – lehetővé tették számára, hogy az uniós polgárságra hivatkozzon azzal a céllal, hogy az Egyesült Királyságban tartózkodási jogot szerezzen saját maga és kínai édesanyja számára, mivel – kisgyermekként – egyébként nem gyakorolhatta volna uniós polgárként hatékonyan jogait. A Rottmann-ügyben[64] a kritikus állampolgárságot (honosítással szerzett német állampolgárságot, és nem a születéssel, korábban szerzett osztrák állampolgárságot) J. Rottmann Ausztriából Németországba való költözését követően szerezte. Az ítélet azonban figyelmen kívül hagyja ezt a korábbi költözést, és kizárólag azokkal a *jövőbeli* hatásokkal foglalkozik, amelyekkel – J. Rottmann hontalanná válása révén – a német állampolgárság visszavonása járna. (E nemrégi, fontos ítéletre később még részletesebben is vissza fogok térni.)[65]

79. Ha az ember azokat a különféle jogokat vizsgálja, amelyekkel a Szerződés az uniós polgárokat felruházza, egyértelmű, hogy némely ilyen jogra – különösen a szavazáshoz való jogra, valamint a helyhatósági választásokon és az európai parlamenti választásokon a passzív választójogra – csak az érintett személy állampolgársága szerinti tagállamtól eltérő tagállamban lehet hivatkozni.[66] Úgy tűnik, hogy más jogok – az EUMSZ 227. cikkel összhangban petíciónak az Európai Parlamenthez történő benyújtásához való jog, valamint az EUMSZ 228. cikkel összhangban az ombudsmanhoz fordulás joga – földrajzi korlátozás nélkül gyakorolhatók.[67] Az EUMSZ 23. cikk (korábbi EK 20. cikk) szerinti, diplomáciai vagy konzuli védelemhez való jog bármely olyan harmadik országban gyakorolható, amelyben az érintett személy állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képviselettel.

80. Talán nehezebb megragadni, hogy mi a „leglényegesebb" jog, „a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog"[68]. Vegyes jog (a „mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog")? Egymást követő jogok („mozgáshoz való jog, majd a valamikor a múltban bekövetkezett mozgást követően a tartózkodáshoz való jog")? Vagy két független

64 – A C-135/08. sz. Rottmann-ügyben 2010. március 2-án hozott ítélet (EBHT 2010., 1449. o.).

65 – Lásd az alábbi 93. és az azt követő pontokat.

66 – Lásd az EUMSZ 22. cikket (korábbi EK 19. cikk), amely kifejezetten azokat az állampolgárokat említi, akiknek „lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára", valamint az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének b) pontját (korábbi EK 17. cikk), amelynek értelmében az uniós polgárok e jogokat „ugyanolyan feltételekkel" gyakorolják, „mint az adott tagállam állampolgárai".

67 – Mindkét jogot az EUMSZ 24. cikk (korábbi EK 21. cikk) hozza létre. Ugyanezen cikk értelmében valamely uniós polgár (feltehetőleg) írhat bármely intézménynek a világon bárhonnan, feltéve, hogy tiszteletben tartja a nyelvekre vonatkozó szabályozást, és joga van ahhoz, hogy választ kapjon. Ekként (például) G. Ruiz Zambrano gyermekei spanyolul írhatnának valamely intézménynek bármely harmadik országból, valamint bármely tagállamból, és joguk volna választ kapni.

68 – Az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének a) pontjában (korábbi EK 17. cikk), valamint az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében (korábbi EK 18. cikk (1) bekezdése) meghatározottaknak megfelelően.

jog („mozgáshoz való jog” *és* „tartózkodáshoz való jog”)?

Az alapvető jogok hatása

81. Mivel választani lehet aközött, hogy az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének a) pontjában és az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében rögzített, a „tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz” való jog értelmezése olyan helyzetekre korlátozódjon, amelyekben az uniós polgár először egy másik tagállamba ment, illetve annak elismerése között, hogy a mozgás és a tartózkodás kifejezések egymástól szétválasztva is olvashatók, oly módon, hogy nem kizárt az, hogy valamely uniós polgár e jogokra akkor hivatkozzon, ha (anélkül, hogy korábban mozgott volna) az állampolgársága szerinti tagállamában tartózkodik, a kérdés az, hogy mit tegyen a Bíróság?

82. Ezen a ponton vissza kell térni az alapvető jogok uniós jogrenden belüli védelmének kérdéséhez.

83. A szabad mozgás klasszikus kontextusában az alapvető jogok jelentőségét Jacobs főtanácsnok fogalmazta meg a leginkább kifinomultan a Konstantinidis-ügyben[69], amelyben Németországban dolgozó görög masszőrt érintett, aki azt állította, hogy nevének a hatóságok általi átirata sértette az uniós jog szerinti jogait. A Jacobs főtanácsnoknak a Wachauf-ügyben kialakult már meglévő ítélkezési gyakorlat iránti megközelítése messze ható következményekkel járt. A Konstantinidis-ügy megszűnt pusztán az állampolgárságon alapuló megkülönböztetésről szóló ügynek lenni, és a személyazonossághoz való alapvető jogról szóló üggyé vált. A felperes igazának elismerése (ahogyan azt a Bíróság tette ítéletében) azon elmélet elfogadását vonja maga után, hogy valamely uniós polgár, aki egy másik tagállamba megy, *„jogosult* azt feltételezni, hogy bárhová is menjen az EU-n belül kereső tevékenységet folytatni, vele az alapvető értékek[nek] […] megfelelően fog[nak] bánni. […] Más szóval: mondhatja azt, hogy »*civis europeus sum*«, és erre a jogállásra az alapvető szabadságait érő bármely sérelem kifogásolása érdekében hivatkozhat”[70]. A szabad mozgáshoz való jogait gyakorló uniós polgár az uniós jog által védett alapvető jogok teljes skálájára hivatkozhat (függetlenül attól, hogy azokhoz kapcsolódik-e az a gazdasági jellegű munka, amelynek elvégzése céljából a tagállamok között mozog). Ha nem ez lenne a helyzet, akkor eltántorodhatna attól, hogy a szabad mozgáshoz való e jogokat gyakorolja.

84. Paradox lenne (és akkor enyhén fogalmaztam), ha valamely uniós polgár hivatkozhatna

69 – A C-168/91. sz. Konstantinidis-ügyben 1993. március 30-án hozott ítélet (EBHT 1993., I-1191. o.).

70 – Az előző lábjegyzetben hivatkozott Konstantinidis-ügyre vonatkozó indítvány 46. pontja.

az uniós jog szerinti alapvető jogokra akkor, ha a szabad mozgáshoz való gazdasági jogát munkavállalóként gyakorolja, vagy ha a nemzeti jog a Szerződés hatálya alá tartozik (például az egyenlő bérezéssel kapcsolatos rendelkezések esetén), vagy amikor a másodlagos uniós jogszabályokra (mint például a szolgáltatási irányelvre) hivatkozik, de ezt nem tudná megtenni akkor, amikor csupán „tartózkodik" az adott tagállamban. A szemléltetés érdekében tegyünk félre a magából a nemzeti jogrenden belül az EJEE 8. cikkére történő hivatkozásból származtatható minden védelmet, és tegyük fel (felettébb valószínűtlenül), hogy A tagállam nemzeti szabálya csak azon személyek számára biztosít a vallásszabadság tekintetében fokozott védelmet, akik már legalább 20 éve folyamatosan ott tartózkodnak. A tagállam állampolgára (mint Marie-Natalie D'Hoop), aki korábban gyakorolta a szabad mozgáshoz való jogait azzal, hogy a szomszédos B tagállamba ment, és csak nemrégiben tért vissza A tagállamba, uniós polgárságával összefüggésben tudna alapvető jogaira hivatkozni az állampolgársága szerinti tagállammal szemben (mind az EJEE 9. cikkére, mind pedig a Charta 10. cikkére való hivatkozással). Meg tudná-e tenni ugyanezt az a 18 éves uniós polgár, aki B tagállam állampolgára, de aki A tagállamban született, és mindig is ott élt? (A kifogásolt nemzeti szabályban nincs közvetlenül vagy közvetve az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés, ily módon nem lehet az EUMSZ 18. cikkre [korábbi EK 12. cikk] hivatkozni.) A Garcia Avello-ügyben hozott ítélet alapján, a válasz minden bizonnyal igenlő, ez a válasz azonban azt is magában foglalja, hogy a „tartózkodáshoz való jog" önálló jog, és nem olyan jog, amely valamiféle jogi köldökzsinórral kapcsolódik a mozgáshoz való joghoz. Mi a helyzet végül (és itt szintén előrevetítem a fordított irányú hátrányos megkülönböztetés megvitatását) azzal a 18 éves uniós polgárral, aki A tagállam állampolgára, és aki ott tartózkodik, de aki nem tud az uniós joggal meglévő – akár véletlen, akár tervezett – további kapcsolatra rámutatni (például, hogy iskolai kirándulás keretében B tagállamba utazott)?

85. Mindezen előzmények után visszatérek a Bíróság polgársággal kapcsolatos, már meglévő ítélkezési gyakorlatára.

86. Ha az ember kitart azon elmélet mellett, hogy az állampolgárság szerinti tagállamtól eltérő tagállamba való tényleges mozgásra van szükség azelőtt, hogy az uniós polgárként meglévő tartózkodáshoz való jogokra lehessen hivatkozni, az azzal a veszéllyel jár, hogy az eredmény fura és egyszersmind logikátlan lesz. Tegyük fel, hogy egy kedves szomszéd egyszer-kétszer elvitte Diegót és Jessicát a párizsi Astérix Parkba vagy a bretagne-i

tengerpartra.[71] Ez esetben egy másik tagállamban részesültek volna szolgáltatásokban. Amennyiben ekkor a „mozgásukból" eredő jogokra próbálnának hivatkozni, nem lehetne azt állítani, hogy helyzetük Belgiumot illetően „tisztán belső".[72] Elég lenne egyetlen látogatás? Vagy kettő? Esetleg jó néhány? Elégséges lenne-e egy egynapos utazás, vagy egy-két éjszakát is el kellett volna tölteniük Franciaországban?

87. Ha a család – amiatt, hogy el kellene hagynia Belgium és az Európai Unió területét –, mondjuk, Argentínában kérne menedékjogot, Diego és Jessica – uniós polgárokként – az abban a harmadik országban meglévő tagállami képviseletektől kérhetne diplomáciai és konzuli védelmet. Iratokhoz férhetnének hozzá, és írhatnának az ombudsmannak. Ebben az esetben azonban nem tudnának az uniós polgárokként meglévő jogaikra hivatkozni ahhoz, hogy Belgiumban tartózkodhassanak.

88. Ilyen eredmény esetén nehéz elkerülni a kényelmetlenség érzetét. Úgy tűnne, hogy az uniós polgársággal összefüggő jogok gyakorlását lutri, és nem a logika irányítja.

89. Szükségesnek bizonyulna-e a polgárságra vonatkozó ítélkezési gyakorlatot gyökeresen kitágítani ahhoz, hogy a jelen ügyben azt lehessen kimondani, hogy G. Ruiz Zambrano gyermekeinek uniós polgárokként meglévő jogai alkalmazásra kerültek – annak ellenére, hogy még nem merészkedtek az állampolgárságuk szerinti tagállamon kívülre –, és (ha igen) megfontolni azt, hogy G. Ruiz Zambrano hivatkozhat-e származékos tartózkodási jogra?

90. Nem gondolom úgy, hogy különösen nagy lépést kellene tenni.

Vajon ez tisztán belső helyzet?

91. A jelen eljárásban az észrevételeket benyújtó tagállamok egyhangúlag azzal érveltek, hogy G. Ruiz Zambrano helyzete Belgiumot illetően „tisztán belső", valamint hogy ezért az uniós jogi rendelkezéseket – beleértve az uniós polgársággal kapcsolatosakat – nem kell alkalmazni. A Bizottság hasonló érvmenetet fogalmazott meg. Többé-kevésbé mindegyik arra a potenciális védelemre utal, amely akár a nemzeti jog, akár az EJEE alapján G. Ruiz Zambrano és családja rendelkezésére állna, és – váltakozó hevességgel – arra kérik a Bíróságot, hogy ne vizsgálja meg azt a lehetőséget,

71 – Egyértelmű, hogy a gyermekek szülei nem fontolgathatnának meg egy ilyen lépést, és nem kockáztatnák, hogy nem léphetnének be ismét Belgiumba.

72 – Lásd a 186/87. sz. Cowan-ügyben 1989. február 2-án hozott ítélet (EBHT 1989., 195. o.) 15. pontját.

hogy a polgárságra vonatkozó rendelkezések szerinti jogok esetleg alkalmazhatók.

