
A harmadik államok állampolgárainak jogi helyzete az Európai Unióban, avagy az uniós denizenship jogállása

Schiffner Imola*

a 2010-ben meghirdetett Stockholmi Program célul tűzte ki, hogy az Európai Unió számára egy olyan egységes jogi térséget hoz létre, mely biztosítja az ott élők jogainak érvényesítését, másrészt egy olyan szolidáris Európai Unióra törekszik, ahol a migrációs politika megreformálásával a harmadik államok polgárainak jogai is védelem alá kerülnek.¹

A harmadik állambeliek jogállásához kapcsolódva léteztek már ezt megelőzően is másodlagos uniós jogforrások, illetve egyes uniós polgársághoz kapcsolódó jogok megillették a tagállamok területén élő nem-uniós polgárok körét. Viszont az Európai Unió néhány harmonizáló intézkedésén kívül a tagállamokban egymástól teljesen eltérő rendelkezések szabályozták a harmadik országok állampolgárainak jogi helyzetét, beleértve a tartózkodás és a honosítás lehetőségét is. Az egységes uniós jog hiánya egy újabb különbséget teremtett a tagállamok területén élők között, egyrészt fennmarad az uniós polgárok és a harmadik állambeliek közötti különbség, másrészt a harmadik állambeliek fragmentált tagállami szabályozása új differenciálódást eredményezett a nem uniós polgárok között.

Mindazonáltal a harmadik államok polgárainak hatékony integrálása az Európai Unióba elengedhetetlen és mindenképpen tovább mélyítené az Európai Unión belüli gazdasági és társadalmi kohéziót. Végző soron a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség fokozatos létrehozása érdekében fontos, hogy az Európai Unión kívüli országok állampolgárainak jogi helyzetét fokozatosan közelítsék az uniós polgárokéhoz, akár az uniós polgárság más alapokra helyezésével, akár a harmadik állampolgárok jogi helyzetének egységesítésével.

1. A harmadik országok állampolgárai az Európai Unióban – előzmények

A II. világháborút követően a nyugat-európai országok területére nagyszámú külföldi bevándorló érkezett munkavállalási célból és hozták magukkal családjukat

* Egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi jogi és Európa-jogi Tanszék.

¹ A Stockholmi Program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa (HL L 115., 2010.5.4., 1.1. Politikai prioritások)

az európai országokba. A kezdetben ideiglenes jelleggel munkát vállalók nagy része soha nem tért vissza hazájába és letelepedett a befogadó országokban. Ez a jelenség a tagállami állampolgárok kategóriája mellett így egy új csoportját hozta létre a tagállamokban élőknek, egy olyan jogállást, mely tartózkodási jogot biztosít a vele rendelkezőknek, de teljes állampolgárságot a vele járó jogokkal nem.

A bevándorlók csoportja általában háromféle módon jelenhetett meg a tagállamokban. Egyrészt a migrációs szabályok hatálya alá tartozóként, amely tartózkodási engedélyt és munkalehetőséget biztosított ideiglenes jelleggel, majd huzamosabb tartózkodóként, amely státus már időkorlát nélkül garantált munkavállalási és tartózkodási jogot, és végül a honosítás eszközével, mint állampolgárságot szerzett bevándorló.² A legtöbb esetben a harmadik állambeliek a második kategóriáig jutnak a tagállamok jelenleg is fennálló szigorú honosítási politikájának köszönhetően, viszont a céljuk a teljes állampolgárság megszerzése.

A harmadik állampolgárok jogi helyzetének uniós szabályozásának hiányában a kérdést minden tagállam másképp, saját szabályozással oldotta meg. Ennek következtében az Európai Unió tagállamaiban teljesen eltérő szabályozás alá esett a harmadik állambeliek belépési, tartózkodási jogának, de akár honosításának rendszere is. A tagállamok egyoldalúan határozták meg a nem uniós polgárok jogállását és mivel a tagállamok honosítási szabályai döntötték el azt is kiből milyen feltételekkel lehet tagállami állampolgár ezzel együtt uniós polgár, az uniós jog szempontjából a tagállamok területén élők ezen új csoportja nem volt polgárnak tekinthető, az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosítványok semmilyen formában nem terjedtek ki ezekre a személyekre. Ezáltal az Európai Unió semmilyen formában nem rendezte, nem rendezhette a harmadik állambeliek jogi helyzetét uniós szinten.

A tagállamok mindeközben egy ún. „denizen” jogállást alakítottak ki egyes harmadik állambeli polgárok számára, akik részei a munkaerőpiacnak, adóznak, családot alapítanak és részt vesznek a tagállamok szociális és kulturális életben, mint a többi állampolgár, ugyanúgy szociális, gazdasági és egyéb állampolgársági jogokkal bírnak a nemzeti szabályozás szerint, viszont politikai jogokkal nem rendelkeznek.³ A *denizenship* már többet jelent egy egyszerű külföldi jogállásánál, de továbbra sem uniós polgárság, hiszen tagállami állampolgárság hiányában az érvényesíthető jogok köre is korlátozott.⁴ Mindazonáltal egyfajta de facto

² Thomas Hammar: *Democracy and the Nation State: aliens, denizens, and citizens in a world of international migration*, Aldershot: Avebury, 1990, 1. o.

³ Bizonyos tagállamok biztosítanak választójogot a helyhatósági választásokon viszont a képviselői demokráciában való részvételük egyéb módon nem biztosított.

⁴ Hammar: i.m. 13. o.; Kisteleki Blackstone-ra hivatkozva azokat a külföldi születésű személyeket érti alatta, akik honosítási díjat fizettek a kincstárnak, majd a Koronának szóló hűségeskü letétele után megkapták a kiváltságlevelüket. De továbbra sem voltak teljes jogú brit állampolgárok, mivel nem voltak politikai jogaik: nem lehettek a parlament tagjai és nem viselhettek semmilyen polgári, vagy katonai hivatalt. Ugyanakkor nem volt idegen sem, mivel angol földbirtokkal bírhatott. in Dr. Kisteleki Károly: *Az állampolgárság fogalmának és jogi szabályozásának történeti fejlődése-konceptiók és alapmodellek Európában s Magyarországon*, PhD Értekezés, Budapest, 2009. Blackstone szerint a „denizen” az idegen és a természetes születésű alattvaló közt elhelyezkedő köztes státuszú egyén, aki mindkét kategória jellemzői magán viseli. In Blackstone: *Commentaries on the Laws of England*, Book 1, Chapter X, 374.o. <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/blackstone/bk1ch10.htm>.

állampolgárság,⁵ hiszen a nemzeti szabályok tartózkodási és munkavállalási joggal ruházzák fel őket, biztosítva számukra a járulékos jogosultságok egy részét is. Egészen a tamperei elhatározásokig tagállami szinten, mint *denizenek*, uniós szinten, mint idegenek kerültek meghatározásra a harmadik állambeliek.⁶

A 70-es években azonban, bár még csak a gazdasági jogok tekintetében, az Európai Unió is elhatározta az egyenlő bánásmód megteremtését a harmadik állambeli munkavállalók vonatkozásában,⁷ majd a Maastrichti Szerződés elfogadását követően megjelent az igény a harmadik állambeliek jogi helyzetének teljeskörű rendezésére is.⁸ Mindazonáltal a bevándorlási politika csak a III. pillérbe került, korlátozva az uniós intézmények hatáskörét, egyhangú döntéshozatalt és nem gazdasági, hanem biztonsági szempontú megközelítést érvényesítve.⁹

1996-ban a Tanács végül elfogadott egy határozatot a harmadik államok állampolgárainak jogi helyzetéről,¹⁰ mely az Európai Unión belül a harmadik állampolgárok egy csoportjának szabad mozgáshoz való jogot biztosított, a munkára való jelentkezés jogát egy másik tagállamban és automatikus tartózkodási jogot egyes migránsoknak.¹¹

Az Amszterdami Szerződés elfogadásával megjelent az igény a migrációs problémák egységes uniós kezelésére is, amely magával hozta a harmadik országbeliek integrálásának célkitűzését is. Innentől eredeztethető, hogy a harmadik állambeliek helyzetének szabályozása az uniós programok prioritásai közé került.

Az Európai Tanács 1999-es tamperei ülésén kijelentette, hogy a harmadik országok állampolgárainak jogállását közelíteni kell a tagállamok állampolgáraiéhoz, és hogy egy valamely tagállamban jogszerűen tartózkodó és huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személynek az adott tagállamban olyan egységes jogokat kell biztosítani, amelyek a lehető legközelebb állnak az Európai Unió polgárait megillető jogokhoz.¹²

⁵ M Sørensen: *The Exclusive European Citizenship: The Case for Refugees and Immigrants in the European Union*, Aldershot:Avebury Ashgate, 1996, 3. o.

⁶ Ece Ozlem Atikcan: *Citizenship or Denizenship: The Treatment of Third Country Nationals in the European Union*, Sussex European Institute Working Paper No 85, 19. o.

⁷ A Tanács 1976. február 9-i 76/3/EK határozata a migráns munkavállalók és családtagjaik számára elfogadott Cselekvési tervről (HL C 342., 14/02/1976 P. 0002 – 0003)

⁸ Charter of Rights for Third Country Nationals „migrants must be given a clear status, that will enable them to live their own lives as participants in the society in which they live”

⁹ Michael A. Becker: *Managing Diversity in the European Union: Inclusive European Citizenship and Third-Country Nationals*, Yale Human Rights & Development Law Journal, 132 (2004) 7, 147. o.

¹⁰ Council Resolution of 4 March 1996 on the status of third-country nationals residing on a long-term basis in the territory of the Member States (HL C 80., 1996.3.18., 2-4. o.)

¹¹ Council Resolution on the status of third-country nationals residing on a long-term basis in the territory of the Member States, V.2. pont.

¹² A tamperei Európai Tanács 1999. október 15–16-i ülésén elfogadott intézkedések (tamperei következtetések) az „Európai Unión belül a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség” kialakításának érdekében.- www.cvce.eu -18. pont.

2. A harmadik országok állampolgárainak jogi helyzetére vonatkozó uniós szabályozás

A Tamperei Programmal elkezdődött harmonizációs folyamat a szabadság, biztonság, jog térségének célkitűzésével rövid időn belül megteremtette a harmadik állambeliek jogi helyzete uniós jogi rendezésének első eredményeit is. Megszülettek az első uniós irányelvek előzetesen két olyan harmadik állambeliek jogállását érintő kérdésben, ami a legtöbb problémát okozta a tagállamok gyakorlatában és a leginkább szükségessé tette az uniós szintű harmonizációt.¹³ A Hágai Program¹⁴ tovább erősítette az elhatározásokat, kihangsúlyozva a tagállamok integrációs politikáinak összehangolásának szükségességét,¹⁵ melynek eredményeképpen elfogadták a „Nem uniós országok állampolgárainak a beilleszkedésére irányuló keretrendszer”.¹⁶ Ez a program célul tűzte ki az első hullámban elfogadott harmadik állambeliekre vonatkozó irányelvek áttekintését, és újabb területeken a harmonizáció megindítását a nem-uniós polgárok jogállása viszonylatában.