92. Én nem osztom véleményüket.

93. Érdemes megjegyezni, hogy a Rottmann-ügyben, mind Németország (a J. Rottmann honosítása szerinti tagállam), mind pedig Ausztria (származási tagállama) – amelyeket a Bizottság támogatott – azzal érvelt, hogy J. Rottmann „honosításának visszavonására irányuló határozat meghozatalakor – [J. Rottmann] Németországban lakóhellyel rendelkező, német állampolgár volt, aki német hatóság által kibocsátott közigazgatási aktus címzettje volt. […] [T]ehát *tisztán belső* és az uniós joghoz egyáltalán nem kapcsolódó *helyzetről* van szó, mivel az uniós jogot pusztán azon oknál fogva nem kell alkalmazni, hogy valamely tagállam a saját állampolgárára vonatkozóan hoz intézkedést. *Önmagában nem képez határokon átnyúló*, a honosítás visszavonása tekintetében releváns *elemet* az a körülmény, hogy az alapeljárásban szereplőhöz hasonló helyzetben *az érdekelt személy a honosítása előtt élt szabad mozgáshoz való jogával*”[73].

94. Ezen érvelés vizsgálatakor a Bíróság – a kérésnek megfelelően – figyelmen kívül hagyta, hogy J. Rottmann korábban már gyakorolta szabad mozgáshoz való jogát (Ausztriából Németországba), és a jövőbe tekintett, nem pedig a múltba. A Bíróság erélyesen rámutatott, hogy jóllehet az állampolgárság megadása és visszavonása tagállami hatáskörbe tartozó kérdéseket képeznek, az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetekben az érintett nemzeti szabályoknak mindazonáltal figyelembe kell venniük az utóbbit. A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy *„jellegénél és következményeinél fogva* az uniós jog hatálya alá tartozik a […] honosítás visszavonására irányuló határozattal szembesülő […] uniós polgár helyzete, amely határozat őt […] az EUMSZ 20. cikkben biztosított *jogállás, valamint az azzal összefüggő jogok elvesztését esetlegesen maga után vonó helyzetbe* hozza”[74].

95. Nekem úgy tűnik, hogy a Bíróság által a Rottmann-ügyben alkalmazott érvelés – a Zhu és Chen ügyben korábban hozott ítéletével együttesen értelmezve – könnyedén átvehető a jelen ügyben is. Itt a belga állampolgárság G. Ruiz Zambrano gyermekei, Diego és Jessica részére történő megadása volt olyan kérdés, amely az adott tagállam hatáskörébe tartozik. A gyermekek azonban – amint megkapták az állampolgárságot – uniós polgárokká váltak, és jogosultak lettek arra, hogy a részükre ilyen polgárokként biztosított jogokat gyakorolják, belga állampolgárokként meglévő jogaikkal egyidejűleg. Még nem hagyták el saját tagállamukat. Ugyanúgy, ahogyan honosítását követően J. Rottmann sem.

73 – A fenti 64. lábjegyzetben hivatkozott Rottmann-ügyben hozott ítélet 38. pontja, kiemelés tőlem.

74 – A Rottmann-ügyben hozott ítélet 42. pontja, kiemelés tőlem.

Ha a szülők nem rendelkeznek származékos tartózkodási joggal, és el kell hagyniuk Belgiumot, akkor a gyermekeknek – minden bizonnyal – velük kell menniük. Ez a gyakorlatban Diegót és Jessicát „[az uniós polgárságuk révén] biztosított jogállás, valamint az azzal összefüggő jogok elvesztését esetlegesen maga után vonó helyzetbe" hozná. Ebből az következik – amint az J. Rottmann esetében is történt –, hogy a *gyermekek helyzete*, „jellegénél és következményeinél fogva az uniós jog hatálya alá tartozik".

96. Ezen túlmenően – Catherine Zhuhoz hasonlóan – Diego és Jessica szüleik jelenléte és támogatása nélkül nem tudják uniós polgárokként meglévő jogaikat (különösen a bármely tagállamban való mozgáshoz és ott tartózkodáshoz való jogukat) teljes mértékben és hatékonyan gyakorolni. A Zhu és Chen ügyben a Bíróság által elfogadott ugyanilyen kapcsolat alkalmazásából (amely lehetővé teszi egy fiatal gyermeknek, hogy polgársággal kapcsolatos jogaikat hatékonyan gyakorolja) az következik, hogy *G. Ruiz Zambrano helyzete* a tagállamot illetően szintén nem „tisztán belső". Az ő helyzete is az uniós jog hatálya alá tartozik.

97. Mindebből tehát az is következik (csakúgy, mint a Rottmann-ügyben), hogy „[i]lyen körülmények között a Bíróságnak kell döntenie a kérdéseket előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatalra feltett […] kérdésekről", illetve arról – hogy lényegében ugyanezt másként fogalmazzuk –, hogy a jelen üggyel kapcsolatos tényezők *nem* képeznek az uniós joggal való mindenféle kapcsolattól mentes, tisztán belső jogi helyzetet. Ennek során a Bíróságnak – javaslatom szerint – a következő kérdésekben kell majd döntenie: a) fennáll-e annak valószínűsége, hogy beavatkoznak G. Ruiz Zambrano gyermekeinek uniós polgárokként meglévő, a tagállamok területén való mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogaiba? b) ilyen beavatkozás esetén, az elméletileg megengedhető-e? c) ha elméletileg megengedhető, vonatkozik-e arra bármiféle korlátozás (például az arányosság alapján)?

Sor kerül-e ilyen beavatkozásra?

98. Kétségtelen, hogy G. Ruiz Zambrano gyermekeinek – uniós polgárokként – joguk van „a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz". Elméletben gyakorolhatják ezt a jogot. A gyakorlatban azonban életkoruk miatt ezt szüleik nélkül nem tudják megtenni.

99. Ha G. Ruiz Zambrano nem élvezheti Belgiumban a származékos tartózkodási jogot (a kérdés, amelyre a munkanélküli-ellátásra való jogosultsága visszavezet), akkor előbb vagy utóbb el kell hagynia azt a tagállamot, amelynek gyermekei az állampolgárai. Életkoruk miatt (és feltéve, természetesen, hogy az indulás nem tolódik el annyira, hogy a gyermekek

nagykorúvá váljanak), gyermekeinek vele kell menniük.[75] Nem fogják tudni gyakorolni az Európai Unió területén belül való mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukat. Nyilvánvaló a Rottmann-üggyel meglévő párhuzam. J. Rottmann uniós polgárként meglévő jogait komoly veszély fenyegette, mert németországi honosításának visszavonása lehetetlenné tenné számára, hogy e jogokat – személyi hatályuk miatt – gyakorolja. A jelen esetben G. Ruiz Zambrano gyermekei szembesülnek jogaik – ettől nem különböző – fenyegetésével, azok területi hatálya miatt. Továbbra is lehetségesnek kell lennie, hogy az Európai Unió területén maradjanak fizikailag, hogy tagállamok között mozoghassanak, vagy bármely tagállamban tartózkodhassanak.[76]

100. Amint azt láttuk (különösen az Avello-, a Zhu és Chen, valamint a Rottmann-ügyben), a meglévő ítélkezési gyakorlat már lehetővé teszi, hogy a polgársággal kapcsolatos bizonyos jogokra lehessen hivatkozni függetlenül attól, hogy a szóban forgó uniós polgár korábban határokon átnyúló mozgást végzett-e. Nekem úgy tűnik, hogy ha az említettek közül az első két esetben a felperes(ek) nek önálló tartózkodási jogra *kellett* hivatkoznia (hivatkozniuk) az érintett tagállamok hatóságaival szemben (spanyol állampolgárok Belgiumban, ír állampolgár az Egyesült Királyságban), a Bíróság minden bizonnyal elismerte volna ezt a jogot. A Rottmann-ügyben a Bíróság már ennél tovább ment azzal, hogy a Németországban lakóhellyel rendelkező német állampolgár polgársággal összefüggő jövőbeli jogait védte. Ilyen előzmények után mesterkélt lenne nem nyíltani elismerni, hogy (annak ellenére, hogy a gyakorlatban a tartózkodáshoz való jogot – az esetek túlnyomó részében – a mozgáshoz való jog gyakorlását követően gyakorolják) az EUMSZ 21. cikk tartalmaz egy, a tartózkodásra vonatkozó különálló jogot, amely független a szabad mozgáshoz való jogtól.

101. Ennek megfelelően azt javaslom, hogy a Bíróság most ismerje el az önálló tartózkodási jog meglétét.

102. A már tárgyalt okok miatt Diego és Jessica nem gyakorolhatják ezt a tartózkodási jogot szüleik segítsége nélkül. Ennélfogva azt a következtetést vonom le, hogy a jelen ügy körülményei között G. Ruiz Zambrano származékos tartózkodási joga elismerésének megtagadása alkalmas arra, hogy potenciálisan beavatkozzon Diego és Jessica uniós polgárokként meglévő tartózkodási jogának érvényesülésébe.

103. Hozzáfűzném, hogy ha a Bíróság nem tudja elfogadni, hogy az EUMSZ 21. cikk önálló tartózkodási jogot biztosít, én – a jelen

75 – Lásd a fenti 86. és 87. pontot, ahol a családi élethez való jogra gyakorolt hatást tárgyalom.

76 – Elméletileg természetesen lehetséges, hogy valamely másik tagállam esetleg kész befogadni a családot. Ez esetben Diego és Jessica – legalábbis valamelyest – még mindig tudnák jogaikat gyakorolni uniós polgárokként.

ügy körülményei között – még mindig arra a következtetésre jutnék, hogy Diego és Jessica Unió területén belüli mozgás.hoz és tartózkodáshoz való joga érvényesülésébe való potenciális beavatkozás elegendően analóg a Catherine Zhut érintő korlátozással (aki soha nem tartózkodott az Ír Köztársaságban, és valójában soha nem hagyta el az Egyesült Királyság területét) ahhoz, hogy helyzetüket Catherine Zhuéhoz lehessen hasonlítani.

Igazolható-e a beavatkozás?

104. Annak megállapításával kezdem, hogy G. Ruiz Zambrano – azzal, hogy úgy döntött, hogy nem tesz kifejezett nyilatkozatot arra vonatkozóan, hogy gyermekei kolumbiai állampolgárokká váljanak, ehelyett azt választotta, hogy a születésük helye szerinti uniós tagállam állampolgárságát szerezzék meg – élt a számára jogszerűen rendelkezésre álló lehetőséggel. E tekintetben magatartása meglehetősen hasonló M.L. Zhuéhoz és férjéhez. A Bíróság egyértelművé tette, hogy nincs semmi kivetendő abban, ha valaki él a törvényben biztosított valamely lehetőséggel, valamint hogy ez egyértelműen megkülönböztethető a jogokkal való visszaéléstől.[77] A jelen ügy körülményeinek felmerülése óta a belga állampolgársági jogot módosították,[78] és a G. Ruiz Zambranóéhoz hasonló helyzetben lévő személy már nem dönthetne úgy, hogy gyermekét – annak biztosítása érdekében, hogy belga állampolgárságot szerezzen – nem veteti nyilvántartásba a saját országainak diplomáciai vagy konzuli hatóságainál. Akkoriban viszont semmi rossz nem volt abban, amit csinált.

105. Fontos ezt szem előtt tartani, különösen a „zsilipérvvel" kapcsolatban. A tagállamok ellenőrzik, hogy ki válik állampolgárukká.[79] A Bíróság itt kizárólag azokkal a jogokkal foglalkozik, amelyekre ezek a személyek az után hivatkozhatnak, *hogy már valamely tagállam állampolgáraivá váltak,* az uniós polgárság azzal egyidejű megszerzése révén.

106. Ily módon a Kaur-ügyben[80] M. Kaurt nem „foszthatták meg" az uniós polgárként meglévő jogállásából eredő jogaitól, mert nem felelt meg a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága állampolgára fogalommeghatározásának. Mivel az első

77 – Lásd a fenti 24. lábjegyzetben hivatkozott Akrich-ügyben hozott ítélet 55–57. pontját (az uniós jog szerinti jogok tekintetében), valamint a fenti 22. lábjegyzetben hivatkozott Zhu és Chen ügyben hozott ítélet 36. pontját (az eredetileg a nemzeti jogból eredő jogok tekintetében).

78 – Hasonlóképpen az Irish Nationality and Citizenship Act 2004 (az állampolgárságról szóló 2004. évi ír törvény) az ír állampolgársági jogot is módosította (abban az esetben a Bíróság által a Zhu és Chen ügyben hozott ítéletet *követően*).

79 – Lásd a C-369/90. sz. Micheletti-ügyben 1992. július 7-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-4239. o.) 10. pontját; a C-179/98. sz. Mesbah-ügyben 1999. november 11-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-7955. o.) 29. ponját; a C-192/99. sz. Kaur-ügyben 2001. február 20-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-1237. o.) 19. pontját, valamint a fenti 22. lábjegyzetben hivatkozott Zhu és Chen ügyben hozott ítélet 37. pontját.

80 – Az előző lábjegyzetben hivatkozott ügyben hozott ítélet.

akadálynál elbukott és – a rá alkalmazandó állampolgársági szabályok értelmében – nem minősült „valamely tagállam állampolgárának", később nem tudott uniós polgárként az uniós jog szerinti, a bármely tagállamban (köztük az Egyesült Királyságban) való tartózkodáshoz való jogaira hivatkozni.[81] A jelen ügyben azonban G. Ruiz Zambrano gyermekei a belga állampolgárok rendes jogaival rendelkeznek, és azokat élvezik, épp úgy, ahogyan J. Rottmann is honosítás útján megszerzett német állampolgársága szerinti rendes jogokkal rendelkezett, és azokat élvezte.

107. Egyértelmű, hogy vannak olyan helyzetek, amelyekben a jogok uniós polgár általi gyakorlása *nem* függ a tartózkodáshoz való jogoknak valamely felmenő egyenes ági rokon részére történő biztosításától. Ily módon a nagykorúvá vált uniós polgár képes az Európai Unió területén belüli utazáshoz és tartózkodáshoz való jogait anélkül gyakorolni, hogy egyik (vagy mindkét) szülőjének biztosítani kellene a választott tagállamban való tartózkodáshoz való egyidejű jogokat.

108. Véleményem szerint ezért elméletileg elfogadható az uniós polgársággal összefüggő jogokba való azon potenciális beavatkozás, amely akkor következik be, ha valamely felmenő egyenes ági rokon nem élvez automatikus származékos tartózkodási jogot az uniós polgár állampolgársága szerinti tagállamban. Bizonyos körülmények mellett azonban ez nem lehet megengedhető beavatkozás (különösen azért, mert előfordulhat, hogy az nem arányos).

Arányosság

109. Amint azt a Bíróság a Michelletti-ügyben,[82] a Kaur-ügyben[83], legújabban pedig a Rottmann-ügyben kimondta, még ha az állampolgárság megadásának kérdése az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik is, a tagállamoknak hatáskörük gyakorlása során tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogot.[84] Ugyanerre az eredményre jutott a Bíróság a Bickel és Franz ügyben a büntetőjogot és büntetőeljárást illetően,[85] az Avello-ügyben a családi névre irányadó nemzeti szabályok,[86] valamint a Schempp-ügyben a közvetlen adózás tekintetében,[87] amelyek mindegyike olyan terület, ahol a tagállamok még mindig jelentős hatásköröket gyakorolnak.

81 – A fenti 79. lábjegyzetben hivatkozott (és a Rottmann-ügyben hozott ítélet 49. pontjában hivatkozott) Kaur-ügyben hozott ítélet: lásd különösen annak 20–24. pontját.

82 – A fenti 79. lábjegyzetben hivatkozott ügyben hozott ítélet 10. pontja.

83 – A fenti 79. lábjegyzetben hivatkozott ügyben hozott ítélet 19. pontja.

84 – A fenti 64. lábjegyzetben hivatkozott Rottmann-ügyben hozott ítélet 41. és 42. pontja.

85 – A fenti 40. lábjegyzetben hivatkozott ügyben hozott ítélet 17. pontja.

86 – A fenti 40. lábjegyzetben hivatkozott ügyben hozott ítélet 25. pontja.

87 – A fenti 40. lábjegyzetben hivatkozott ügyben hozott ítélet 19. pontja.

110. Itt – mint oly gyakran – olyan helyzetről van szó, amely valamely jog gyakorlását, valamint az e jogba való beavatkozás (vagy az attól való eltérés) potenciális igazolását foglalja magában; a kérdés pedig az arányosság kérdéséhez nyúlik vissza. A jelen ügy körülményei között arányos-e G. Ruiz Zambrano – gyermekeinek uniós polgárokként meglévő jogaiból származtatott – tartózkodási joga elismerésének megtagadása? Jóllehet az arányosság kérdésére vonatkozó döntés (szokás szerint) végső soron a nemzeti bíróság feladata, néhány rövid megjegyzés talán segítségül szolgálhat.

111. Az arányosság elvének a jelen ügyben (csakúgy, mint a Rottmann-ügyben) történő alkalmazása azt teszi szükségessé, hogy a nemzeti bíróság vizsgálja meg azt, hogy „az alapügyben szereplő […] határozat tiszteletben tartja-e az arányosság elvét az e határozat által az érintett személy uniós jogbeli helyzetét illetően gyakorolt következményekre vonatkozóan”[88] (az arányosságnak az esetlegesen a nemzeti jogban előírt vizsgálatán túlmenően). Amint azt a Bíróság abban az ügyben később kifejtette: „[a]z elsődleges jog által az uniós polgárok jogállásának tulajdonított jelentőségre tekintettel figyelembe kell venni azokat az esetleges következményeket, amelyeket ez a határozat idéz elő az érdekelt személy, és – adott esetben – családtagjai számára a valamennyi uniós polgár részére biztosított jogok elvesztése tekintetében. E tekintetben különösen azt kell megvizsgálni, hogy az említett jogvesztés indokolt-e […]”[89].

112. A tárgyaláson a beavatkozó tagállamok hangsúlyozták, hogy a harmadik ország állampolgáraira vonatkozó, tartózkodással kapcsolatos követelmények tagállami hatáskörbe tartoznak. Belgium és Dánia képviselői előadták, hogy G. Ruiz Zambrano sikertelen menedékkérő, akit nem sokkal 1999-ben történt érkezését követően Belgium területének elhagyására köteleztek. Az ez utáni hosszadalmas időszakban jogellenesen tartózkodott ott, és őt nem szabad megilletnie az uniós jog szerinti tartózkodási jognak. Írország képviselője drámai képet festett a harmadik országok állampolgárainak bevándorlásáról, amely elkerülhetetlen következménye lenne annak, ha a Bíróság azt mondaná ki, hogy G. Ruiz Zambrano gyermekei belga állampolgárságából származtatott tartózkodási jogot élvez.

113. G. Ruiz Zambrano képviselője hangsúlyozta, hogy ügyfele csaknem 5 éven keresztül, megszakítás nélkül dolgozott a Plastoriánál. Ezen időszak során megfelelően megfizette a társadalombiztosítási járulékokat. A belga hatóságok által a Plastoriánál lefolytatott vizsgálat során megállapítást nyert, hogy a foglalkoztatása tekintetében nem sértették meg az adó-, társadalombiztosítási és munkajogi rendelkezéseket. Mindössze

88 – A fenti 79. lábjegyzetben hivatkozott Rottmann-ügyben hozott ítélet 55. pontja.

89 – A fenti 79. lábjegyzetben hivatkozott Rottmann-ügyben hozott ítélet 56. pontja.

munkavállalási engedélyének és tartózkodási engedélyének hiánya merült fel; munkáltatója ellen pedig nem tettek intézkedést. Diego és Jessica jó néhány évvel azután született, hogy G. Ruiz Zambrano és házastársa Belgiumba érkezett első gyermekükkel. Nincs bizonyíték arra, hogy a család előbb Diegóval, majd pedig Jessicával való kibővülése kétségbeesett kísérletként szolgált volna arra, hogy minden meglévő kibúvót kihasználjanak azért, hogy Belgiumban maradhassanak. Ez valódi család. G. Ruiz Zambrano Belgiumban teljes egészében beilleszkedett. Gyermekei rendesen járnak a helyi iskolába. G. Ruiz Zambrano nem büntetett előéletű. Azóta azonban mind ideiglenes és megújítható tartózkodási engedélyt, mind pedig C. típusú munkavállalási engedélyt adtak számára.

114. Röviden már foglalkoztam az ír kormány „zsilippel" kapcsolatos érvelésével. Ahogyan azt magának a tagállamnak a példája a Bíróság által a Zhu és Chen ügyben hozott ítéletét követően bizonyította, ha az állampolgárság megszerzésére vonatkozó különös szabályok „kezelhetetlen" eredményekhez vezetnek – illetve úgy tűnik, oda vezetnek –, akkor az érintett tagállam e szabályokat a probléma kezelése érdekében szabadon módosíthatja.

115. Amikor ezt mondom, nem arra ösztönzöm a tagállamokat, hogy idegengyűlöletet tanúsítsanak, vagy készüljenek fel a legroszszabbra, és alakítsák az Európai Uniót „Európa-erődítménnyé". Ez valóban maradi, elítélendő és ráadásul olyan lépés lenne, amely egyértelműen ellentmondana a kinyilvánított politikai célkitűzéseknek.[90] Mindössze arra emlékeztetek, hogy az állampolgárság megszerzésére vonatkozó szabályok a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartoznak. A tagállamok azonban – mivel ők maguk teremtették meg az „uniós polgárság" fogalmát – nem gyakorolhatják az uniós polgárság uniós jog szerinti *következményei* tekintetében ugyanazt a korlátlan hatáskört, mint amely valamely tagállam állampolgárságának megadását kíséri.

116. Azt illetően, hogy G. Ruiz Zambrano nem hagyta el Belgiumot menedékjog iránti kérelmének elutasítása után, emlékeztetek arra, hogy megtámadta a szóban forgó közigazgatási határozatokat; valamint hogy az

90 – A tamperei Európai Tanács 1999. október 15–16-i elnökségi következtetéseiben kijelentették a következőket: „a kihívást […] most annak biztosítása jelenti, hogy a szabadságot – amely magában foglalja az Unió egészében a szabad mozgáshoz való jogot – a mindenki számára hozzáférhető biztonsági és igazságszolgáltatási feltételek mellett lehet élvezni […]. Ezt a szabadságot azonban nem szabad az Unió saját polgárai kizárólagos ügyének tekinteni. Puszta léte is már vonzerőként szolgál mindazok számára világszerte, akik nem tudják azt a szabadságot élvezni, amelyet az uniós polgárok természetesnek vesznek. Ellentmondana az európai hagyományoknak, ha megtagadnánk ezt a szabadságot azoktól, akik körülményei indokoltan késztetik őket arra, hogy területünkhöz próbáljanak hozzáférni" [nem hivatalos fordítás] (2. és 3. pont). Hasonló mezsgyén haladva a 2008. október 15–16-i Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktumban az Európai Tanács felszólítja a tagállamokat, hogy „hozzanak létre a fogadó országban tartósan letelepedni kívánó migránsok ottani harmonikus integrációját elősegítő ambiciózus politikákat; e politikáknak – amelyek végrehajtása jelentős erőfeszítést igényel a fogadó ország részéről – a migránsok jogainak (különösen az oktatáshoz, a munkához, a biztonsághoz, valamint a közszolgáltatásokhoz és a szociális szolgáltatásokhoz való joguk) és kötelezettségeinek […] egyensúlyán kell alapulniuk" [nem hivatalos fordítás].

azokra vonatkozó bírósági eljárás már régóta folyamatban van. Arra is emlékeztetnék, hogy a Carpenter-ügyben a harmadik ország állampolgára (M. Carpenter) azzal sértette meg a nemzeti bevándorlási törvényt, hogy nem hagyta el az Egyesült Királyság területét a látogatóként való tartózkodásra feljogosító engedélye lejártát követően. A Bíróság ezt nem az uniós jog szerinti jogaira való ezt követő igényének leküzdhetetlen akadályaként kezelte, kiemelve, hogy „magatartása az Egyesült Királyságba 1994 szeptemberében történt megérkezésétől kezdődően semmilyen egyéb olyan kifogásra nem adott okot, amely alapján attól kellene tartani, hogy a jövőben veszélyeztetni fogja a közrendet és a közbiztonságot”[91].

117. Ezzel ellentétben a jelen ügyben Diego és Jessica számára igen erőteljes hosszú távú következményekkel jár, ha G. Ruiz Zambrano származékos tartózkodási jogát *nem* ismerik el. Szüleik segítsége és támogatása nélkül nem tudják uniós polgárokként meglévő, tartózkodáshoz való jogukat hatékonyan gyakorolni. Tartózkodási joguk ezért – mindaddig, amíg nem lesznek elég idősek ahhoz, hogy azt saját maguk gyakorolják – csaknem teljes mértékben kiürül (ahogyan Catherine Zhu esetében is történt volna, ha anyja, M.L. Zhu nem tartózkodott volna folyamatosan az Egyesült Királyságban).

91 – A fenti 20. lábjegyzetben hivatkozott Carpenter-ügyben hozott ítélet 44. pontja.