Ezt követően a Stockholmi Program és a Lisszaboni Szerződés olyan határozott integrációs politikát vetített előre, mely nemcsak uniós szinten garantálja a migránsok jogait, hanem igyekszik minél általánosabb, egységesebb módon kezelni a harmadik állambeliek csoportjait. A Lisszaboni Szerződéssel az alapszerződések szintjén is jogalapot nyert ez a célkitűzés, egyrészt a szabadság, biztonság jog érvényesülésén alapuló térség jogának részeként a migrációs politikának szupranacionális szintre kerülésével,¹⁷ másrészt a bevándorlók beilleszkedését, integrálását célzó intézkedések elfogadásának lehetővé tételével.¹⁸ A Stockholmi Program pedig célul tűzte ki az eddigi intézkedések felülvizsgálatát és a harmadik állambeliek jogainak még hatékonyabb érvényesítését a szolidaritás szellemében.

Mivel a harmadik országbeli polgárok nem tagállami állampolgárok, így az uniós polgárság birtoklásához előírt feltételnek eredendően nem felelnek meg. Ezért jogaik és kötelezettségeik többek között a másodlagos jogforrási szabályozásokból, egy uniós polgár családtagként származtatott módon, illetve az Unió által harmadik országokkal kötött nemzetközi szerződésekből erednek. Meg kell azonban jegyezni, hogy a harmadik államok polgáira vonatkozó uniós jogi szabályozás fragmentáltsága miatt egyidőben ugyanazon harmadik állampolgár jogállása különböző uniós rendelkezések hatálya alá is tartozhat. Így előfordulhat, hogy egy,

¹³ Lsd. a későbbiekben a családegyesítési irányelv és a huzamos tartózkodási jogállásról szóló irányelv.

¹⁴ Az Európai Tanács 2004. november 4-5-ei brüsszeli ülésén elfogadott Hágai Program (2005-2009) a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban. (HL C 53., 2005.3.3., 1. o.)

¹⁵ Első lépésként a Bizottság közzé tette a gazdasági migráció kezelésének uniós megközelítéséről szóló Zöld Könyvet, kiemelve azt, hogy a befogadási intézkedésekhez erős beilleszkedési politikáknak kell társulniuk.

¹⁶ COM(2005) 389 végleges, a Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának A harmadik országok állampolgárainak az Európai Unióban történő beilleszkedése keretrendszerének közös programjáról.

¹⁷ Mohay Ágoston: A nemzetközi népességmozgás jogi szabályozásának lehetőségei – A legális migráció Európai Uniói szabályozásának példája, [www. ittvagyunk.eu](http://www.ittvagyunk.eu) 212. o.

¹⁸ EUMSz 79. cikk (4) bek.

az ankarai megállapodás hatálya alá tartozó török állampolgár egy uniós polgár családtagjaként, de egyben önálló jogon, mint egy tagállam területén huzamos tartózkodási engedélyre jogosult érvényesíthet uniós jogokat. Ebben az esetben a harmadik állambeli személyét illetően a három különböző uniós jogi státusz átfedi, illetve ideális esetben kiegészíti egymást.

A harmadik államok polgáraitra vonatkozó uniós jogi rendelkezések szerint egy harmadik állambeli a következő esetekben érvényesíthet uniós jogot:

1. Származékos jelleggel egy uniós polgár családtagjaként
2. Önálló jogon, közvetlenül az uniós jog alapján:
 - Az EUMSZ. 227. és 228. cikke, illetve az EU Alapjogi Chartájának 43. és 44. cikke alapján.
 - Az állampolgársága szerinti állam és az Európai Unió közötti nemzetközi megállapodás rendelkezései szerint.
 - Valamely tagállam területén tartózkodó, az Európai Unió speciális irányelveinek hatálya alá tartozó harmadik állambeliként (diák, kutató, munkavállaló).
 - Huzamos tartózkodási engedélyre jogosultként a 2003/109/EK irányelv rendelkezései szerint.

2.1. Az uniós polgárok hozzátartozóinak jogi státusza – származtatott jog. Az első csoportba azok a harmadik állambeli állampolgárok tartoznak, akik egy uniós polgár családtagjaként élvezik az uniós jog védelmét. A 2004/38/ EK irányelv¹⁹ és a Bíróság esetjoga ezeknek a személyeknek egyenlő jogokat biztosít a szabad mozgás és tartózkodás joga tekintetében egy második tagállam vonatkozásában is, ugyanúgy mint az uniós polgároknak, mindazonáltal *származékos* jellegű és függ a családtag jogállástól. További korlát, hogy amennyiben az uniós polgár nem él a szabad mozgás jogával, akkor nem alkalmazhatók a 2004-es irányelv rendelkezései, így a helyzet teljes egészében a belső jog szabályozásának hatálya alatt marad, ezáltal a harmadik állambeli jogi helyzete is. A 2004/38/ EK irányelv rendelkezéseinek alkalmazása azonban feljogosítja a harmadik állambelit minden további adminisztratív feltétel teljesítése nélkül (tartózkodási engedély vagy vízum) arra, hogy egy másik tagállam területére lépjen és ott tartózkodjon. 2004/38/EK irányelv az uniós polgársághoz kapcsolódó szabadságokat, illetve az egyenlő bánásmód követelményét is kiterjesztette az uniós polgárok harmadik országbeli családtagjaira. Külön érdekesség, hogy az a harmadik állambeli családtag, aki legalább már 5 éve tartózkodik folyamatos jelleggel az uniós polgárral a második tagállam területén, huzamosabb tartózkodásra jogosulttá válik²⁰, ami *önálló* jogon feljogosítja őt a munkavállalásra, vagy vállalkozás alapítására, és ebben a tekintetben az ottani állampolgárokkal való egyenlő bánásmódra.²¹

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról (HL L 158 , 30/04/2004 o. 0077 – 0123)

²⁰ 2004/38/EK irányelv 16. cikk, 17. cikk.

²¹ 2004/38/ EK irányelv 23-24. cikk.

2.2. A harmadik állambeliek önálló jogon élvezett uniós jogállása. Témánk szempontjából, tehát a lehetséges *denizen* jogállás kapcsán leginkább azok a harmadik állambeliek jogi helyzetét meghatározó uniós jogi rendelkezések a relevánsak, melyek közvetlen módon biztosítanak uniós jogot, esetenként az uniós polgársághoz kapcsolódó jogot a harmadik állambelieknek.

2.2.1. A tagállamok területén tartózkodó bármely személy uniós jogai. Az EUMSZ. 227. és 228.cikke, illetve az EU Alapjogi Chartájának 43. és 44. cikke a *petíciós jog* és az *ombudsmanhoz fordulás* egyébként uniós polgársági joga kapcsán használja a fordulatot, miszerint „valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy” jogosult ezen uniós jogok érvényesítésére. Ez a megfogalmazás biztosítja, hogy ezen uniós jogosultságok a tagállamok területén tartózkodó harmadik állambeliekre is kiterjednek.

2.2.2. Harmadik államokkal kötött nemzetközi megállapodások által biztosított jogállás. Az Európai Unió több *bilaterális és multilaterális szerződést kötött harmadik országokkal*²², így a harmadik országbeli polgárok státuszához kapcsolódó jogok egy meglehetősen komplex, hierarchikus, és kusza rendszere így kerül meghatározásra.²³ Az Európai Unió általában azokkal a harmadik államokkal kötött ilyen tartalmú nemzetközi megállapodást, melyek Nyugat-Európa irányába kulturális vagy politikai kapcsolatokkal bírnak, vagy pedig uniós csatlakozásuk nagyobb valószínűséggel be fog következni. Ennek eredményeképp ezen államok állampolgárai más harmadik országbeli polgárokhoz viszonyítva privilegizált jogi helyzetbe kerültek.²⁴

Azokat a nemzetközi megállapodásokat érdemes megvizsgálni,²⁵ melyek a harmadik állambeliek uniós jogi helyzetét is szabályozzák, illetve olyan jogosultságokat biztosítanak a harmadik állambelieknek, melyek hasonlíthatók az uniós polgárok jogaihoz. Így a legnagyobb jelentősége az Európai Uniónak az Európai Gazdasági Térség országaival (jelenleg Izland, Liechtenstein, Norvégia) kötött megállapodásának²⁶, a Svájccal kötött megállapodásnak²⁷, illetve a Törökországgal kötött EGK-Törökország Társulási Megállapodásnak van.²⁸

Meg kell említeni az Oroszországgal, a szovjet utódállamokkal,²⁹ az Euro-

²² A harmadik államokkal kötött nemzetközi megállapodások többsége nem foglalkozik a szabad mozgás és tartózkodás jogaival.

²³ Becker: i.m. 151. o.

²⁴ Uo.

²⁵ A nemzetközi megállapodások részletes bemutatása túlmutat e tanulmány keretein, csak a megállapodások harmadik állambeliek jogállásával kapcsolatos rendelkezéseit kívánom megvizsgálni.

²⁶ A Tanács és a Bizottság határozata (1993. december 13.) az Európai Közösségek, azok tagállamai, valamint az Osztrák Köztársaság, a Finn Köztársaság, az Izlandi Köztársaság, a Liechtensteini Hercegség, a Norvég Királyság, a Svéd Királyság és a Svájci Államszövetség között az Európai Gazdasági Térségről létrejött megállapodás megkötéséről (EGT megállapodás) (HL L 1., 1994.1.3., 1-1. o.)

²⁷ Az Európai Közösség és tagállamai, másrésztől a Svájci Államközösség közötti, a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás, HL L 114., 2002.4.30. 6. o.

²⁸ Az Európai Gazdasági Közösség és Törökország között társulást létrehozó, Ankarában 1963. szeptember 12-én aláírt megállapodás.

²⁹ Azerbajdzsán, Örményország, Grúzia, Kazahsztán, Kirgizisztán, Moldova, Ukrajna, és Üzbegisztán.

mediterrán Partnerség országaival,³⁰ az afrikai, Karib-tengeri és Csendes-óceáni (a továbbiakban: AKCS) térség államaival,³¹ a Stabilizációs és Társulási Megállapodás keretében 6 balkáni állammal³² kötött nemzetközi megállapodásokat is, melyek egyes uniós jogosultságokat szintén biztosítanak az érintett harmadik állambelieknek.