118. A teljesség érdekében szeretnék röviden foglalkozni egy olyan további érvvel, amely a nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő eljárás tárgyából ered, jelesül annak esetleges kockázatával, hogy G. Ruiz Zambrano „indokolatlan teherré” válhat a költségvetés számára.

119. A Baumbast-ügyben hozott ítéletében[92] a Bíróság hangsúlyozta, hogy az EUMSZ 21. cikkben említett korlátozások és feltételek azon elgondolásból fakadnak, hogy az uniós polgárok tartózkodási jogának gyakorlása alárendelhető a tagállamok jogos érdekeinek. E tekintetben „a tartózkodási jog kedvezményezettjei nem válhatnak »indokolatlan« teherré a fogadó tagállam költségvetése számára”[93]. A Bíróság azonban azt is kimondta, hogy „az említett korlátozásokat és feltételeket az uniós jog által előírt korlátozásokat tiszteletben tartva és az uniós jog általános elveinek, különösen az arányosság elvének megfelelően kell alkalmazni”[94]. Ez azt jelenti, hogy az e tekintetben hozott nemzeti intézkedéseknek a kitűzött cél elérésére alkalmasaknak és ahhoz szükségeseknek kell lenniük.[95]

92 – A fenti 40. lábjegyzetben hivatkozott ügy.

93 – A fenti 40. lábjegyzetben hivatkozott Baumbast-ügyben hozott ítélet 90. pontja.

94 – A fenti 40. lábjegyzetben hivatkozott Baumbast-ügyben hozott ítélet 91. pontja.

95 – Lásd többek között a C-259/91., C-331/91. és C-332/91. sz., Alluè és társai egyesített ügyekben 1993. augusztus 2-án hozott ítélet (EBHT 1993., I-4309. o.) 15. pontját; a fenti 22. lábjegyzetben hivatkozott Zhu és Chen ügyben hozott ítélet 32. pontját; a fenti 64. lábjegyzetben hivatkozott Rottmann-ügyben hozott ítélet 56. pontját.

120. Az arányosságnak a jelen ügyben történő értékelése során a nemzeti bíróságnak figyelembe kell vennie, hogy G. Ruiz Zambrano közel 5 évig dolgozott teljes idejű munkaviszonyban a Plastoriánál. Munkaviszonyát az Office national de la sécurité sociale-nak bejelentették. A törvényben előírt társadalombiztosítási járulékokat megfizette, munkáltatója pedig megfizette a megfelelő munkáltatói járulékokat. Ily módon folyamatosan és rendszeresen járult hozzá a fogadó tagállam költségvetéséhez.

121. Véleményem szerint ezek olyan tényezők, amelyek arra engednek következtetni, hogy aránytalan volna a jelen ügyben, ha a származékos tartózkodási jogot nem ismernék el. Végső soron azonban a döntés a nemzeti bíróság, és csakis a nemzeti bíróság kezében van.

122. Ezért azt a következtetést vonom le, hogy az EUMSZ 20. és EUMSZ 21. cikket úgy kell értelmezni, hogy az az uniós polgárság alapján a tagállamok területén való olyan tartózkodási jogot biztosít, amely független a tagállamok közötti mozgáshoz való jogtól. Nem ellentétes ezekkel a rendelkezésekkel az, ha valamely tagállam megtagadja a származékos tartózkodási jog biztosítását olyan uniós polgár felmenő ági rokonától, amely uniós polgár az érintett tagállam állampolgára, és aki még nem gyakorolta szabad mozgáshoz való jogait, feltéve hogy ez a határozat megfelel az arányosság elvének.

2. kérdés – Fordított irányú hátrányos megkülönböztetés

123. Ez a kérdés arra irányul, hogy lehet-e az EUMSZ 18. cikkre hivatkozni az uniós jog (ez esetben az uniós polgárságra irányadó rendelkezések) és a nemzeti jog közötti kölcsönhatás okozta fordított irányú hátrányos megkülönböztetés feloldása céljából. A probléma a következőképpen határozható meg. Ha gyermekek (mint Catherine Zhu) a tartózkodási helyük szerinti tagállamtól eltérő tagállam állampolgárságát szerezték meg, szülője (szüleik) az EUMSZ 21. cikk és a Bíróság által a Zhu és Chen ügyben hozott ítélet alapján a fogadó tagállamban származékos tartózkodási joggal fog(nak) rendelkezni. Diego és Jessica belga állampolgársággal rendelkeznek, és Belgiumban tartózkodnak. G. Ruiz Zambrano az ugyanezen származékos tartózkodási jog igénylése céljából hivatkozhat-e az EUMSZ 18. cikkre, amely – a Szerződés alkalmazási körében – tiltja az „állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetést”?

124. Ha a Bíróság elfogadja az általam az 1. kérdésre vonatkozóan előadott érvelést, úgy ez a kérdés feleslegessé válik. Ha azonban a Bíróság nem követi érvelésemet, meg kell vizsgálni, hogy az EUMSZ 18. cikkre lehet-e hivatkozni az ilyen jellegű, fordított irányú hátrányos megkülönböztetés kezelése céljából.

A jelenlegi ítélkezési gyakorlat: bírálat

125. A Baumbast-ügyben[96] a Bíróság kimondta, hogy az EK 18. cikknek (jelenleg EUMSZ 21. cikk) közvetlen hatálya van, amely gazdasági szempontból nem aktív személyek számára biztosítja a szabad mozgáshoz való önálló jogot. Ennek kimondásakor a Bíróság kiterjesztette a szabad mozgáshoz való jogot az egységes piac gazdaságával közvetlen kapcsolatban nem álló olyan személyekre, akik emiatt nem tudtak a szabad mozgással kapcsolatos „klasszikus" jogokra hivatkozni. A fejlődésnek ez a folyamata – meglátásom szerint – következetes, egyszersmind elkerülhetetlen volt, és logikusan következett az uniós polgárság létrejöttéből. Ha az Európai Unió a kereskedelemfejlesztés kényelmes és tényleges kereteénél többé kívánt fejlődni, akkor biztosítania kellett a megfelelő szerepet azok számára, akiket polgárainak kezdett nevezni.[97]

126. Ez a fejlődés azonban szükségképpen számos további következményt vont maga után.

127. Először is, attól a pillanattól kezdve, hogy a tagállamok úgy döntöttek, hogy az állampolgárság már meglévő fogalmait az „uniós polgárként" meglévő új és kiegészítő jogállással egészítik ki, lehetetlenné vált az ilyen jogalanyokat a termelés puszta gazdasági tényezőinek tekinteni. A polgárok nem az áruk és szolgáltatások előállítása céljából alkalmazott „erőforrások", hanem valamely politikai közösséghez kötött és az alapvető jogok által védett jogalanyok.[98]

128. Másodszor, amikor a polgárok mozognak, ezt emberként, nem pedig robotként teszik. Szerelmesek lesznek, megházasodnak, családot alapítanak. A családi egység – a körülményektől függően – állhat kizárólag uniós polgárokból, illetve uniós polgárokból és harmadik országok állampolgáraiból, akik egymással szoros kapcsolatban állnak. Ha a családtagok nem ugyanabban a bánásmódban részesülnek, mint a szabad mozgáshoz való jogait gyakorló uniós polgár, úgy a szabad mozgás fogalma elveszti minden valós értelmét.[99]

96 – A fenti 40. lábjegyzetben hivatkozott ügyben hozott ítélet 82–84. pontja.

97 – Az európai polgárság Maastricht utáni hatályának és jelentésének két korai, mélyreható vizsgálatáról lásd a következőket: O'Leary, S., *The Evolving Concept of Community Citizenship,* in Hága/London/Boston, Kluwer Law International, 1996., és Closa, C., „The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union", in *Common Market Law Review* 1992., 1137–1169. o.

98 – Az uniós polgárság jelentőségéről, valamint az egyén valamely politikai közösséggel meglévő kapcsolatairól lásd a fenti 40. lábjegyzetben hivatkozott Spanyolország kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítélet 78. és 79. pontját.

99 – Lásd a fenti 20. lábjegyzetben hivatkozott Carpenter-ügyben hozott ítélet 39. pontját. A 2004/38 irányelv – jóllehet az a jelen ügyben nem alkalmazandó – (5) preambulumbekezdésében kimondja, hogy „[a] tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás valamennyi uniós polgárt megillető jogát, ha azt a szabadság és méltóság objektív feltételei mellett gyakorolják, a családtagok számára is biztosítani kell, állampolgárságukra tekintet nélkül".

129. Harmadszor, az Európai Unió – azzal, hogy polgárai számára alapvető jogokat biztosít, és kimondja, hogy ezek a jogok képezik magának az Uniónak az alapját (EUSZ 6. cikk, (1) bekezdés) – elkötelezte magát azon elv mellett, hogy a szabad mozgáshoz való jogokat gyakorló polgárok ezt az alapvető jogok védelme mellett teszik.[100]

130. Negyedszer, a tagállamok a Maastrichti Szerződés ratifikálásával, majd a Szerződések ezt követő módosításával elfogadták, hogy – mivel állampolgáraik egyszersmind uniós polgárok is – a szabad mozgással kapcsolatos jogok e polgárok általi gyakorlásából eredő feszültségek vagy nehézségek kezelése közös feladat. Ez az egyes tagállamok, de egyúttal az Európai Unió feladata is.[101]

131. Ezek a következmények nem egyeztethetők össze azzal az elgondolással, hogy az uniós polgárság tekintetében egyszerűen az áruk szabad mozgására, valamint a munkavállalók, az önálló vállalkozók és a tőke szabad mozgására irányuló maradi megközelítést kell követni.

132. Az alapvető gazdasági szabadságok mögött meghúzódó logika az, hogy a kereskedelmi akadályok megszüntetése és a verseny fokozása révén egységes piac jöjjön létre. Az egységes piaccal kapcsolatos célok elérése céljából a Szerződésben biztosított (többek között a jelenleg EUSZ 3. cikkben meghatározott) eszközöket a Bíróság ennek megfelelően alakította. Ily módon a Bíróság – többek között – megállapította az annak meghatározására szolgáló szempontokat, hogy mi képezi az egyes alapvető szabadságokkal meglévő, szükségszerű kapcsolatot. A példa kedvéért: a Dassonville-ügyben hozott ítélet[102] óta releváns az áruk szabad mozgása tekintetében a potenciális és a tényleges fizikai mozgás is. Jóllehet az az ítélet nem követeli meg, hogy tényleges korábbi mozgásra kerüljön sor, mindazonáltal még mindig a *mozgás* (még ha az a mozgás feltételezett is) elgondolása képezi az alapvető szabadságokkal biztosított jogok kulcsfontosságú elemét.

133. A belső piac iránti e megközelítés következménye annak a veszélye, hogy a „statikus" termelési tényezők „mobilis" megfelelőiknél még akkor is kedvezőtlenebb helyzetbe kerülnek, ha körülményeik minden más szempontból esetleg hasonlóak vagy azonosak. A végeredmény az uniós jog és a nemzeti jog közötti kölcsönhatás okozta fordított irányú hátrányos megkülönböztetés, amely hátrányos megkülönböztetés feloldását a Bíróság mindeddig az egyes tagállamokra bízta, annak ellenére, hogy ez az eredmény eleve az

100 – A fenti 24. lábjegyzetben hivatkozott Metock-ügyben hozott ítélet 56. pontja

101 – Lásd a fenti 64. lábjegyzetben hivatkozott Rottmann-ügyben hozott ítélet 41. és 42. pontját.

102 – A fenti 42. lábjegyzetben hivatkozott ügy.

állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalma elvének megsértését képezi.[103]

134. Elfogadható-e ez az eredmény az uniós jog szempontjából, az uniós polgárság jelen különös összefüggésében?

135. A legújabb három ügy vizsgálatával bizonyítható, hogy e hagyományos, liberális értelmezés további alkalmazása képes az érdekes módon véletlenszerű eredmények előidézésére.[104]

136. A Carpenter-ügyben hozott ítélet[105] eredményeként az az önálló vállalkozó, aki más tagállamokban rendelkezik ügyfelekkel, a családi élethez való jog védelme érdekében harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársa számára származékos tartózkodási jogot tud biztosítani. Ha ugyanannak az önálló vállalkozónak csak a saját tagállamában vannak ügyfelei, akkor az uniós jog nem releváns. Manapság azonban – éppen a belső piac sikerének köszönhetően – problematikus a más tagállamokban érdekeltséggel rendelkező önálló vállalkozók és a kizárólag a saját tagállamukban érdekeltséggel rendelkező önálló vállalkozók közötti, ehhez hasonló, félreérthetetlen különbségtétel. P. Carpenter alkalmanként más tagállamokba utazott, hogy folyóiratokban reklámhelyeket értékesítsen. Tegyük fel, hogy nem mozgott fizikálisan, de ennek ellenére telefonon vagy interneten keresztül alkalmi szolgáltatásokat nyújtott más tagállamokban lévő ügyfelek számára. Tegyük fel, hogy ügyfelei között olykor német vagy francia anyavállalatok egyesült királyságbeli leányvállalatai is voltak. Tegyük fel, hogy egyetlen alkalommal értékesített reklámhelyet olyan ügyfélnek, aki nem kizárólag az Egyesült Királyságban rendelkezett székhellyel.

137. A Zhu és Chen ügyben[106] Catherine Zhu kínai édesanyja lányának az akkoriban Írország állampolgársági törvényének részét képező területen kívüliségi szabály alkalmazása révén megszerzett ír állampolgársága miatt származékos tartózkodási jogot szerzett. Az ügyben lezajlott minden „mozgásra" egy és

103 – Lásd többek között a 86/78. sz. Peureux-ügyben 1979. március 13-án hozott ítélet (EBHT 1979., 897. o.) 38. pontját; a 355/85. sz. Driancourt-ügyben 1986. október 23-án hozott ítélet (EBHT 1986., 3231. o.) 10. és 11. pontját; a 98/86. sz. Mathot-ügyben 1987. február 18-án hozott ítélet (EBHT 1987., 809. o.) 7. pontját; a fenti 18. lábjegyzetben hivatkozott Gouvernement de la Communauté française és Gouvernement wallon ügyben hozott ítélet 33. pontját, valamint a fenti 24. lábjegyzetben hivatkozott Metock-ügyben hozott ítélet 77. pontját. A főtanácsnokok e tekintetben eltérően foglalnak állást. Lásd Léger főtanácsnok C-294/01. sz. Granarolo-ügyre vonatkozó 2003. március 6-i indítványának (EBHT 2003., I-13429. o.) 78. pontját és az azt követő pontokat; Poiares Maduro főtanácsnok fenti 44. lábjegyzetben hivatkozott Carbonati-ügyre vonatkozó indítványának 51. pontját és az azt követő pontokat; valamint az általam a fenti 18. lábjegyzetben hivatkozott Gouvernement de la Communauté française és Gouvernement wallon ügyre vonatkozó indítvány 112. pontját és az azt követő pontokat.

104 – Kritikai elemzés tekintetében lásd többek között a következőket: Tryfonidou, A., *Reverse Discrimination in EC Law*, Kluwer Law International, Hága, 2009.; Spaventa, E., *Free Movement of Persons in the EU: Barriers to Movement in their Constitutional Context*, Kluwer Law International, Hága, 2007. Barnard, C., *EC Employment Law*, Third Edition, Oxford, OUP, 2006., 213 és 214. o.; Nic Shuibhne, N., Free Movement of Persons and the Wholly Internal Rule: Time to Move On?, *Common Market Law Review*, 2002., 748. o., valamint Ritter, C., Purely internal situations, reverse discrimination, Guimont, Dzodzi and Article 234, *31 European Law Review*, 2006.

105 – A fenti 20. lábjegyzetben hivatkozott ügyben hozott ítélet.

106 – A fenti 22. lábjegyzetben hivatkozott ügy.

ugyanazon tagállamon (az Egyesült Királyságon) belül, Anglia és Észak-Írország között, a Szent György-csatornán keresztül került sor. Mindazonáltal elegendő kapcsolat állt fenn az uniós joggal ahhoz, hogy lehetővé váljon mind az anya, mind a lánya számára, hogy az Egyesült Királyságban tartózkodási jogokat igényeljenek. Erre csak annak megszervezése révén kerülhetett sor, hogy Catherine Zhu Észak-Írországban szülessen. Azonban a történelemtől (az egyik tagállam állampolgársági törvényében szereplő, területen kívüliségi szabálytól) függő véletlenen múlik-e, hogy ilyen körülmények mellett lehet-e az uniós jogra hivatkozni? Ésszerű ez az eredmény a jogbiztonság és az uniós polgárokat megillető egyenlő bánásmód tekintetében?

polgár költözik vagy költözött”[107]. Öt évvel később a Bíróság – a MRAX-ügy[108], valamint a Bizottság kontra Spanyolország ügy[109] fényében – kimondta, hogy Akrich-ügyben hozott ítéletet újra kell gondolni. Ez így is történt: az Akrich-ügy tárgyát képező jogokban való részesülés most már nem függhet attól, hogy a harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastárs korábban egy másik tagállamban tartózkodott jogszerűen. Mindazonáltal a Bíróság továbbra is különbséget tett azon uniós polgárok között, akik már gyakorolták a szabad mozgáshoz való jogokat és azok között, akik még nem, szűkszavún emlékeztetve arra, hogy az EJEE-nek valamennyi tagállam szerződő fele, és hogy az EJEE 8. cikke védi a családi élethez való jogot.[110] A „statikus” uniós polgárok tehát továbbra is elszenvedik a fordított irányú hátrányos megkülönböztetés potenciális következményeit, jóllehet a „mobilis” uniós polgárok jogait jelentősen kiterjesztették.

Javaslat

138. A Metock-ügyben nemrégiben hozott ítélet elegánsan ábrázolja a bizonytalanságot és az abból következő megkülönböztetést. 2003-ban az Akrich-ügyben a nagytanács kimondta, hogy „az uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársának ahhoz, hogy az a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló, 1968. október 15-i 1612/68/EGK tanácsi rendelet (HL L 257., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 15. o.) 10. cikkében foglalt jogokban részesüljön, jogszerűen valamely tagállamban kell tartózkodnia abban az időpontban, amikor az azon más tagállamba való beutazására sor kerül, amelybe az uniós

139. Meglátásom szerint a Bíróság jelenlegi gondolatmenetének komoly hátulütői vannak. Ezért úgy vélem, hogy itt az ideje felkérni a Bíróságot arra, hogy foglalkozzon nyíltan a

107 – A fenti 24. lábjegyzetben hivatkozott Akrich-ügyben hozott ítélet 50. pontja, amelyet a Metock-ügyben hozott ítélet 58. pontja foglalt össze.

108 – A fenti 21. lábjegyzetben hivatkozott ügy.

109 – A fenti 24. lábjegyzetben hivatkozott ügy.

110 – Lásd a fenti 24. lábjegyzetben hivatkozott Akrich-ügyben hozott ítélet 77–79. pontját.

fordított irányú hátrányos megkülönböztetés kérdésével. Azok az érvek, amelyeket előadok, a Gouvernement de la Communauté française és Gouvernement wallon ügyben általam előterjesztett érvmenetet követik; bátorkodom azonban – különösen az EUMSZ 21. cikk szerinti, polgársággal kapcsolatos jogokra vonatkozó ügyek különös kontextusában – olyan szempontokat javasolni, amelyek esetleg alkalmazhatók annak meghatározására, hogy az ilyesfajta megkülönböztetés elleni küzdelem érdekében lehet-e hivatkozni magára az EUMSZ 18. cikkre.

140. A fordított irányú hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó teljes ítélkezési gyakorlatban nem fog egyetlen nap alatt gyökeres változásra sor kerülni. Nem is ezt javaslom. Javaslataim az uniós polgárságot érintő ügyekre korlátozódnak. Ez az a terület, ahol a mostani ítélkezési gyakorlat eredményei a legegyértelműbb károkat okozzák; és ahol talán a leginkább szükség van a változásra.

141. Az általam az imént tárgyalt ügyeknek – a Carpenter-, a Zhu és Chen, valamint a Metock-ügynek – két közös jellemvonásuk van. Jogbizonytalanságot teremtenek mind az uniós jog, mind pedig a belső jog egy igen érzékeny területén; és ezek olyan ügyek, amelyekben a Bíróság az alapvető jogok védelme érdekében az EUMSZ 21. cikk nagyvonalú értelmezése mellett döntött. A jogbiztonság és az alapvető jogok védelme közötti egyensúly megteremtése során tehát a Bíróság következetesen az utóbbinak biztosított elsőbbséget. Érvelése megegyezik azzal a korábbi kijelentésével, miszerint az uniós polgárság célja, hogy „a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen”[111].

142. Az ítélkezési gyakorlat okozta bizonytalanság azonban nem kívánatos. Milyen irányba kellene tehát most a Bíróságnak elindulnia?

143. Egyfelől el kell kerülni az EUMSZ 21. cikk akként történő „kitágításának” kísértését, hogy a védelem kiterjedjen azokra, akik „épphogy csak” nem felelnek meg a feltételeknek. A valamely jogosultságot biztosító minden szabályt megfelelően körül kell határolni. Ilyen korlát nélkül a szabály kibogozhatatlanná válik, és senki nem tudja bizonyossággal megmondani, hogy ki élvezheti a szabályban biztosított előnyöket, és ki nem. Ez nem szolgálja sem a tagállamok, sem a polgárok érdekét, és aláássa a Bíróság tekintélyét. Másfelől, az EUMSZ 21. cikk túlzottan korlátozó értelmezése esetén, sokkal több, a fordított irányú hátrányos megkülönböztetéssel érintett helyzet fog előállni, amelyeket aztán a tagállamoknak kell kezelniük. Ez sem tűnik túlságosan kielégítő végkimenetelnek.

111 – Lásd a fenti 40. lábjegyzetben hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

144. Ezért azt javaslom a Bíróságnak, hogy értelmezze akként az EUMSZ 18. cikket, mint amely tiltja az EUMSZ 21. cikk és a nemzeti jog közötti kölcsönhatás okozta olyan fordított irányú hátrányos megkülönböztetést, amely az uniós jog alapján védelmet élvező valamely alapvető jog megsértését vonja maga után, amennyiben a nemzeti jog alapján nem áll rendelkezésre legalább azzal egyenértékű védelem.

145. E megközelítés követése esetén az EUMSZ 18. cikket csak akkor (de csak akkor) lehetne alkalmazni, ha három együttes feltétel teljesül.

146. Először is a felperesnek a saját állampolgársága szerinti tagállamban tartózkodó, olyan uniós polgárnak kell lennie, aki nem gyakorolta a szabad mozgással kapcsolatos, az EUMSZ szerinti jogokat (legyen szó akár a szabad mozgással kapcsolatos klasszikus gazdasági jogról, akár az EUMSZ 21. cikk szerinti szabad mozgásról), de amely uniós polgár helyzete – egyéb lényeges szempontokat illetően – hasonló az ugyanazon tagállambeli olyan uniós polgárokéhoz, akik hivatkozhattak az EUMSZ 21. cikk szerinti jogokra. Ily módon a kifogásolt, fordított irányú hátrányos megkülönböztetésnek *amiatt* kellene előállnia, hogy a megfelelő összehasonlítható tényezők (más uniós polgárok) érvényesíthették az EUMSZ 21. cikk szerinti jogokat, míg a saját állampolgársága szerinti tagállamban tartózkodó „statikus” uniós polgár az ilyen védelem érdekében *eleve* képtelen volt a nemzeti jogra hivatkozni.

147. Másodszor, a kifogásolt, fordított irányú hátrányos megkülönböztetésnek az uniós jog alapján védelmet élvező valamely alapvető jog megsértését kell maga után vonnia. A fordított irányú hátrányos megkülönböztetés nem minden enyhébb esetére vonatkozna az EUMSZ 18. cikk. Amikor csak lehetséges, a strasbourgi bíróság ítélkezési gyakorlatára való hivatkozással kellene meghatározni, hogy mi minősül „valamely alapvető jog megsértésének”.[112] Amennyiben a fordított irányú hátrányos megkülönböztetés olyan eredményt idéz elő, amely a strasbourgi bíróság által védett valamely jog megsértésének tekinthető, úgy azt egyszersmind a mi Bíróságunk által védett valamely jog megsértésének kell tekinteni. Ily módon az uniós jog akkor (de csak akkor) vállalná fel az uniós jog és a nemzeti jog közötti kölcsönhatás okozta fordított irányú hátrányos megkülönböztetés következményei orvoslásának feladatát, amikor e következmények nem egyeztethetők össze a védelemre vonatkozóan az EJEE által meghatározott minimumszabályokkal. A „strasbourgi” minimumszabályokhoz való alapvető jogok tényleges védelmének ilyen körülmények melletti biztosításával a Bíróság részben előre jelezné azokat a követelményeket, amelyek az Európai Uniónak az EJEE-hez való, tervezett csatlakozásából eredhetnek. Ez a fejlemény nem tenne mást, mint fokozná a

112 – Amennyiben a Charta szerinti olyan alapvető jogokra hivatkoznak, amelyek nem az EJEE-ben szereplő jogokat ismételnek meg, akkor szükségszerűen önálló ítélkezési gyakorlatot kell kialakítani, erre azonban az uniós jog szokásos összefüggésében is valószínűleg sor kerülne.

két bíróság közötti együttműködés és kölcsön bizalom szellemét.[113]

148. Harmadszor, az EUMSZ 18. cikk csak kiegészítő jogorvoslatként állna rendelkezésre, és azokra a helyzetekre korlátozódna, amelyekben a nemzeti jog nem teszi lehetővé az alapvető jogok megfelelő védelmét. Az uniós jog rendkívül széleskörű előzményekkel rendelkezik a kiegészítő jellegű védelem biztosítása terén. Ily módon a tényleges érvényesülés[114] és az egyenértékűség elve,[115] a hatékony bírói jogvédelemhez való jog,[116] valamint az uniós jog megsértéséért fennálló állami felelősség elve[117] mind olyan eszközök, amelyek csak akkor jutnak szerephez, ha a belső szabályok elégtelennek bizonyulnak. Ez az utolsó feltétel szolgál a tagállamok autonómiája és az uniós jog „hatékony érvényesülése" közötti megfelelő egyensúly fenntartására.[118] Biztosítja, hogy az uniós jog szerinti kiegészítő védelem a nemzeti jogot kiegészíti, nem pedig eltiporja. A nemzeti bíróság feladata lenne annak meghatározása, hogy a) rendelkezésre állt-e bármiféle védelem a nemzeti jog alapján, és hogy b) ha elméletileg rendelkezésre állt védelem, akkor az legalább egyenértékű volt-e (vagy sem) az uniós jog alapján rendelkezésre álló védelemmel.