A szabad mozgás jogát illetően a legelőnyösebb helyzetbe az *EGT-megállapodás* hatálya alá tartozó harmadik állambeliek kerültek. Az ebben a megállapodásban biztosított szabad mozgáshoz való jog hasonlít leginkább az uniós polgárokéhoz.³³ Az EGT állampolgárai szabadon munkát vállalhatnak és tartózkodhatnak a tagállamok területén, amennyiben megfelelnek a munkavállaló, az önfoglalkoztató, a szolgáltatásnyújtó, a nyugdíjas vagy diák uniós kategóriájának. Mindez párosul az egyenlő bánásmód követelményével is, ami majdnem teljessé teszi az uniós polgárok jogállásához való hasonlatosságot.³⁴ Mindazonáltal az így biztosított szabad mozgás joga nem általános jellegű, leginkább az érintettek gazdasági aktivitásához kötött.³⁵

A *Svájccal kötött megállapodás* részben korlátozottabb hatáskörű, mint az EGT-megállapodás, hiszen a tőke szabad mozgására vonatkozó rendelkezések teljesen hiányoznak, és a személyek szabad mozgására és a szolgáltatások nyújtására vonatkozó jogosultságok is korlátozottabbak.³⁶ Viszont az egyenlő bánásmód követelményének alkalmazása az alkalmazottak és az önfoglalkoztatók kapcsán megközelíti az uniós polgárok esetében érvényesülőt, azzal, hogy nem vonatkozik a szociális támogatások és a közszférában való alkalmazás körére.³⁷

A legkevesebb jogosultságot a *török társulási megállapodás*³⁸ biztosítja a hatálya alá tartozóknak. A társulási megállapodás rendelkezései szerint a török munkavállalók és családtagjaik jogi helyzete még a huzamosabb tartózkodási joggal rendelkező külföldiekhez képest is hátrányosabban kerül meghatározásra, ami azt jelenti, hogy a tagállamok teljes mértékben kontrollálják a belépés és tartózkodás jogát,³⁹ az egyenlő bánásmód követelménye csak a munkához való jutás és munkavégzéshez, a szociális ellátási rendszer, a szolgáltatásnyújtás, és a

³⁰ Egyiptom, Izrael, Jordánia, Libanon, Marokkó, Tunézia, Algéria.

³¹ A Cotonou-i Megállapodásnak 79 AKCS-ország részese.

³² Albánia, Bosznia Hercegovina, Horvátország, Macedónia, Szerbia és Montenegró.

³³ Dimitry Kochenov: *Ius tractum of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship between Status and Rights*, *Columbia Journal of European Law*, 15 (2009) 2, 231. o.

³⁴ Az EGT megállapodás 28. cikke, V. és VI. kiegészítő jegyzőkönyv.

³⁵ Dimitry Kochenov- Martijn Van den Brink: *Pretending There Is No Union: Non-Derivative Quasi-Citizenship Rights of Third-Country Nationals in the EU*, University of Groningen Faculty of Law Research Paper No. 2015-05. 34. o.

³⁶ Kochenov-Van den Brink: i.m. 35. o.

³⁷ Az Európai Közösségek-Svájci Megállapodás (1999. május. 21.) (HL L 114., 2002, 6. o.), 9,10, 16. cikk
³⁸ Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulás létrehozásáról szóló, egyrészről a Török Köztársaság, másrészről az Európai Gazdasági Közösség tagállamai és a Közösség által 1963. szeptember 12-én Ankarában aláírt társulási megállapodás (HL 1964. 217., 3685. o) és a Kiegészítő Jegyzőkönyv (HL L 293., 1. o)

³⁹ Sergio Carrera- Anja Wiesbrock: *Whose European Citizenship in the Stockholm Programme? The Enactment of Citizenship by Third Country Nationals in the EU*, *European Journal of Migration and Law* 12 (2010) 11. o.

letelepedési szabadságának vonatkozásában kapcsolódva jelenik meg.⁴⁰ Mindazonáltal a török munkavállalók helyzete még mindig kedvezőbb a megállapodás alapján, mint a többi uniós szinten nem szabályozott harmadik állampolgáré, hiszen az ún. *standstill klauzula* alapján a tagállamok nem hozhatnak a megállapodás megkötése óta olyan intézkedéseket, mely rontaná a török állampolgárok tartózkodásának feltételeit.⁴¹

2.2.3. A harmadik állambeliek jogállását meghatározó uniós irányelvek. A harmadik államok polgárainak jogai az Európai Unió intézményei által elfogadott másodlagos jogforrásokon, irányelveken is alapulhatnak.

Így meg kell említeni a Tanács 2003/86/EK irányelvét⁴² a családegyesítési jogról, a Tanács 2003/109/EK irányelvét a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról,⁴³ a Tanács 2004/114/EK irányelvét⁴⁴ a harmadik országok állampolgárainak a tanulmányok folytatása, diákcsere, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről, a Tanács 2005/71/EK irányelvét⁴⁵ a harmadik országbeli állampolgárok az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról, a Tanács 2009/50/EK irányelvét⁴⁶ a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről, és a poszt-Lisszabon időszakban elfogadott 2011/98/EUSZ irányelvet⁴⁷ az összevont engedélyről illetve a 2014/36/EU irányelvet a harmadik állambeli idénymunkásokról.⁴⁸ Ezekben az irányelvekben közös elem, hogy a harmadik állambeliek számára valamilyen mértékben biztosítják a tartózkodás és szabad

⁴⁰ Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulás létrehozásáról szóló, egyrészről a Török Köztársaság, másrészről az Európai Gazdasági Közösség tagállamai és a Közösség által 1963. szeptember 12-én Ankarában aláírt társulási megállapodás (HL 1964. 217., 3685. o.) és a Kiegészítő Jegyzőkönyv (HL L 293., 1. o.)

⁴¹ Ankarai Megállapodás 41 (1) bekezdés.

⁴² A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról (HL L 251., 2003.10.3. 12-18. o.)

⁴³ A Tanács 2003. november 25-i 2003/109/EK irányelve a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról (HL L 16., 2004.1.23., 44-53. o.)

⁴⁴ Tanács 2004. december 13-i 2004/114/EK irányelve a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcsere, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről (HL L 375.)

⁴⁵ Tanács 2005. október 12-i 2005/71/EK irányelve a harmadik országbeli állampolgárok az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról, HL L 289., 2005.11.3., 15-22. o.)

⁴⁶ A Tanács 2009. május 25-i 2009/50/EK irányelve a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről (HL L 155., 2009.6.18., 17-29. o.)

⁴⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2011. december 13-i 2011/98/EU irányelve a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól (HL L 343, 23/12/2011 o. 0001 – 0009)

⁴⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/36/EU irányelve a harmadik országbeli állampolgárok idénymunkásként való munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről (HL L 94., 2014.3.28., 375-390. o.)

mozgás jogát. Viszont amennyiben az irányelvek rendelkezéseit alaposabban megvizsgáljuk megállapítható, hogy az irányelvek rendelkezései ellenére a tagállamok továbbra is jelentősen korlátozhatják az irányelvek céljainak megvalósulását.

Az EU szektorális szabályozásához tartozó *családegyesítési irányelv* előírja, hogy a családegyesítésre irányuló kérelem elfogadása után a tagállamoknak biztosítaniuk kell minden lehetőséget a családtagoknak a szükséges vízumok beszerzéséhez; legalább egy évre szóló, megújítható tartózkodási engedélyt állítanak ki a családtag számára (amelynek időtartama nem lépheti túl a családegyesítő tartózkodási engedélyének lejáratát); a családegyesítőhöz hasonlóan a családtagok is jogosultak az adott tagállamban az oktatásra, a munkavállalásra, és önálló vállalkozói tevékenység folytatására, utóbbi két jogosultság esetében viszont a feltételeket a tagállamok nemzeti joguknak megfelelően határozhatják meg.⁴⁹ Fontos rendelkezés továbbá, hogy a családtagok legkésőbb öt éves tartózkodás után, ha a családtagnak a családegyesítésen kívüli ok alapján nem adták meg a tartózkodási engedélyt, illetve válás, különélés, megözvegyülés esetén, a családtag független tartózkodási engedélyre jogosult, amelynek feltételeit a nemzeti jog határozza meg.⁵⁰

Míg tehát a családegyesítési irányelv célja azon lényeges minimumfeltételek meghatározása, amelyek mellett egy tagállamban jogszerűen tartózkodó harmadik állambeli családtagjai a tagállam területén tartózkodhatnak, az 2004/114/EK irányelv a diákokról, és a 2005/71/EK irányelv a kutatókról már az EU területén biztosított mobilitási jogról is rendelkezik.

A „*diákok irányelve*” lehetővé teszi a diák számára a megkezdett tanulmányai egy részének más tagállamban történő folytatását, vagy azoknak egy kapcsolódó képzéssel más tagállamban történő kiegészítését⁵¹ és szinte automatikus a diákok másik tagállamban való tartózkodásának engedélyezése az irányelv feltételeinek fennállása esetén. Bár kismértékben korlátozó hatású, hogy a tanulmányoknak feltétlenül az első tagállamhoz kell kötődniük alapvetően az „áthallgatás” ideje alatt is.⁵²

A „*kutatók irányelve*” hasonlóan a diákok rendelkezéseivel a egy második tagállamba belépés és tartózkodás jogát is biztosítja a harmadik állambelinek kutatás céljából.⁵³ A irányelv egyenlő bánásmódot biztosít a harmadik állambelineknek a diplomák elismerésével, a szociális támogatásokkal, adózással és a munkafeltételekkel kapcsolatban.⁵⁴

Annál több kritika érte a harmadik országbeli állampolgárok *magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás* céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló a 2009/50/EK irányelvet, mely a feltételeket teljesítő harmadik állambeliek számára európai uniós „kék kártyát” biztosít, amely egységes, egy és

⁴⁹ 2003/86/EK irányelv VI. fejezet 13. és 14. cikk.

⁵⁰ 2003/86/EK irányelv VI. fejezet 15. cikk.

⁵¹ 2004/114/EK irányelv, 8. cikk.

⁵² Gyeney Laura: A harmadik országbeli polgárok tagállamközi szabad mozgásának szabályozása az Európai Unióban Miskolci Jogi Szemle 6. évfolyam (2011) 1. szám, 81. o.

⁵³ 2005/71/EK irányelv 13. cikk.