149. G. Ruiz Zambrano képviselője a tárgyaláson jelezte, hogy a belga Conseil d'État és Cour Constitutionnelle nemrégiben hozott ítéletet az ügyfeléhez hasonló helyzetben

113 – Ezt az együttműködést hallgatólagosan az Alapjogi Charta 52. cikkének (3) bekezdése bízza a Bíróságra, amikor kimondja, hogy „[a]mennyiben e Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Ez a rendelkezés nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson". Többek között a következők ábrázolták annak gyakorlati szükségességét, hogy a Bíróságnak kezdeményező hozzáállást kell tanúsítania a „strasbourgi" minimumszabályok előmozdítása tekintetében: Alonso, R., The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, *European Law Journal,* 8. 2002., 450. oldal és az azt követő oldalak, valamint orres Pérez, A., *Conflicts of Rights in the European Union. A Theory of Supranational Adjudication,* Oxford University Press, Oxford, 2009., 31. oldal és az azt követő oldalak.

114 – Lásd többek között a C-312/93. sz. Peterbroeck-ügyben 1995. december 14-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-4599. o.) 14. pontját, valamint a C-524/04. sz. Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation ügyben 2007. március 13-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-2107. o.) 123. pontját.

115 – Lásd többek között a C-231/96. sz. Edis-ügyben 1998. szeptember 15-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-4951. o.) 36. pontját, valamint a C-326/96. sz. Levez-ügyben 1998. december 1-jén hozott ítélet (EBHT 1998., I-7835. o.) 41. pontját.

116 – Lásd többek között a 222/84. sz. Johnston-ügyben 1986. május 15-én hozott ítélet (EBHT 1986., 1651. o.) 18. pontját, valamint a C-424/99. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2001. november 27-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-9285. o.) 45. pontját.

117 – Lásd többek között a C-6/90. és C-9/90. sz. Francovich és társai egyesített ügyekben 1991. november 19-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-5357. o.) 35. pontját; a C-46/93. és C-48/93. sz., Brasserie du Pêcheur és Factortame egyesített ügyekben 1996. március 5-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-1029. o.) 31. pontját; valamint a C-445/06. sz., Danske Slagterier-ügyben hozott ítélet (EBHT 2009., I-2119. o.) 19. pontját.

118 – Sajnos nem az a helyzet, hogy a nemzeti bíróságok mindig foglalkoznak az uniós jog okozta fordított irányú hátrányos megkülönböztetéssel, és orvosolják azt. A korábban a fenti 18. lábjegyzetben hivatkozott Gouvernement de la Communauté française ügyben hozott ítéletében a Bíróság nyíltan felszólította a nemzeti bíróságot, hogy orvosolja az uniós jog hatálya alá nem tartozó személyek által elszenvedett bánásmódbeli különbséget (40. pont). Az ügy azután visszakerült a Cour constitutionnelle-hez (Belgium), amely nem foglalkozott a kérdéssel (lásd a 2009. január 21-i 11/2009. sz. ítéletet, és annak kritikai bírálatát: van Elsuwege, P. és Adam, S., The Limits of Constitutional Dialogue for the Prevention of Reverse Discrimination, European Constitutional Law Review, 5. 2009., 327. oldal és az azt követő oldalak). Ösztönzőbb jellegű példaként arra, amikor a nemzeti legfelsőbb bíróság hajlandó orvosolni a fordított irányú hátrányos megkülönböztetést (jóllehet anélkül, hogy szükségszerűen támaszkodna a Bíróság által valamely előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában ezzel kapcsolatban hozott ítéletre), lásd a Tribunal Constitucional (Spanyolország) ítéletét (2002. április 25-i 96/2002. sz. ítélet).

lévő, harmadik országbeli állampolgár által elszenvedett fordított irányú hátrányos megkülönböztetés tárgyában.[119] Természetesen teljes egészében a nemzeti bíróság feladata meggyőződni arról, hogy a jelen ügyben G. Ruiz Zambrano részesülhet-e a szükséges védelemben a nemzeti jog alapján az EUMSZ 18. cikk igénybevétele nélkül. Az én javaslatom alapján továbbra is a nemzeti bíróság feladata lenne az általam javasolt együttes kritériumok alkalmazása, valamint az, hogy csak e kritériumok teljesülése esetén tegyék lehetővé az uniós jogra való hivatkozást a fordított irányú hátrányos megkülönböztetés megelőzése céljából.

150. Ennélfogva a második kérdésre azt a választ javaslom, hogy az EUMSZ 18. cikket akként kell értelmezni, hogy az tiltja az EUMSZ 21. cikk és a nemzeti jog közötti kölcsönhatás okozta olyan fordított irányú hátrányos megkülönböztetést, amely az uniós jog alapján védelmet élvező valamely alapvető jog megsértését vonja maga után, amennyiben a nemzeti jog alapján nem áll rendelkezésre legalább azzal egyenértékű védelem.

3. kérdés – Alapvető jogok

151. Ha a Bíróság úgy véli, hogy mind az első, mind pedig a második kérdésre olyan (a fentiekben meghatározott) választ kell adni, amely nem szolgál segítségül G. Ruiz Zambrano számára, akkor rá kell térni a harmadik kérdésre. Hivatkozhat-e a családi élethez való alapvető uniós jogra, bármely más uniós jogi rendelkezéstől függetlenül?

152. Ez igen jelentős elvi kérdést vet fel: mi tartozik az uniós jog szerinti alapvető jogok hatálya alá? Lehet-e azokra önálló jogokként valamely tagállammal szemben hivatkozni? Vagy fenn kell-e állnia az uniós joghoz fűződő más kapcsolatnak? Felesleges elidőzni az e kérdésre adandó válasz potenciális jelentőségénél.

153. Természetesen maga a Bíróság feladata volt az uniós jogrenden belül az alapvető jogelvek és az alapvető jogok korai elismerése.[120] 1992-ben az Európai Unióról szóló szerződés beépítette az ezekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat fructusát az Európai Unióról szóló szerződésbe, és (az EUSZ 6. cikkben) meghatározta az alapvető jogok tiszteletben tartása tekintetében az Unióra háruló kötelezettséget.

154. Az ezt követő évek során az EU az alapvető jogokkal kapcsolatos politikáját (többek

119 – Lásd a fenti 17. lábjegyzetben hivatkozott ítéleteket.

120 – Lásd például a 11/70. sz. Internationale Handelsgesellschaft ügyben 1970. december 17-én hozott ítéletet (EBHT 1970., 1125. o.); a 4/73. sz., Nold kontra Bizottság ügyben 1974. május 14-én hozott ítéletet (EBHT 1974., 491. o.); a 44/79. sz. Hauer-ügyben 1979. december 13-án hozott ítéletet (EBHT 1979., 3727. o.); valamint a 46/87. és 227/88. sz., Hoechst kontra Bizottság egyesített ügyekben 1989. szeptember 21-én hozott ítéletet (EBHT 1989., 2859. o.).

között) az Alapjogi Ügynökség létrehozása,[121] a Bizottságon belül az alapvető jogokért felelős önálló tárca kialakítása,[122] világszerte zajló humanitárius projektek támogatása,[123] valamint az először 2000-ben kihirdetett Alapjogi Charta nem kötelező erejű szövegből („soft law") elsődleges jogforrássá való átalakítása révén erősítette meg.[124] Az alapvető jogok így az Unió fejlődésének – mint a valamennyi polgár számára a béke és a jólét biztosítására irányuló gazdasági, jogi és társadalmi integráció folyamatának – alapvető elemévé váltak.

tiszteletben tartását. A Bosphorus-ügyben[125] a strasbourgi bíróság jelezte, hogy az Európai Bíróság alapvető szerepet játszik az EJEE-ből és az ahhoz csatolt jegyzőkönyvekből eredő jogok védelmében, mivel azok az uniós jog által szabályozott kérdésekre vonatkoznak, amely feladat még nagyobb jelentőségre tesz szert, amikor az Európai Unió csatlakozik az EJEE-hez.[126] Emiatt alapvető fontosságú, hogy a Bíróság biztosítsa azt, hogy a Szerződéseket oly módon értelmezi, amely következetesen tükrözi az uniós alapvető jogok jelenlegi szerepét és jelentőségét.

Az alapvető jogok hatálya

155. Természetesen igaz az, hogy ez a Bíróság mint olyan, nem „emberi jogi bíróság". Az uniós jog legfelsőbb szintű értelmezőjeként azonban a Bíróság állandó feladata biztosítani az Unió hatáskörén belül az ilyen jogok

156. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében az uniós alapvető jogokra akkor (de csak akkor) lehet hivatkozni, ha a kifogásolt intézkedés az uniós jog hatálya alá tartozik.[127] Ennélfogva az intézmények által elfogadott minden intézkedés alapos vizsgálat

121 – Lásd az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének létrehozásáról szóló, 2007. február 15-i 168/2007/EK tanácsi rendeletet (HL 2007. L 53., 1. o.), valamint a 168/2007/EK rendeletnek az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége 2007 és 2012 közötti többéves keretének elfogadása tekintetében történő végrehajtásáról szóló, 2008. február 28-i 2008/203/EK tanácsi határozatot (HL 2008. L 63., 14. o.).

122 – Most első alkalommal a Bizottság egyik alelnöke a jogérvényesülésért, alapvető jogokért és uniós polgárságértfelelős biztos.

123 – Lásd többek között a humanitárius segítségnyújtásról szóló, 1996. június 20-i 1257/96/EK tanácsi rendeletet (HL 1996. L 163., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 24. kötet, 183. o.), és a demokrácia és az emberi jogok világszintű előmozdítása finanszírozási eszközének (a demokrácia és az emberi jogok európai eszköze) létrehozásáról szóló, 2006. december 20-i 1889/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletet (HL 2006. L 386., 1. o.).

124 – Az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése jelenleg „ugyanolyan jogi kötőerővel" ruházza fel a Chartában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket, „mint a Szerződéseket".

125 – Az EJEB, Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi kontra Írország ítélet, Ítéletek és Határozatok Tára, 2005-VI.

126 – Lásd az EUSZ 6. cikk (2) bekezdését, valamint az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozásáról szóló 8. sz. jegyzőkönyvet.

127 – A 36/75. sz. Rutili-ügyben 1975. október 28-án hozott ítélet (EBHT 1975., 1219. o.) 26. pontja; a 222/84. sz Johnston-ügyben 1986. május 1-jén hozott ítélet (EBHT 1986., 1651. o.) 17–19. pontja; valamint a 222/86. sz., Heylens és társai ügyben 1987. október 15-én hozott ítélet (EBHT 1987., 4097. o.) 14. és 15. pontja.

tárgyát képezi az uniós alapvető jogoknak való megfelelésük tekintetében. Ugyanez vonatkozik a tagállamok által az uniós jog szerinti, vagy – még általánosabban – az uniós jog hatálya alá tartozó kötelezettségeik végrehajtása során elfogadott jogi aktusokra.[128] Ez az aspektus nyilvánvalóan igen törékeny,[129] mivel átemeli az alapvető uniós jogok védelmét az egyes tagállamok hatáskörébe, ahol is aztán az alapvető jogok védelmére vonatkozóan a belső jogban vagy az EJEE-ben rögzített normák mellett létezik. Közismertek azok az ebből eredő kérdések, amelyek a különböző rendszerek (uniós jog, nemzeti alkotmányjog, EJEE) szerinti védelmi szintek, valamint az uniós jogban az alapvető jogok tekintetében biztosított védelmi szint átfedését illetően merülnek fel;[130] ezeket itt nem is boncolgatom ennél tovább.

157. A Bíróság terjedelmes ítélkezési gyakorlatot dolgozott ki, amelyben megerősítette a Wachauf-ügyben[131] szereplő azon megállapítást, hogy „[alapvető jogokból eredő] követelmények a[z uniós] jogszabályok alkalmazása során is kötelezik a tagállamokat". Jelentős az, hogy e szabály alkalmazandóságát arra az esetre is kimondták, ha valamely tagállam eltér az uniós jog alapján biztosított valamely alapvető gazdasági szabadságtól.[132] A Carpenter-ügyben hozott ítéletében[133] a Bíróság még tovább ment: az Alpine Investments-ügyben hozott ítéletben[134] szereplő, „cold calling" gyakorlat alapján a saját tagállamában tartózkodó, de más tagállamokban lévő igénybevevőknek alkalmi szolgáltatást nyújtó valamely uniós polgár (P. Carpenter) alapvető jogainak védelme céljából. Annak elismerése eredményeként, hogy M. Carpenter kiutasítása P. Carpenter családi élethez való jogába való aránytalan beavatkozás lenne, M. Carpenter – harmadik ország állampolgára, akinek nem volt lehetősége a szabad mozgáshoz való uniós jogainak gyakorlására – számára tartózkodási jogot biztosítottak.

158. A Bíróság azonban korlátokat alkalmazott az uniós alapvető jogok hatályát illetően, különösen az olyan helyzetek tekintetében,

128 – Lásd többek között a 201/85. és 202/85. sz., Klensch és társai egyesített ügyekben hozott ítélet (EBHT 1986., 3477. o.) 10. és 11. pontját; az 5/88. sz. Wachauf-ügyben 1989. július 13-án hozott ítélet (EBHT 1989., 2609. o.) 22. pontját; a C-2/92. sz. Bostock-ügyben 1994. március 24-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-955. o.) 16. pontját; valamint a C-20/00. és C-64/00. sz., Booker Aquaculture és Hydro Seafood egyesített ügyekben 2003. július 10-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-7411. o.) 68. pontját.

129 – Lásd például a C-285/98. sz. Kreil-ügyben 2000. január 11-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-69. o.) 15. és 16. pontját.

130 – Lásd többek között a német Bundesverfassungsgericht (szövetségi alkotmánybíróság) által a 2 BvL 52/71. sz., ún. Solange I-ügyben 1974. május 29-én hozott ítéletet és a 2 BvR 197/83. sz., ún. Solange II-ügyben 1986. október 22-én hozott ítéletet; az olasz Corte Costituzionale (alkotmánybíróság) 1989. április 21-i 232. sz. ítéletét (Fragd, in Foro it., 1990., I-1855. o.); a spanyol Tribunal Constitucional (alkotmánybíróság) 2004. december 13-i határozatát (DTC 1/2004.), valamint a fenti 125. lábjegyzetben hivatkozott EJEB, Bosphorus-ítéletet.

131 – A fenti 128. lábjegyzetben hivatkozott ügyben hozott ítélet 19. pontja.

132 – Lásd többek között a C-260/89. sz. ERT-ügyben 1991. június 18-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-2925. o.) 42. pontját és az azt követő pontjait; a C-112/00. sz. Schmidberger-ügyben 2003. június 12-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-5659. o.) 75. pontját; valamint a C-36/02. sz. Omega-ügyben 2004. október 14-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-9609. o.) 30. és 31. pontját.

133 – A fenti 20. lábjegyzetben hivatkozott ügyben hozott ítélet 43. és 44. pontja.

134 – A fenti 52. lábjegyzetben hivatkozott ügy.

amelyekről kimondta, hogy nem tartoznak az uniós jog hatálya alá.

159. Ily módon a Maurin-ügyben[135] a vádlottat azzal vádolták, hogy olyan élelmiszer-ipari termékeket értékesített, amelyeknek felhasználhatósági időpontja lejárt. Azt állította, hogy a védelemhez való jogait a nemzeti eljárás során megsértették. A Bíróság rámutatott, hogy jóllehet létezik olyan irányelv, amely előírja, hogy az élelmiszer-ipari termékeken fel kell tüntetni a minőség megőrzésének idejét, az irányelv *nem* szabályozta az olyan, megfelelően címkézett élelmiszer-ipari termékek értékesítését, amelyek felhasználhatósági ideje lejárt. Következésképpen az a bűncselekmény, amellyel J. L. Maurint vádolták, „olyan nemzeti jogszabályt érintett, amely nem tartozik az [uniós] jog […] hatálya alá. […] [A] Bíróság ennélfogva nem rendelkez[ett] joghatósággal annak meghatározására, hogy az ilyen bűncselekményre alkalmazandó eljárási szabályok a védelemhez való jogok és az eljárás kontradiktórius jellegének tiszteletben tartására vonatkozó elvek megsértését eredményezték-e”[136].

160. A Kremzow-ügyben hozott ítéletében[137] a Bíróság szintén elutasította azon osztrák állampolgár kereseti kérelmeit, akit Ausztriában elítéltek, de akinek a fellebbezésével kapcsolatban a strasbourgi bíróság később kimondta, hogy annak keretében megsértették az EJEE 6. cikke szerinti, tisztességes eljáráshoz való jogot. F. Kremzow kártérítést kért, és azzal érvelt, hogy jogellenes fogvatartása következtében az uniós jog szerinti, szabad mozgáshoz való jogát is megsértették. A Bíróság nem értett egyet ezzel a megközelítéssel, és kimondta, hogy „jóllehet a szabadságtól való bármely megfosztás megakadályozhatja, hogy az érintett személy gyakorolja szabad mozgáshoz való jogát, […] az említett jog gyakorlásának tisztán hipotetikus eshetősége nem létesít elégséges kapcsolatot az [uniós] joggal ahhoz, hogy az [uniós] rendelkezések alkalmazása igazolt legyen”[138].

161. A Kremzow-ügyben hozott ítélet azonban fontos magyarázattal egészíti ki a korábbi ítélkezési gyakorlatot. A Bíróság – miután megerősíti a kereseti kérelem hipotetikus jellegét – kimondja, hogy mivel „F. Kremzowot emberölésért és lőfegyvereknek a nemzeti jogi rendelkezések szerinti jogellenes birtoklásáért ítélték el, amely rendelkezések célja nem az [uniós] jog szabályainak való megfelelés biztosítása volt, [ezért] az alapeljárásban alkalmazandó nemzeti jogszabály olyan helyzetre vonatkozik, amely nem tartozik az [uniós] jog hatálya alá”[139]. Ebből *a contrario* úgy tűnik, az következik, hogy az uniós joggal való releváns kapcsolat megállapítható *lett volna,* ha a bűncselekményeknek lett volna kapcsolatuk az uniós politika valamely

135 – A C-144/95. sz. Maurin-ügyben 1996. június 13-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-2909. o.).

136 – A Maurin-ügyben hozott ítélet 12. és 13. pontja.

137 – A C-299/95. sz. ügyben 1997. május 29-én hozot ítélet (EBHT 1997., I-2629. o.) 15. pontja.

138 – A Kremzow-ügyben hozott ítélet 16. pontja.

139 – A fenti 137. lábjegyzetben hivatkozott Kremzow-ügyben hozott ítélet 17. és 18. pontja.

területével (ha például ezeket az uniós másodlagos jogban megállapított valamely uniós jogi célkitűzés biztosítása érdekében alkották volna).[140]

162. Ez a sajátos jogterület és az EU e jogterületen meglévő hatásköre releváns-e az alapvető jogok kérdése tekintetében? Ez fontos kérdésnek tűnik. Az alapvető jogok megfelelő védelme előmozdításának kívánalma nem vezethet hatáskörrel való visszaéléshez. Mindaddig, amíg az Európai Unió hatáskörei a hatáskör-átruházás elvén alapulnak, az uniós alapvető jogoknak tiszteletben kell tartaniuk ezen átruházás korlátait.[141]

163. Az átláthatóság és az egyértelműség azt teszik szükségessé, hogy az ember bizonyossággal határozhassa meg, hogy az uniós alapvető jogok védelme céljából mit jelent „az uniós jog hatálya". Számomra úgy tűnik, hogy hosszú távon egy olyan szabály lenne a leginkább egyértelmű, amely az uniós alapvető jogok védelmének rendelkezésre állását nem attól tenné függővé, hogy a Szerződés valamely rendelkezése közvetlenül alkalmazandó-e, és nem is attól, hogy életbe léptettek-e másodlagos jogszabályt, hanem inkább *az EU hatáskörének meglététől és hatályától.* Másként fogalmazva: az lenne a szabály, hogy – amennyiben az EU valamely meghatározott jogterületen (akár kizárólagos, akár közös) hatáskörrel rendelkezik – az uniós alapvető jogoknak *még akkor is* védelmet kell biztosítaniuk az uniós polgárok számára, *ha az említett hatáskört még nem gyakorolták.*

164. Hogy miért is javaslom ezt?

165. A tagállamok olyan hatásköröket ruháztak az Európai Unióra, amely olyan intézkedések elfogadására jogosítja fel, amelyek elsőbbséget élveznek a nemzeti joggal szemben és amelyek közvetlenül hatályosulhatnak. Ennek következtében e hatáskörök biztosítását követően az Európai Uniónak egyszerre hatásköre és feladata az alapvető jogok biztosítása, függetlenül attól, hogy azokat a hatásköröket már gyakorolták-e. Az EU „az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok […] tiszteletben tartásának értékein alapul"[142]. Ez a szerződéses garancia nem tehető függővé a jogalkotási

140 – Lásd a C-176/03. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2005. szeptember 13-án hozott ítéletet (EBHT 2005., I-7879. o.).

141 – Lásd többek között a C-376/98. sz., Németország kontra Parlament és Tanács ügyben 2000. október 5-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-8419. o.) 83. pontját; a C-402/05. P. és C-415/05. P. sz., Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyekben 2008. szeptember 3-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-6351. o.) 203. pontját; a C-393/07. és C-9/08. sz., Olaszország kontra Parlament egyesített ügyekben 2009. április 30-án hozott ítélet (EBHT 2009., I-3679. o.) 67. pontját; valamint a C-370/07. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2009. október 1-jén hozott ítélet (EBHT 2009., I-8917. o.) 46. pontját.

142 – EUSZ 2. cikk. Elődje, az EU 6. cikk (1) bekezdése a következőt mondta ki: „[a]z Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közösek a tagállamokban".

hatáskör tényleges gyakorlásától. Az alapvető jogokon és a jogállamiságon alapuló Európai Unióban a védelemnek nem szabad az intézmények jogalkotási kezdeményezésétől és a politikai folyamattól függnie. A jogok e feltételhez kötött védelme épp annak az ellentéte, ahogyan az egyidejű demokráciák az államhatalmat legitimmé teszik.[143]

166. Ez a megközelítés számos előnnyel járna.

167. Először is, e megközelítéssel elkerülhető annak szükségessége, hogy „az uniós joggal meglévő", kitalált vagy feltételezett olyan jellegű „kapcsolatokat" kelljen létrehozni vagy elősegíteni, amelyek korábban olykor összezavarták és esetleg kiterjesztették a Szerződés rendelkezéseinek hatályát. Annak, aki már gyakorolta a szabad mozgáshoz való jogokat, nem kellene bizonyítania az ezt követően hivatkozott alapvető jog és az e szabad mozgás lehetővé tétele közötti valamiféle kapcsolatot.[144] Annak, aki e jogokat még nem gyakorolta, nem kellene ezt tennie azért, hogy megteremtse azokat a körülményeket, amelyek mellett részesülhet az alapvető jogok védelmében[145] (e tekintetben talán a szolgáltatások igénybevétele céljából történő mozgás szabadsága az, amellyel a négy szabadság közül a legkönnyebb élni). Megszűnne a valamely tagállam állampolgáraival szembeni, az uniós alapvető jogok – a szabad mozgáshoz való jogokat korábban már gyakorló uniós polgártársaik *és* állampolgártársaik számára biztosított – védelme okozta, fordított irányú hátrányos megkülönböztetés.[146] A jövőben már nem lenne eltérés (az uniós alapvető jogok védelme szempontjából) a teljes körűen harmonizált és a részlegesen harmonizált politikák között. A jogbiztonságot illetően ez a fejlődés jelentős lenne.