⁵⁴ 2005/71/EK irányelv 13. cikk.

négy év közötti időtartamig érvényes.⁵⁵ Ezzel a kártyával a harmadik országbeli állampolgárok és családjaik jogosultak beutazásra, tartózkodásra, munkavállalásra, szociális ellátásokra az egyenlő bánásmód elvének betartása mellett,⁵⁶ viszont az irányelv nem korlátozza a tagállamok jogát abban, hogy meghatározzák azt, hogy magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából harmadik országokból hány állampolgár beutazását engedélyezik területükre.⁵⁷ Ez megghiúsíthatja a harmadik állambeliek ezirányú mozgását és tartózkodását, illetve a harmadik állambeliek jogainak harmonizálására vonatkozó célkitűzéseket ezen a területen. Viszont az irányelv 16. cikke értelmében az EU kék kártya birtokosok különböző uniós tagállamokban eltöltött jogszerű tartózkodási ideje összeadódhat annak érdekében, hogy a „huzamos közösségi tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállás követelményeinek megfeleljenek, és 18 hónap tartózkodás követően jogosulttá válnak egy másik tagállam területén való tartózkodásra is családtagjaikkal egyetemben,⁵⁸ ami elősegítheti ezen harmadik állambeliek uniós szintű mobilitását.⁵⁹

*2011/98/EU irányelv*⁶⁰ az *összevont engedélyről* a harmadik állambeliek munkavállalási célú tartózkodását igyekszik elősegíteni az Unió területén. Bár a munkavállalási célú belépést és tartózkodást egyszerűsíti, kevesebb jogosultságot biztosít, mint a „kék kártya” irányelv, hiszen nem jogosítja fel a harmadik állambelieket egy másik tagállamban való tartózkodásra és a családdegyesítésre. Mindazonáltal egyenlő bánásmódot biztosít a munkafeltételek, a szakképesítés, a szociális biztonság és az adózás területén.⁶¹

A legfrissebb irányelv a *harmadik állambeli idénymunkásokról* hasonló logikán alapul; ideiglenes munkavégzés céljával léphetnek be egy uniós országba és kaphatnak egyenlő bánásmódot a munkakörülmények és a munkavégzés kapcsán a szociális ellátásokat is beleértve, viszont a tagállamok határozhatják meg az idénymunkások maximális ott-tartózkodási idejét, ami 5 és 9 hónap közötti időtartam lehet, és a bevonható ágazatok listáját.⁶²

3. A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik állambeliek jogállása

A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országok állampolgárainak jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv 5 év állandó és

⁵⁵ 2009/50/EK irányelv 7. cikk.

⁵⁶ 2009/50/EK irányelv 7. cikk.

⁵⁷ 2009/50/EK irányelv 6. cikk.

⁵⁸ 2009/50/EK irányelv, IV. fejezet, 18. cikk.

⁵⁹ 2009/50/EK irányelv, IV. fejezet, 16. cikk.

⁶⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2011. december 13.-i 2011/98/EU irányelve a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól (HL L 343, 23/12/2011 o. 0001 – 0009)

⁶¹ 2011/98/EU irányelve.

⁶² 2014/36/EU irányelv 14., 22., 23. cikk.

megszakítás nélküli tartózkodást követően a harmadik állambeli számára huzamos tartózkodási jogot biztosít, amennyiben a nem uniós polgárnak rendszeres és stabil jövedelemforrása van és egészségbiztosítása. A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező lakosok állandó tartózkodási engedélyt kapnak, amely minden EU-tagállamban egységes, legalább öt évig érvényes és automatikusan meghosszabbítható. Ezek a személyek az állampolgárokkal egyenlő elbánásban részesülnek a tartózkodási joghoz, a munkavégzéshez és a szociális ellátásokhoz való jog tekintetében. Az irányelv ezeknek a személyeknek a tartózkodási jogát az egyenlő bánásmód elvének figyelembe vétele mellett mind a „saját” tagállamában, mind részben egy másik tagállamban is biztosítja. Ez azt jelenti, hogy a harmadik állambeli polgár, amennyiben megfelel az irányelvben foglalt feltételeknek, három hónapot meghaladóan tartózkodhat egy, attól a tagállamtól eltérő másik tagállamban, amely a huzamos tartózkodási jogállást garantálta számára.⁶³ Mindazonáltal az irányelv számos olyan rendelkezést tartalmaz, mely gátolhatja, illetve korlátok közé szoríthatja a harmadik állambeliek uniós jogérvényesítését.

Az EU-tagállamok korlátozhatják a tartózkodási engedélyek számát, a második EU-tagállam megkövetelheti egyes okiratok bemutatását, illetve újra ellenőrizheti szinte valamennyi, az irányelv által a jogálláshoz kapcsolt feltételt, beilleszkedési követelményeket is előírhatnak, és közrendi, közbiztonsági okokra hivatkozva meg is tagadhatják a tartózkodást.⁶⁴ A huzamos tartózkodás jogállása el is veszíthető, mert hat évet meghaladó távollét esetén nem jogosult fenntartani „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállását abban a tagállamban, amely azt megadta számára.⁶⁵ Így a jogállás stabilitását még akár az uniós alapszabadság, a mobilitási jog gyakorlása veszélyeztetheti is. A jogállás megszerzése pedig egy tagállamhoz kötött, tehát a különböző tagállamokban szerzett tartózkodási időtartamok nem kumulálódnak, ellentétben a „kék kártya irányelv” jogosultjainak helyzetével.

Az irányelv által biztosított egyenlő bánásmód a tartózkodási és szabad mozgás joga tekintetében semmiképp nem tekinthető teljeskörűen biztosítottnak, sőt a tagállamok olyan mértékű szabadságot élveznek, még a harmonizálásra szolgáló irányelv rendelkezései mellett is (beilleszkedési követelmények, feltételek tagállamonkénti ellenőrzése), hogy az így felálló rendszer teljeséggel kiszámíthatatlanná teszi a huzamos tartózkodási jogállással rendelkező helyzetét, semmiképp nem egységes és jóval hátrányosabb az uniós polgárok helyzeténél.⁶⁶ Hiszen ellentétben az uniós polgárokkal, akik leginkább akkor jutnak jogaik teljességéhez, ha élnek a szabad mozgás jogával, az irányelv rendelkezéseit tekintve a huzamos tartózkodási jogállású harmadik állambeliek esetlegesen hátrányosabb helyzetbe kerülnek, ha élnek ezzel az uniós jogukkal és csak akkor élvezhetik az irányelv által biztosított jogokat, ha teljesítik a tagállamok által előírt integrációs követelményeket.⁶⁷

⁶³ 2003/109/EK irányelv, 4, 5. 11. cikk

⁶⁴ 2003/109/EK irányelv, 15. cikk.

⁶⁵ 2003/109/EK irányelv, 9. cikk.

⁶⁶ Gyeney: i.m. 80. o.

⁶⁷ Gyeney: i.m. 85. o.

Az uniós szabályozás megjelenésével a harmadik állambeli polgárok között újkeletű különbségek keletkeztek. Már nemcsak az uniós polgárok, a tagállami állampolgárok és a harmadik állambeliek jogállása között vannak eltérések, hanem horizontális szinten, a nem uniós polgárok között is. Ezek a különbségek pedig az uniós jogon, az uniós jog által biztosított uniós polgárság tartalmához hasonlító jogosultságokon alapulnak.

A megvizsgált harmadik országbeli állampolgár-csoportok jelenleg az uniós jog szempontjából privilegizált jogállásúak, de eltérő jogállást élveznek egymáshoz képest is. Ami leginkább megkülönbözteti őket a többi harmadik állambeli személytől, hogy az uniós jog a szabad mozgás jogát biztosítja számukra, bár adott esetben csak származékos jelleggel (családtag), státushoz kapcsolódva, illetve a tagállamhoz való kapcsolat fennmaradása esetére.

Míg a származékos jogállású harmadik állambeliek az uniós polgár helyzetén keresztül az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok teljességét élvezhetik, addig a nemzetközi megállapodások hatálya alá tartozók, és az uniós irányelvek alanyai korlátozott uniós jogokkal bírnak. Míg azonban a nemzetközi megállapodások által privilegizált helyzetbe került harmadik állambeliek jogállása állampolgárságuknak köszönhető, addig a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők jogállása állampolgárságuktól függetlenül az Európai Unió egyik tagállamában való tartózkodásuk eredménye. Az így egységes módon megszerezhető jogállás általánosabb hozzáférést biztosít a státus által biztosított uniós jogosultságokhoz, hiszen a szabályozott területeken tagállami állampolgárokkal egyenlő elbánást biztosít a huzamosan tartózkodó polgárok számára.⁶⁸

Így bár a rendelkezésre álló uniós irányelvek a harmonizáció minimális szintjén csökkentették, legalább az érintett csoportok körében, a harmadik állambeliek és az uniós polgárok közötti különbségeket, az egyenlő bánásmód követelménye, még a legoptimálisabb esetben, a huzamos tartózkodási jog esetében, sem terjed ki valamennyi jogosultságra általános jelleggel.

A harmadik állambeliekre vonatkozó uniós jog viszont jogalapot biztosít az Európai Bíróság számára, hogy az uniós jog segítségével a harmadik állambeliek valódi jogi helyzetét tisztázza, pontosítsa az elérhető jogosultságokat és az egyenlő bánásmód követelményének következetes alkalmazásával közelítse az uniós jog hatálya alá tartozó harmadik állambeliek jogállását az uniós polgárokéhoz.⁶⁹

⁶⁸ A 2003/109/EK irányelv II. fejezet 11. cikke az állampolgárokkal egyenlő bánásmódot ír elő a huzamosan tartózkodó harmadik országbeli polgárokkal szemben a következő területeken: munkavállalásra és önálló vállalkozói tevékenységre való jogosultság (amennyiben az még alkalmanként sem jár hatósági feladatok gyakorlásával); oktatás, szakképzés, tanulmányi juttatások; szakmai oklevelek, bizonyítványok, és más képesítések elismerése a nemzeti joggal összhangban; társadalombiztosítás, szociális ellátás és védelem; adókedvezmények; árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés; egyesülési és társulási szabadság; szabad tartózkodás az érintett tagállam területén. Azonban a tagállamoknak lehetőségük nyílik e területeken az egyenlő elbánás korlátozására: pl. a szociális ellátás és szociális védelem területén az egyenlő elbánást az alapellátásra korlátozhatják. E rendelkezéseket szintén a 11. cikk tartalmazza, a (2) - (5) bekezdésekben.

⁶⁹ Piet Jan Slot-Mielle Bulterman: Harmonization of Legislation on Migrating EU Citizens and Third Country Nationals: Towards a Uniform Evaluation Framework?, *Fordham International Law Journal*, 29 (2005), 774. o.

4. Az Európai Bíróság harmadik országok állampolgárainak jogállásával kapcsolatos esetjoga

Mivel a Bíróság viszonylag kevés támpontot kap a nemzeti intézkedések felülvizsgálatához akkor, amikor a harmadik állambeliek jogi helyzetét vizsgálja, mindenképpen célszerű volt az uniós polgárok jogi helyzetét értelmező esetek mintájára elemezni a Bíróság elé kerülő jogkérdéseket. Ez a megközelítés illeszkedik a korábban említett irányelvek szellemiségéhez, melyek kifejezetten rögzítik azt a célkitűzést, hogy a harmadik állambeliek jogállását lehető legközelebb kell hozni az uniós polgárokéhoz.⁷⁰

A Bíróság esetjogában számos olyan jogesetre bukkanhatunk, amelyek az uniós polgárok harmadik állambeli családtagjainak jogi helyzetével foglalkozik.⁷¹ Ezek az esetek a harmadik állambeliek származékos jogállását feltételezik, és leginkább az uniós polgár jogainak érvényesítéséről van szó, melyet a családdegyesítési jog figyelembevétele mellett teljessé tesz a harmadik állambeli családtag jogainak védelme.⁷²

Sokkal valószínűbb képet ad a harmadik állambeliek jogi helyzetéről az, ha ezeket a jogeseteket leválasztjuk a vizsgálandó kérdésekről és olyan döntéseket tekintünk át a teljesség igénye nélkül, melyek a Bíróság álláspontját rögzítik a nemzetközi megállapodások hatálya alá tartozó harmadik országbeliek, illetve az uniós jog harmadik állambeliekre vonatkozó irányelveinek címzettjei tekintetében.

A harmadik országok polgárainak ezen csoportjai az említett jogforrások miatt az uniós jog hatálya alá tartoznak, így tehát a Bíróság megpróbálkozhatott ezen személyek jogi helyzetének az uniós jog alkalmazásával való tisztázásával. Az uniós jog releváns rendelkezéseinek jelenléte lehetővé tette azt is, hogy az uniós polgárok kapcsán megindult törekvéseket követve hasonlóan liberálisan értelmezze a rendelkezésre álló uniós jogforrások rendelkezéseit és szigorúan határt szabjon a tagállamok lehetséges jogkorlátozásainak.

A Bíróság fellelhető jogeseteinek egy része azokkal a *nemzetközi megállapodásokkal* és az ebből a nem uniós polgárokra származtatható jogokkal foglalkozik, melyeket az Európai Közösség kötött nem uniós országokkal.

Míg az Európai Gazdasági Térség országaival kötött megállapodások és a Svájcjal kötött megállapodás kevés problémát okoznak, addig a vizsgált jogesetek nagy része a török társulási megállapodás által biztosított jogok, illetve az ún. standstill klauzula tiszteletben tartásával kapcsolatosak.⁷³ A Bíróság által vizsgált

⁷⁰ Lsd. például a 2003/109 irányelv (2) bekezdését.

⁷¹ Különösen fontos mérföldkőnek számít a Metock-ügy, amely ügyben egy kameruni állampolgár tartózkodási engedélyért folyamodott az ír hatóságokhoz arra hivatkozva, hogy ő egy uniós polgár családtagja. Az ír hatóságok elutasították kérését, arra hivatkozva, hogy nem teljesíti a tartózkodás feltételeit, amely egy másik tagállamban megelőző jogszerű tartózkodás ténye. A Bíróság azonban kijelentette, hogy a HÁP családtag szabad mozgáshoz való joga nem függhet attól, hogy egy tagállamban már jogszerűen tartózkodott ezt megelőzően para.58.-C-127/08. (2008) ECR I 6241.

⁷² Baumbast-ügy, MRAX-ügy, Carpenter-ügy, Orfanopoulos-ügy, Akrich-ügy, Bizottság kontra Spanyol Királyság-ügy, Bizottság kontra Németország-ügy, Lsd a témában Gyeney Laura: A családi élet tiszteletben tartásának követelménye az Európai Bíróság migrációs tárgyú döntéseiben a strasbourgi joggyakorlat fényében, Iustum Aequum Salutare, III. 2007/3. 95-113. o.

⁷³ A Bíróság vizsgálta azoknak a harmadik állambeliek a jogi helyzetét is, akik az EURO-Mediterrán

esetekben a megállapodás rendelkezései közül a standstill klauzulán kívül (41.cikk) leginkább a 9.cikk rendelkezésén alapulnak a döntések, mely egyenlő bánásmódot biztosít a török állampolgárok számára a munkahely és a tartózkodás tekintetében, biztosítva a tagállamok munkaerőpiacához való hozzáférést.

A munkavállaló fogalmának pontosítására és értelmezésére került sor a *Payir és a Genc-ügyben*, és ezen döntéseiben a Bíróság hasonlóan az uniós polgárokéhoz a valódi és tényleges gazdasági tevékenység kritériumát használta a kérdés eldöntésekor⁷⁴, illetve a *Genc-ügyben* egyértelműen visszautalt saját korábbi joggyakorlatára az uniós munkavállalókkal kapcsolatban.⁷⁵ Különösen fontos a Bíróság azon megállapítása, miszerint a tagállamok nem alkalmazhatnak valamely török állampolgárnak a területükön való tartózkodásával kapcsolatos, az uniós jog által az ilyen állampolgár részére kifejezetten biztosított jogok gyakorlását megakadályozó intézkedést.⁷⁶

A Bíróság a *Genc-ügyben* arra is kitért, hogy a tartózkodás jogával kapcsolatban további feltételeket a tagállam már nem szabhat, amennyiben a török munkavállaló megfelel a belépés feltételeinek, még akkor se, ha az indokul szolgáló ok a belépés óta megszűnt.⁷⁷

A török munkavállaló tartózkodás jogával kapcsolatban további fontos jogeset a *Sahin-ügy*⁷⁸ is, ahol a Bíróság azt vizsgálta, hogy a standstill-klauzula dacára újabb feltételként a tartózkodási engedély meghosszabbításához előírt illeték jogszerű –e. A Bíróság döntésében megállapította, hogy nem az illeték kivetésével, hanem annak diszkriminatív és aránytalan alkalmazásával van probléma.⁷⁹ Így nem volt meglepő, hogy a Bíróság végül úgy döntött, hogy ellentétes a megállapodást kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésével a letelepedés vagy a szolgáltatásnyújtás szabadságának gyakorlásával kapcsolatos minden új korlátozás bevezetése – beleértve az érdemi és/vagy eljárási feltételeket is – a tagállam területén az említett gazdasági szabadságokkal élni kívánó török állampolgároknak a szóban forgó tagállam területére való első belépésére vonatkozóan.⁸⁰

A Bíróság a belépés feltételeivel is foglalkozott egyik ügyében, ahol hasonlóan a *Sahin-ügyhöz* érvényesítette a standstill-klauzulát, azonban további olyan megállapításokat is tett, melyek megeremtették az alapját a nem-uniós polgárok

program keretei között Marokkóval, Algériával és Tunéziával kötött megállapodások hatálya alá tartoznak. Ezek a harmadik országbeliek főleg a szociális biztonsághoz kötődő támogatások kapcsán élveznek egyenlő bánásmódot fűződő jogot. Az El Yousfi-ügyben a Bíróság megállapította, hogy a harmadik állambeliek szociális biztonságához való jogát az uniós polgároknak ezen a területen biztosított egyenlő bánásmódot kell mérni. A Bíróság C-58/93. sz. 1994. április 20-án hozott ítélete (EBHT I-1353.)

⁷⁴ A Bíróság C-294/06. sz., Payir és társai ügyben 2008. január 24-én hozott ítélete (EBHT 2008. I-00203.o.) 31. pont.

⁷⁵ A Bíróság C-14/09. sz., Hava Genc kontra Land Berlin ügyben 2010. február 4-én hozott ítélete. (EBHT 2010. I-0000) 18, 27-33. pontok.

⁷⁶ Genc-ügy, 37. pont.

⁷⁷ Genc-ügy, 40, 44. pontok.

⁷⁸ A Bíróság C-242/06. sz., Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie kontra T. Sahin ügyben 2009. szeptember 17-én hozott ítélete (EBHT 2009 I-08465)

⁷⁹ Sahin-ügy, 75. pont.

⁸⁰ Sahin-ügy, 64. pont.

és az uniós polgárok jogainak közelítésére, különös tekintettel a munkavállalók szabad mozgása, a letelepedés szabadsága és a szolgáltatásnyújtás szabadsága vonatkozásában. Az egyenlő bánásmód elvének alkalmazásával a Bíróság további jogalapot szolgáltatott a török állampolgároknak az integrációra és az uniós polgárokhoz képest fennálló különbségek eltörlésére.⁸¹

Valódi kihívást mindazonáltal a harmadik állambeliekre vonatkozó *uniós irányelvek* által biztosított jogosítványok érvényesítése és a harmadik országbeliek jogi helyzetének ezen keresztül történő tisztázása jelentette a Bíróság számára.

A Bíróság kezdeti hozzáállását jól jellemzi az *Awoyemi-ügy*,⁸² amely egy nigériai állampolgár jogosítványának honosítása elmulasztása következtében kiszabott büntetés kérdését vizsgálta. Awoyemi Belgiumban egy, az Egyesült Királyságban kiállított jogosítvánnyal vezetett. A brit jogosítványt nem honosította belga előírások szerint, ami a belga jog szerint egyet jelentett azzal, mintha jogosítvány nélkül vezetett volna. A belga hatóságok eljárást indítottak ellene és bírság megfizetésére kötelezték, ami ellen Awoyemi tiltakozott, arra hivatkozva, hogy ez ellentétes az arányosság elvével.⁸³ A Bíróság döntésében megállapította, hogy bár Awoyemi úr helyzete az uniós jog hatálya alá tartozik, a harmadik állambeliként mégsem jogosult az Európai Bíróság esetjogában az uniós polgárok kapcsán kialakult védelemre a belga hatóságok ellen. A Bíróság esetjogában kialakult védelem az uniós polgárok Szerződésben biztosított jogállásán alapszik, ami nem vonatkoztatható egy harmadik országbeli polgárra.⁸⁴

Viszont a *Chakroun-ügy*⁸⁵ a másodlagos uniós jogforrások által szabályozott harmadik állambeliek jogállása tekintetében is meghozta az áttörést. Az ügyben egy marokkói állampolgár szerette volna szintén marokkói férjét követni Hollandiába azonban a holland hatóságok megtagadták az ideiglenes tartózkodási engedély kiadását, arra hivatkozva, hogy a férje jövedelme nem éri el a holland jogszabályok által előírt családalapításhoz szükséges minimum mértéket. A marokkói állampolgárok a 2003/86/EK *családegyesítési irányelvre* hivatkoztak, ami a jogszerűen a tagállamban tartózkodó harmadik állambeli számára biztosítja a családtagjaival való együttélés lehetőségét. A Bíróság döntésében kimondta, hogy a harmadik állambeliek uniós jogának bármilyen korlátozását, minden ilyen hatású nemzeti intézkedést, amely egy harmadik állambeli családi egységhez való jogának határt szab, csak az uniós jog általános elveivel, így például az arányosság elvével összhangban lehet alkalmazni.⁸⁶ Így nem írhatnak elő egy olyan minimálbér összeget, amely alatt minden családjegyesítés elutasításra kerül, az egyes bejelentők helyzetének konkrét vizsgálata nélkül.⁸⁷

⁸¹ A Bíróság C-92/07. sz. Bizottság kontra Holland Királyság ügyben 2010. április 29-én hozott ítélete (EBHT 2010 I-03683) 69. pont.