168. Másodsorban ez a megközelítés hatásköreinek kerete között tartja az EU-t. Az alapvető jogok uniós jog szerinti védelme csak akkor lenne releváns, ha az arra való hivatkozáshoz vezető körülmények valamely kizárólagos vagy megosztott uniós hatásköri

143 – Locke, J., Two Treatises of Government, Cambridge University Press, Cambridge, 1988., II. kötet, II. szakasz.

144 – A fenti 50. lábjegyzetben hivatkozott Singh-ügy, a fenti 72. lábjegyzetben hivatkozott Cowan-ügy, valamint a fenti 20. lábjegyzetben hivatkozott Carpenter-ügy mind-mind példával szolgálnak olyan körülményekre, amelyekben a szabad mozgás és az uniós jog által biztosított alapvető jog, illetve kiegészítő védelem nem volt különösebben közvetlen. Semmi esetre sem kérdőjelezem meg – a jogok védelme szempontjából – az említett három ügyben a Bíróság által hozott döntés helytállóságát. Célom pusztán annyi, hogy rávilágítsak a védelem alapjául szolgáló kapcsolat olykor törékeny jellegére.

145 – A fenti 24. lábjegyzetben hivatkozott Akrich-ügyben Hacene és Helina Akrich az illetékes hatóságok általi meghallgatásuk során igen nyíltan beszéltek arról, hogy Helina Akrich azért ment Írországba, hogy ott ideiglenes munkát végezzen, ami azután lehetővé teszi számára, hogy férjével együtt visszatérjen az Egyesült Királyságba, és számára a közösségi jogon alapuló belépéshez való jogot igényeljen.

146 – Lásd a fenti 18. lábjegyzetben hivatkozott Gouvernement de la Communauté française és Gouvernement wallon ügyben hozott ítéletet.

területre tartoznak.[147] Az érintett hatásköri típus a védelem megfelelő hatályának meghatározása céljából lenne releváns. Megosztott hatáskör esetén éppen a hatáskör-megosztás mögött meghúzódó logika tudná magában foglalni, hogy az alapvető jogok uniós jog szerinti védelme kiegészíti a nemzeti jog alapján biztosítottat.[148] (Ez tükrözi azt a megközelítést, amelyet fentebb a fordított irányú hátrányos megkülönböztetés tekintetében javasoltam.)

169. Harmadsorban, ha az uniós jog szerinti alapvető jogokat köztudottan biztosítanák az Unió valamennyi megosztott vagy kizárólagos határköri területein, az ösztönözné a tagállamokat arra, hogy haladjanak tovább a bizonyos különösen érzékeny területeken (mint például a bevándorlási vagy a büntetőjog) meghozandó részletes, uniós másodlagos jogszabályokkal, ami *magában foglalná* az uniós alapvető jogok pontos terjedelmének megfelelő meghatározását, ahelyett hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos problémák eseti alapon és különböző ügyekben való felmerülésükkor történő megoldását a Bíróságra bízzák.

170. Negyedsorban, az uniós alapvető jogok hatályának ilyetén meghatározása összhangban lenne az uniós polgárság hatályával, amely uniós polgárság „célja, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen”[149]. Ez a jogállás egyáltalán nincs összhangban az alapvető jogok részleges és széttöredezett védelmével kapcsolatos elgondolással; azaz hogy a védelem attól függ, hogy valamely releváns anyagi jogi rendelkezés közvetlen hatállyal rendelkezik-e, illetve hogy a Tanács és az Európai Parlament gyakorolták-e jogalkotási hatásköreiket. Hosszú távon csak az alapvető jogoknak a kizárólagos vagy megosztott uniós hatáskörök valamennyi területén alkalmazott, uniós jog szerinti teljes

147 – A kizárólagos és megosztott hatáskör tekintetében lásd a 41/76. sz., Donckerwolcke és Schou ügyben 1976. december 15-én hozott ítélet (EBHT 1976., 1921. o.) 32. pontját; a 174/84. sz. Bulk Oil ügyben 1986. február 18-án hozott ítélet (EBHT 1986., 559. o.) 31. pontját; valamint a 68/76. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 1977. március 16-án hozott ítélet (EBHT 1977., 515. o.) 23. pontját. E szabályoknak az EU külső hatásköreivel kapcsolatos alkalmazását illetően lásd többek között a 22/70. sz. ERTA-ügyben 1971. március 31-én hozott ítéletet (EBHT 1971., 263. o.).

148 – A Chartához fűzött magyarázatok (HL 2007. C 303., 17. o.) e tekintetben egyértelműek: „Az Unióban biztosított alapvető jogok csak a Szerződésekben meghatározott hatáskörök összefüggésében bírnak hatással. Következésképpen […] az Unió intézményei számára a Chartában lefektetett elvek előmozdítására irányuló valamely kötelezettség csak ugyanezen hatáskörök keretein belül merülhet fel”. A magyarázatok azonban később kijelentik, hogy „az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkében a Chartára történő utalást természetesen nem lehet önmagában az »uniós jog végrehajtásának« tekintett tagállami fellépések kibővítéseként értelmezni”. Az én felfogásomban ezek a megjegyzések az alapvető jogok uniós jog szerinti védelmét egyértelműen ahhoz kötik, hogy mi tartozik az EU hatáskörébe. Az alapvető jogok uniós jog szerinti védelmének, valamint az alapvető jogok nemzeti jog szerinti védelmének azonban együttesen megfelelő védelmet kell eredményeznie (legalábbis minden olyan alapvető jog tekintetében, amelyek mind a Chartában, mind pedig az EJEE-ben szerepelnek).

149 – Lásd a fenti 40. lábjegyzetben hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

körű védelme egyeztethető össze az uniós polgárság fogalmával.

171. E jelentős előnyök ellenére sem vélem úgy, hogy ezt a lépést a Bíróság a jelen ügy keretében egyoldalúan megtehetné.

172. Az uniós alapvető jogok alkalmazásának a pusztán a kizárólagos vagy megosztott uniós hatáskörök meglététől való függővé tétele azt vonná maga után, hogy az EU jogi és politikai rendszerébe egy nyíltan föderális elem kerül. Egyszerűen fogalmazva: egy ehhez hasonló változás a Gitlow kontra New York ügyben hozott ítéletet[150] követően az Egyesült Államok alkotmányjogában tapasztalt változáshoz lenne hasonló, amely ügyben az Egyesült Államok legfelsőbb bírósága az Alkotmány első módosításában rögzített jó néhány jog hatályát az egyes államokra is kiterjesztette. Az azóta az alkotmány tizennegyedik módosításában szereplő tisztességes eljárásra („due process") vonatkozó záradékon alapuló egységesítési („incorporation") ítélkezési gyakorlat már nem követeli meg sem az államok közötti mozgást, sem a Kongresszus jogalkotási aktusait. A legfelsőbb bíróság szerint bizonyos alapvető jogok oly nagy jelentőséggel bírnak, hogy azok „a rendes eljárásra vonatkozó záradék alapján […] az államok általi jogsérelemmel szemben védelmet élvező alapvető személyes jogok és szabadságok között" szerepelnek.[151]

173. Az amerikai egységesítéstan föderalizáló hatása közismert. Egy ehhez hasonló változás – mind jogi, mind pedig politikai értelemben – maguknak az uniós jog szerinti alapvető jogoknak a jellegét módosítaná. Ezért ehhez az ítélkezési gyakorlat fejlődésére *és* az EU-t alkotó hatalmak (a tagállamok) az EU-ban az alapvető jogok új szerepének irányába mutató egyértelmű politikai nyilatkozatára van szükség.

174. A jelen ügyben a releváns időpont G. Ruiz Zambrano második gyermekének, Diegónak 2003. szeptember 1-jei születése.

150 – 268 U.S. 652 (1925).

151 – A Gitlow kontra New York ügy és az egységesítéstan tekintetében lásd: tner, R., *The Supreme Court and the Second Bill of Rights: The Fourteenth Amendment and the Nationalization of Civil Liberties,* Madison, University of Wisconsin Press, 1981.; kin, L. „»Selective Incorporation« in the Fourteenth Amendment", *Yale Law Journal,* 1963., 74–88. o., valamint n, H. L., *Justice Oliver Wendell Holmes: Free Speech & the Living Constitution,* NYU Press, New York, 1991., 82–87. o.

Ez az az esemény (amikor is uniós polgár lépett a képletbe), amely alapján – ha G. Ruiz Zambranónak igaza van – a belga hatóságoknak el kellett volna ismerniük, hogy származékos tartózkodási joga van, munkanélküli-ellátás iránti kérelmét pedig ennek megfelelően kellett volna kezelniük.

175. Jelenleg az Európai Unióról szóló szerződés Maastricht óta alapvetően nem változott. A Bíróság a 2/94. sz. véleményben egyértelműen kijelentette, hogy az Európai Közösség – akkoriban – nem rendelkezett hatáskörrel az Emberi Jogok Európai Egyezményének ratifikálására.[152] A Charta nem volt kötelező erejű, nem bírt közvetlen hatállyal, és a Szerződés sem ismerte el. A Lisszaboni Szerződés még sehol nem volt. Mindezek után egész egyszerűen nem gondolom, hogy lezajlott volna az EU alapjaival kapcsolatos, szükséges alkotmányos fejlődés, amely igazolná azt a kijelentést, hogy az uniós jog szerinti alapvető jogokra függetlenül, önálló jogokként lehet hivatkozni.

176. Ezért az általam átfogalmazott utolsó kérdésre válaszul azt a következtetést vonom le, hogy az ügyben releváns tények felmerülésekor a családi élethez való uniós jog szerinti alapvető jogra sem valamely harmadik országbeli állampolgár, sem pedig uniós polgár, sem az adott polgár állampolgársága szerinti tagállam területén, sem másutt a tagállamok területén nem hivatkozhatott önálló jogként, az uniós joggal meglévő bármiféle kapcsolattól függetlenül.

177. E válasz javasolásakor elismerem, hogy a Bíróságnak a jelen ügyben nem szabad nyíltan a változás elébe mennie. Úgy vélem azonban, hogy a Bíróságnak (inkább előbb, mint utóbb) választania kell, hogy lépést tart-e a kialakulóban lévő helyzettel, vagy lemarad a már lezajlott jogalkotási és politikai fejlemények mögött. Valószínű, hogy a Bíróságnak valamikor majd egy olyan üggyel kell foglalkoznia – az a gyanúm, hogy valamely nemzeti bíróság által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem keretében –, amely miatt szembe kell néznie azzal a kérdéssel, hogy vajon az Unió nem most van-e az alkotmányos változás zenitjén (amint azt maga a Bíróság a 2/94. sz. véleményben részben előrevetítette). E kérdés megválaszolását most még el lehet odázni, de valószínűleg nem sokáig.

152 – Az 1996. március 28-i 2/94. sz. vélemény (EBHT 1996., I-1759. o.) 6. pontja.

Végkövetkeztetések

178. A fenti megfontolásokra tekintettel véleményem szerint a Bíróságnak a Tribunal du travail de Bruxelles által feltett kérdéseket a következőképpen kell megválaszolnia:

az EUMSZ 20. és EUMSZ 21. cikket (korábbi EK 17. és EK 18. cikk) úgy kell értelmezni, hogy az az uniós polgárság alapján a tagállamok területén való olyan tartózkodási jogot biztosít, amely független a tagállamok közötti mozgáshoz való jogtól. Nem ellentétes ezekkel a rendelkezésekkel az, ha valamely tagállam megtagadja a származékos tartózkodási jog biztosítását olyan uniós polgár felmenő ági rokonától, amely uniós polgár az érintett tagállam állampolgára, és aki még nem gyakorolta szabad mozgáshoz való jogait, feltéve hogy ez a határozat megfelel az arányosság elvének;

az EUMSZ 18. cikket (korábbi EK 12. cikk) akként kell értelmezni, hogy az tiltja az EUMSZ 21. cikk (korábbi EK 18. cikk) és a nemzeti jog közötti kölcsönhatás okozta olyan fordított irányú hátrányos megkülönböztetést, amely az uniós jog alapján védelmet élvező valamely alapvető jog megsértését vonja maga után, amennyiben a nemzeti jog alapján nem áll rendelkezésre legalább azzal egyenértékű védelem;

az alapeljárásban releváns tények felmerülésekor a családi élethez való uniós jog szerinti alapvető jogra sem valamely harmadik országbeli állampolgár, sem pedig uniós polgár, sem az adott polgár állampolgársága szerinti tagállam területén, sem másutt a tagállamok területén nem hivatkozhatott önálló jogként, az uniós joggal meglévő bármiféle kapcsolattól függetlenül.