⁸² A Bíróság C-230/97. sz. Ibiyinka Awoyemi elleni büntetőeljárás ügyében 1998. október 29-én hozott ítélete (EBHT I-6781.)

⁸³ Awoyemi-ügy, 26. pont.

⁸⁴ Awoyemi-ügy, 30. pont.

⁸⁵ A Bíróság C-578/08. sz. Rhimou Chakroun kontra Minister van Buitenlandse Zaken ügyben 2010. március 4-én hozott ítélete (EBHT 2010 I-01839)

⁸⁶ Chakroun-ügy, 47. pont

⁸⁷ Uo.

A Bíróság állást foglalt abban a kérdésben is, hogy befolyásolhatja-e a jövedelmi feltételeket, hogy a családi kapcsolat mikor és hol jött létre. Ebben a kérdésben a *Metock-ügy* érvelését⁸⁸ használva a Bíróság kimondta, hogy a családdegyesítés joga megilleti a harmadik állambelit, anélkül hogy a tagállam különbséget tenne a házasságkötés időpontja szerint. A családtagnak joga van a tagállamba történő beutazásra és ott-tartózkodásra a családi egység megőrzése érdekében, függetlenül attól, „hogy a családi kapcsolat a családdegyesítő beutazása előtt, vagy azt követően jött létre”.⁸⁹ Ez az irányelv rendelkezéseinek megszorító értelmezését jelentené és akadályozná a rendelkezések hatékony érvényesülését.⁹⁰ Végeredményben a családdegyesítő azon képessége, hogy rendelkezzen saját maga és családtagjai eltartásához elégséges állandó és rendszeres forrásokkal, semmi esetre sem függhet a család létrehozásának időpontjától.

A *Chakroun-ügyben* a Bíróság az uniós polgárok és családtagjainak jogai mintájára értelmezte a harmadik állambeliek jogait az uniós irányelv rendelkezéseit alapul véve. Ezzel, hogy a Bíróság az uniós jogot alkalmazva az uniós polgárok helyzetéhez hasonló módon oldotta meg a harmadik állambeliek ügyét, kísérletet tett arra, hogy a tagállami szabályozásokban fellelhető azon különbségeket, melyek akár a házasságkötés helye, akár a házasság tartamához kötődtek, kiiktatódjának a harmadik országbeliek jogi helyzetét illetően.⁹¹ A *Chakroun- ügyben* ez az érvelés azt jelentette, hogy a tagállam, amikor a családdegyesítés jogáról dönt, nem tehet különbséget harmadik állambeliek között azon az alapon, hogy mikor alapítottak családot. A Bíróság döntése a családdegyesítési jog tekintetében is egyértelműen megerősíti a Bíróság törekvéseit, hogy az uniós polgárokéhoz hasonlítva értelmezze a harmadik állambeliek jogi helyzetét.⁹² Érdekesség, hogy ebben az ügyben a Bíróság a harmadik állambeliek jogi helyzetét a tagállamok között mozgó, a szabad mozgás jogával élő uniós polgárokéhoz hasonlította, miközben a harmadik állambeli kérelmezőket ügyük egy tagállamhoz kötötte, és ebben a tagállamban kívántak a családdegyesítés jogával élni. Tehát a harmadik állambeli ügye az irányelv hatálya alá tartozás tényével kerül az uniós jog hatáskörébe, míg ehhez az uniós polgárnak élnie kell a szabad mozgás jogával.

A *huzamosabb tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli polgárok* jogi helyzetének vizsgálatánál is a megkülönböztetés tilalmának következetes érvényesítése került előtérbe, lehetőséget biztosítva a Bíróságnak a tagállami állampolgárok jogi helyzetével való összevetésre.

A *Bizottság v. Hollandia ügyben*⁹³ a Bíróság azt vizsgálta, hogy összeegyeztethető-e a 2003/109/EK irányelv által biztosított jogokkal, hogy a

⁸⁸ A Bíróság C-127/08. sz., *Metock és társai* ügyben 2008. július 25-én hozott ítélete (EBHT 2008., I-6241. o.) 93. pont. „teljesen mindegy, hogy a házasságot mikor kötötték, és hogy a harmadik országbeli az uniós polgárt megelőzően vagy utána lépett az érintett tagállamba, nem szabható feltétel a szabad mozgását illetően, hogy a tagállamban teljesítse a jogszerű tartózkodás feltételeit.”

⁸⁹ *Chakroun-ügy*, 59. pont.

⁹⁰ *Chakroun-ügy*, 64. pont.

⁹¹ Anja Wiesbrock: *Granting Citizenship-related Rights to Third-Country Nationals: An Alternative to the Full Extension of European Union Citizenship?* *European Journal of Migration and Law* 14 (2012) 85. o.

⁹² Wiesbrock: i.m. 86. o.

⁹³ A Bíróság C-508/10. sz. *Bizottság kontra Hollandia* ügyben 2012. április 26-án hozott ítélete (ECLI:EU:C:2012:243)

harmadik állambeli huzamos tartózkodási engedélyt kérelmezőkre kirótt összegek 7–27-szer magasabbak az uniós polgárok tekintetében a tartózkodási okmány megszerzése iránti kérelem elbírálásáért előírt összegeknél.⁹⁴ Bár az ügyben a Bíróság is elismerte, hogy a harmadik országok állampolgárainak jogi helyzete nem azonos az uniós polgárokéval, és nem ugyanolyan jogokkal rendelkeznek, ettől függetlenül aránytalannak ítélte a megkövetelt illetékek összegét.⁹⁵ És bár Hollandia a tartózkodási engedélyek kiállítását illetékkötelessé teheti a Bíróság szerint, ennek mértéke nem korlátozhatja az irányelvvel biztosított jogállás megszerzését.⁹⁶

Míg ebben a jogesetben leginkább az arányosság elvének érvényre juttatása jelent meg a harmadik állambeli ügyében, addig a *Kamberaj-ügy*⁹⁷ már a hátrányos megkülönböztetés lehetséges kiküszöbölésével foglalkozott a Bíróság korábbi jogeseteit alapul véve. Az ügyben egy határozatlan idejű tartózkodási engedéllyel és állandó munkahellyel rendelkező albán állampolgár lakhatási támogatás iránti kérelmét utasították el az olasz hatóságok arra hivatkozva, hogy a harmadik országok állampolgárai számára megállapított költségvetés kimerült.⁹⁸ Kamberaj szerint ez hátrányos megkülönböztetésnek minősül. Véleménye szerint az ilyen nemzeti szabályozás összeegyeztethetetlen a 2003/109/EK irányelvvel, mivel a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárait a lakhatási támogatás területén az uniós állampolgároknál hátrányosabb bánásmódban részesíti.⁹⁹ A Bíróság tényként állapította meg, hogy a források egy-egy részének a meghatározása eltérő számítási módszerrel történik, és ez azzal járhat, hogy a harmadik országok állampolgárai hátrányos helyzetbe kerülhetnek, főleg amennyiben a lakhatási támogatás iránti kérelmeik kielégítésére rendelkezésre álló költségvetés kisebb.¹⁰⁰ A tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk a szociális biztonsági, szociális ellátási és szociális védelmi intézkedések megállapítása során az Alapjogi Chartában előírt jogokat és elveket, illetve a 2003/109/EK irányelv 11. cikke által előírt egyenlő bánásmód elvét.¹⁰¹ Ettől el lehet térni a Bíróság szerint, azonban ezt szigorúan kell értelmezni, ahogy a Bíróság analógiaként a Chakroun-ügy 43.pontjára hivatkozva megállapította.¹⁰²

A Bíróság a huzamosabb tartózkodás jogállásának vizsgálatakor arra is vállalkozott, hogy az irányelv rendelkezésein keresztül az uniós jog szabályait figyelembe véve a tagállamok által szabott feltételek és korlátozó intézkedések jogszerűségét is felülvizsgálja.

⁹⁴ Bizottság kontra Hollandia-ügy, 47. pont.

⁹⁵ Bizottság a C-92/07. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben hozott ítéletre hivatkozott, amelyben a Bizottság megállapította, hogy a Holland Királyság a tartózkodási engedélyek kiállításáért a török állampolgárok számára aránytalan díjakat vezetett be a tagállamok állampolgárai esetében felszámított díjakhoz képest.

⁹⁶ Bizottság kontra Hollandia-ügy, 69. pont

⁹⁷ A Bíróság *Servet Kamberaj* kontra *Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES)* és társai ügyében 2012. április 24-én hozott ítélete.

⁹⁸ *Kamberaj-ügy*, 33. pont.

⁹⁹ *Kamberaj-ügy*, 34. pont.

¹⁰⁰ *Kamberaj-ügy*, 72. pont.

¹⁰¹ *Kamberaj-ügy*, 80. pont.

¹⁰² *Kamberaj-ügy*, 86. pont.

A *P és S-ügyben*,¹⁰³ bár még csak a főtanácsnoki indítvány készült el, a vizsgálat tárgya a tagállamok beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedései. A főtanácsnok álláspontja szerint bár 2003/109/EK irányelv nem képezi akadályát a tagállamok beilleszkedési intézkedéseinek, ezek az intézkedések kizárólag azt a célt szolgálhatják, hogy az érintett személy beilleszkedését elősegítsék, és a kapcsolódó jogok nem tehetők ettől függővé.¹⁰⁴ Be kell tartani az arányosság elvét is, nem nehezíthetik meg a jogosultságok gyakorlását ezek a tagállami intézkedések. Ebben az esetben a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőkre előírt, beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések nem terjedhetnek ki az állampolgársági beilleszkedési vizsga letételére vonatkozó kötelezettségre.¹⁰⁵

A főtanácsnok indokolásában hivatkozik a tagállami állampolgárság elvesztéséhez kapcsolódó Rottmann-ítéletre,¹⁰⁶ amely egyértelműen megmutatja a főtanácsnok indítványában az uniós polgárságra, illetve az azzal kapcsolatos tagállami intézkedésekre visszavetítő analógia alkalmazását a harmadik állambeliekkel kapcsolatban. Ahogy a főtanácsnok is fogalmaz a *P és S* ügyben hozott indítványában, a beilleszkedési vizsga előírása „nem tűnik összeegyeztethetőnek a bevándorlókkal kapcsolatos integrációs politikára vonatkozóan a Tanács által 2004-ben meghatározott és az ún. Stockholmi Programmal megerősített közös alapelvekkel.”¹⁰⁷

A Bíróság joggyakorlata összességében bizonyítékul szolgálhat arra, hogy a nem-uniós polgárok jogosultságait sok esetben az uniós polgárság kategóriája, illetve az ahhoz kapcsolódó jogok értelmezésén keresztül vizsgálják, és egyes harmadik állambeliek jogai megállapításakor az egyenlő bánásmód elve és az uniós általános jogelvek is szerepet játszhatnak.¹⁰⁸ A Bíróság döntéseiben ugyanis kifejtette azon nézetét is, hogy amennyiben a harmadik állambeliek helyzete valamelyik előbb említett másodlagos jogforrás hatálya alá tartozik, akkor az uniós jog hatókörébe kerül, így alkalmazhatóvá válnak az uniós jog egyéb, nemcsak másodlagos jogforrásai is.¹⁰⁹ Így nem meglepő, hogy a Bíróság két alapvető uniós jogi elv, az arányosság és a diszkrimináció tilalma vonatkozásában is megvizsgálta a harmadik országbeliek jogállását és ezirányú megállapításaival továbbfejlesztette azt, védelmet biztosítva uniós szinten az őket megillető uniós jogosultságoknak.¹¹⁰

A jogeseteken keresztül megfigyelhető az is, hogy bár a harmadik országok állampolgáira vonatkozó irányelvek ahelyett, hogy az uniós polgárok jogállása felé közelítenék a harmadik állambeliek jogi helyzetét, további korlátozásokat és

¹⁰³ A Bíróság C-579/13. sz. *P és S kontra Commissie Sociale Zekerheid Breda és College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen* ügye (folyamatban lévő ügy)

¹⁰⁴ Macieja szpunar főtanácsnok indítványa (Az ismertetés napja: 2015. január 28.) www.curia.europa.eu.

¹⁰⁵ *P és S* ügyben hozott főtanácsnoki indítvány 107.pont.

¹⁰⁶ A Bíróság C-135/0. sz. *Janko Rottman kontra Freistaat Bayern*. ügyében 2010. március 2-án hozott ítélete, (EBHT 2010 I-01449. o.) 48. pont

¹⁰⁷ *P és S* ügyben hozott főtanácsnoki indítvány, 93. pont.

¹⁰⁸ A Bíróság C-144/04. sz. *Werner Mangold kontra Rüdiger Helm* ügyben 2005. november 22-én hozott ítélete, (EBHT 2005 I-9981.); A Bíróság C-555/07.sz. *Seda Küçükdeveci kontra Swedex GmbH & Co. KG*. ügyben 2010. január 19-én hozott ítélete (EBHT 2010 I-365. o.)

¹⁰⁹ Wiesbrock: i.m. 77. o.

¹¹⁰ Wiesbrock: i.m. 76. o.

szigorításokat eredményeznek, addig a korábban csak az uniós polgárok számára állampolgársági alapon biztosított jogok kiterjesztése, illetve a harmadik állambeliek jogainak az uniós polgárok jogai kapcsán kialakított joggyakorlat analógiájára való értelmezése, fokozatosan elmosza az uniós polgárság és a speciális harmadik állambeli csoportok közötti jogállásbeli különbséget.¹¹¹ A Bíróság a fent elemzett ügyekben többször kifejezetten visszautal saját korábbi uniós polgársággal kapcsolatos joggyakorlatára, illetve a tagállamok intézkedéseinek megítélésénél pedig az irányelvekhez képest bátrabban „használja” az egyenlő bánásmód követelményét, akár közvetett, kiterjesztett formában is.

A Bíróság joggyakorlatában az uniós polgárság alternatívájaként egy uniós *denizen-jogállás* kezd kialakulni a harmadik állambeliekkel kapcsolatban, amely az érvényesített jogosítványokon keresztül analógiája az uniós polgárságnak,¹¹² anélkül, hogy a harmadik államok polgárai tagállami állampolgárokká válnának. A Bíróság azt módszert használta, amit az uniós polgárokat megillető jogok értelmezésekor is. A rendelkezésre álló uniós joganyag elemzésekor a létrehozott kategória célja és alapvetései fényében kiterjesztő módon érvényesítette a biztosított jogosítványokat és az alapul szolgáló uniós kategóriát.¹¹³ Akkor, amikor a harmadik állambeli polgárok jogi helyzetét vizsgálta ez egyet jelentett azzal, hogy az az uniós szintű prioritás, hogy a harmadik állambelieket integrálják, és a jogállást közelítsék az uniós polgársághoz, feltétlen alkalmazást nyer.¹¹⁴

5. A kialakulóban levő uniós denizen jogállás

A harmadik állambeliek jogi helyzetének szabályozása egyrészt tagállami szinten, másrészt bizonyos csoportok esetében uniós szinten már biztosított. A tagállami rendelkezések, ma már az uniós jog által harmonizáltan a harmadik állambeliek számára olyan jogokat biztosítanak, melyek a tagállami állampolgárokéhoz közelítik a harmadik állambeliek jogi helyzetét. Eddig azonban az uniós szintű *denizeniálás* elmaradt, hiszen a tagállamok rendelkezései nem biztosítottak a harmadik állambelieknek egységes uniós szintű jogállást.

A 2003/109/EK irányelv a huzamos tartózkodási engedélyre jogosultokról megteremtette azt a státuszt, ami már nem csupán a nemzeti jogokhoz való szélesebb körű hozzáférést, hanem bizonyos uniós polgársághoz kapcsolódó jogok élvezetét is biztosítja. Az irányelv ugyanis harmonizálta a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező (*denizen*) státusz megszerzéséhez vezető tagállami szabályozásokat, így a tartózkodás ténye már az uniós jog tekintetében is szélesebb körű, bár jelenleg még korlátozott jogérvényesítést biztosít. A huzamosan tartózkodó polgárok a harmadik országbeliek legkevésbé ellentmondásos csoportját alkotják, mivel már bizonyos fokig integrálódtak a

¹¹¹ Wiesbrock: i.m. 67. o.

¹¹² Wiesbrock: i.m. 84. o.

¹¹³ Uo. 67.o.

¹¹⁴ Sergio Carrera- Anja Wiesbrock: Whose European Citizenship in the Stockholm Programme? The Enactment of Citizenship by Third Country Nationals in the EU, European Journal of Migration and Law 12 (2010) 358. o.

fogadó ország társadalmába, illetve már legalább öt éve jogszerűen tartózkodnak és dolgoznak az adott tagállamban, így a szélesebb körű tagállami és uniós jogok biztosítása, illetve az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítése fokozottan indokolt esetükben.¹¹⁵

Atikcan szerint azonban ahhoz, hogy az így létrehozott uniós denizen státus valódi alternatívája legyen az uniós polgárságnak, az kell, hogy ez a jogállás közel teljes gazdasági, és szociális integrációt jelentsen a harmadik állambeliek számára, az érvényesíthető jogok tekintetében egyenlő bánásmódot garantálva. A jelenlegi jogállást megteremtő irányelvek rendelkezései ezzel szemben továbbra is korlátozzák ezt, illetve lehetőséget biztosítanak a korlátozásra a tagállamok számára a harmadik állambeliek jogait illetően. Nemcsak a politikai jogok, hanem sok esetben a munkavállalás, az önálló vállalkozói tevékenység, az oktatás és szakképzés, illetve a szociális ellátás és szociális védelem területein is fennmarad az egyenlőtlenség.¹¹⁶ Súlyosabb probléma, hogy az irányelv a második tagállamban való tartózkodást is korlátozza, ami adott esetben a tartózkodás feltételeinek újbóli ellenőrzését is jelenheti, illetve huzamosabb távolmaradás esetén az első tagállamban biztosított jogállás elvesztéséhez is vezethet. Ez pedig minden bizonnyal korlátozza a harmadik állambeliek mobilitását uniós szinten. Tovább javítaná a harmadik állambeliek helyzetét, ha az egyenlő bánásmód elvének alkalmazását nemcsak egyes területeken, hanem általánosságban tenné kötelezővé az uniós jog a feltételeket teljesítő harmadik állambeliek vonatkozásában. Ez egyrészt megfelelné a Bíróság törekvéseinek, másrészt tovább közelítené a harmadik állambeliek jogi helyzetét az uniós polgárokéhoz.

Mindazonáltal kijelenthető, hogy egy uniós szintű denizen jogállás kialakulóban van, jelenleg leginkább „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállásra alapozva. Tény, hogy az első tagállamban megszerzett huzamos tartózkodási engedély nem jogosítja fel a harmadik országbeli polgárt arra, hogy bármely tagállam területén automatikusan szabadon tartózkodhasson, azonban el kell ismernünk, hogy az irányelv megkönnyítette a tagállamközi szabad mozgást és a második tagállam területén való tartózkodást, a már korábban bemutatott hiányosságok ellenére is. A huzamos tartózkodási jogállás a harmadik országbeli polgárok szempontjából tekinthető akár az állampolgárság és az uniós polgárság alternatívájává is válhat¹¹⁷ az Európai Unió Bíróság következetes joggyakorlatán keresztül a tagállami diszkrecionalitás korlátozásával egyidejűleg.¹¹⁸

¹¹⁵ Louise Halleskov: The Long-term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near Equality? *European Journal of Migration and Law*, Vol. 7, No. 2., 2005, 200. o.

¹¹⁶ 2003/109/EK irányelv, II. fejezet, 11. cikk.

¹¹⁷ Diego Acosta Arcarazo: Civic Citizenship Reintroduced? The Long-Term Residence Directive as a Post-National Form of Membership. 2014. 8. o.

¹¹⁸ A Bíróság a C-571/10 Kamberaj ügyben az Alapjogi Charta rendelkezéseit alkalmazta interpretatív eszközként a huzamosan tartózkodó harmadik országbeli polgárok jogainak kiterjesztése érdekében. A C-502/10 Singh ügyben pedig a főtanácsnoki véleményben foglaltak bírtak különös jelentőséggel: a vélemény szerint a harmadik országbeli polgárok jogbiztonságának garantálása érdekében a huzamos tartózkodási jogállás megadását nem szabad a tagállamok mérlegelési jogkörében hagyni.

Következtetések

Az Európai Tanács tamperei következtetéseiben 1999-ben rögzítették, hogy a külföldiek jogállását közelíteni kell az állampolgárokéhoz, és különösen a valamely tagállamban meghatározott időn át jogszerűen tartózkodó, huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyeknek kell az uniós polgárok jogaihoz hasonló jogokat biztosítani. Viszont továbbra is az állam mérlegelési jogkörében maradtak a legérzékenyebb területekhez kapcsolódó jogok¹¹⁹ és néhány állam kivételével, amelyek biztosítják e jogok élvezetét is – a denizenek nem férhetnek hozzá a politikai jogokhoz.¹²⁰

Így ez a jogállás csupán az első fontos lépés az inkluzívabb uniós polgárság felé vezető úton.¹²¹ Sokak szerint¹²² a harmadik állambeliek jogállásának valódi garanciáját az uniós polgárság megszerzésének lehetősége biztosítaná végső soron. Mivel azonban az uniós polgárság jelenlegi formájában nem terjeszthető ki a harmadik országbeli polgárokra, más alternatív megoldások után kell kutatni. A probléma egyik megoldása az lehetne, ha az uniós polgárság megszerzéséhez előírt feltétel nem a tagállami állampolgárság, hanem a valamely tagállam területén való tartózkodás lenne.¹²³ Ha ez teljesülne, akkor tulajdonképpen a huzamos tartózkodási jogállás megszerzéséhez előírt feltételek – öt éven át történő jogszerű és folyamatos tartózkodás valamely tagállam területén – teljesítése az uniós polgárság státuszának megszerzését eredményezné.¹²⁴ Az Európai Alkotmány egyszer már tervezte, hogy az uniós polgárságot önállóan megszerzhető kategóriává teszi a tartózkodás alapján. Mindez lekerült a napirendről az Alkotmány bukásával, mindazonáltal a jogirodalmi állásfoglalások egyike-másika egy ilyen megoldást vázol fel a harmadik állambeli állampolgárok jogi helyzetének megoldására. Elképzeléseik szerint uniós polgárságot igényelhetnének a harmadik állambeli polgárok, anélkül, hogy valamelyik tagállam állampolgáraivá válnának. Egy olyan uniós polgárságot képzeltek el, mely az Európai Unió területén való jogszerű tartózkodást feltételezi a harmadik állampolgárral szembeni bármilyen közrendi fenntartás nélkül.¹²⁵

Ez a megoldás mindenestre a tagállamok ellenállásába ütközne, hiszen az uniós polgárság tartalmában már így is szétfeszíti a hagyományos állampolgársági kereteket, és eddig kizárólag a tagállamok szuverén döntésén alapuló állampolgárságon nyugodott. Azzal, hogy ez a tagállami állampolgárság megkerülhetővé válna az uniós jogon keresztül, az uniós polgárságot jelentő jogosítványokon keresztül egy új egyéni jogállás jönne létre az Európai Unión belül,

¹¹⁹ Arcarazo: i.m.7. o.

¹²⁰ Atikcan: i.m. 8. o.

¹²¹ Theodora Kostakopoulou: Long-term Resident Third-Country Nationals in the European Union: Normative Expectations and Institutional Openings, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 28, No. 3., 2002. 445. o.

¹²² Becker: i.m. 138. o.

¹²³ Becker: i.m. 138. o.

¹²⁴ Theodora Kostakopoulou,: *European Union Citizenship: Writing the Future*. *European Law Journal*, Vol. 13, No. 5. 2007. 644. o.

¹²⁵ Becker: i.m. 158. o.

mely méltó vetélytársa, hacsak nem konkurenciája lenne a tagállami állampolgárságnak.¹²⁶

Az Európai Unió által elfogadott irányelvek és harmonizációs törekvések ezzel egy időben inkább egy másik alternatíva megvalósítását feltételezik, melynek lényege a harmadik állambeli polgárok jogait kiterjesztik, és olyan jogokat biztosítanak számukra leginkább a tartózkodás és szabad mozgás jogához kapcsolódva, mely lehetővé teszi gazdasági integrációjukat uniós szinten és harmonizálja jogállásukat a tagállamokban. Ezen elképzelések szerint a későbbiekben a harmadik állambeliek olyan alapvető uniós jogokat élvezhetnének, melyekkel korábban csak az uniós polgárok rendelkeztek – így például az uniós szabadságokon kívül politikai jogokat anélkül, hogy a tagállamok állampolgárságát megszereznék, ahol tartózkodnak. Egy ilyen jogállás bevezetése a külföldi állampolgárok számára az Unió gazdasági és társadalmi életében való részvételnek olyan alternatív formáját teremtené meg, amely a „citizenship” fogalmával ellentétben a „denizenship” fogalmára vonatkozó doktrínának felel meg. Ezzel együtt a tagállamokat továbbra is megilletné az a jog, hogy a külföldi állampolgárok kapcsán integrációs politikát folytassanak. A beutazási és tartózkodási engedély kiadása, a huzamos tartózkodási engedély kiadása, a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállás megszerzése, illetve az állampolgárság honosítással történő megszerzése továbbra is tagállami hatáskörbe tartozó kérdés maradna.

Ez az ún. *denization* folyamat már megindult az Európai Unióban és sokkal inkább a meglévő rendszer kiegészítésének, mint eltörlésének tekinthető. A harmadik állambeliek jelentős csoportja bár korlátozottan, de uniós mobilitási jogokkal bír, illetve az elsődleges jogforrás szintjére emelkedett Alapjogi Chartának köszönhetően, más, tipikusan uniós polgársághoz kapcsolódó jogosítvánnyal is rendelkezik.¹²⁷ Ez pedig már egyfajta szubszidiárius formája az uniós polgárságnak, ami bár jogalapjában nem, de tartalmában uniós polgársághoz közeli jogosítványokat tartalmaz.

Az sem kizárt, hogy a *denizenek* (az uniós jog hatálya alá kerülő harmadik állambeliek) a későbbiekben politikai jogokat kapjanak, mert jelenleg azon kívül, hogy néhány tagállam a gyakorlatban biztosítja például a helyhatósági választásokon való részvételt a harmadik állambelieknek,¹²⁸ az irányelvek, illetve a tagállami rendelkezések nem rendelkeznek sem az országgyűlési, sem az Európai Parlamenti választásokon való részvétel lehetőségéről esetükben.¹²⁹ A nem uniós polgárok Európai Parlamenti választásokon való részvétele nem ellentétes az EK 19. cikk (2) bekezdésével¹³⁰ (amely elismeri az uniós polgárok választójogát az állampolgárságtól eltérő tagállamban) a Bíróság szerint, ahogy azt a Spanyolország kontra Egyesült Királyság ügyben¹³¹ kifejtette. Az ügyben az

¹²⁶ Atikcan: i.m. 29. o.

¹²⁷ Az Európai Unió Alapjogi Chartája (HL C 303, 2007. 12. 14.) 43, 44.cikk.

¹²⁸ Az Európai Unióban öt éves jogszerű és folyamatos tartózkodás ellenében 15 tagállam garantál helyhatósági, 6 tagállam pedig regionális szintű hozzáférést a választójoghoz.

¹²⁹ Kochenov: i.m. 227. o.

¹³⁰ Spanyolország kontra Egyesült Királyság ügy, 51.pont.

¹³¹ A Bíróság C-145/04. sz. Spanyol Királyság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült

Egyesült Királyság a 93/109 irányelv harmadik preambulumbekzdésére hivatkozik, amely kimondja, hogy az európai parlamenti választásokra vonatkozó, a lakóhely szerinti államban való aktív és passzív választójog „a belföldi és külföldi közösségi polgárok közötti megkülönböztetés tilalma elve alkalmazásának példája és a [...] szabad mozgás és tartózkodás jogának szükségszerű következménye.”¹³² Az Egyesült Királyság arra is hivatkozik, hogy a tagállamok a Szerződésben az uniós polgároknak biztosított jogokat nem uniós polgárokra is kiterjeszthetik. Ugyanez a helyzet a politikai életben való részvétel jogával is, amelyet a tagállam biztosíthat harmadik ország állampolgárainak. Mindebből nem következik az „uniós polgárság széttagolódása”.¹³³

Továbbra is kérdéses maradt azonban ezen jogok egységessége és valódi érvényesíthetősége, melynek biztosításában az Európai Bíróságnak elengedhetetlen szerepe van. Az eddigi eredményeket értékelve megállapítható, hogy a Bíróság sokat tett a harmadik országbeli állampolgárok jogi helyzetének és érvényesíthető jogaik tisztázása érdekében. Az uniós rendelkezések speciális megközelítésével a harmadik állambeliek jogai olyan módon kerültek érvényesítésre, amely csökkentette a tagállamok diszkrecionális jogát és kizárólagosságát a nem uniós polgár jogállásának meghatározásában és jogai esetleges korlátozásában. A tagállami hatáskörök gyakorlása – amennyiben az uniós jogrend által védett és biztosított jogokat érint – uniós jogi ellenőrzés alá tartozhat, a Bíróság az uniós jog érvényesítésén keresztül képes ellenőrizni a tagállami intézkedéseket, ahogy azt a Bíróság a Rottmann-ügyre visszautalva rögzítette is.

Viszont a megfelelő uniós szabályozás hiányában nem sikerült a harmadik állambeliek jogállását horizontális szinten, a harmadik országbeliek különböző csoportjait tekintve egységesítenie.¹³⁴ Továbbra is léteznek a harmadik állambeli jogállású nem uniós polgárok közötti különbségek az érvényesíthető jogok tekintetében, az uniós jog által nem szabályozott kérdésekben az Unió területén tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogállása alapvetően továbbra is a tagállamok nemzeti joga alá tartozik.¹³⁵

A harmadik országbeli állampolgárok teljes integrációja pedig kulcsfontosságú szerepet játszik a gazdasági és társadalmi kohézió előmozdításában, amely az Európai Uniónak a Szerződésben kinyilvánított alapvető célkitűzése. Már csak azért is, mert a jelenlegi uniós szabályozásból pont azok a harmadik állambeliek maradnak ki, akik a leginkább rászorulnak a helyzetüket stabilizáló és megkönnyítő rendelkezésekre, mert a jelenlegi szabályozás ezeket a harmadik állambeli állampolgárokat egyfajta másodrendű jogállásúnak tekinti, sem politikai, sem szociális jogi szempontból nem rendezett státussal. Ebben a helyzetben továbbra is erősen befolyásoló tényező, hogy az irányelvek hatálya alá nem tartozó harmadik állambeliek melyik államból érkeznek, illetve melyik tagállamban kívánnak

Királysága ügyében 2006. szeptember 12-án hozott ítélete (EBHT 2006 I-07917. o.)

¹³² Spanyolország kontra Egyesült Királyság ügy, 51. pont

¹³³ Spanyolország kontra Egyesült Királyság ügy, 54. pont.

¹³⁴ Kochenov: i.m. 233-234. o.

¹³⁵ Sonia Morano-Foadi, Stelios Andreadakis: The Convergence of the European Legal System in the Treatment of Third Country National sin Europe: the ECJ and the ECtHR Jurisprudence, 1087. o.

letelepedni, és ettől függően egymástól teljesen eltérő tagállami szabályozás vonatkozik rájuk.¹³⁶

Pedig az Európai Unió Alapjogi Chartája az unió területén élők számára egyaránt egy olyan jogállást szeretne biztosítani, ami az egyenlő bánásmód követelményének figyelembevétele mellett egységes jogi helyzetet garántál mindenkinek az Európai Unió területén, bármelyik tagállamban is éljen.¹³⁷

¹³⁶ Becker: i.m. 150. o.

¹³⁷ Az Európai Unió Alapjogi Chartája (HL C 303, 2007. 12. 14.), 21. cikk.