



Uniós polgárok kiutasítása más EU-tagállamból az Európai Bíróság legújabb gyakorlatában II.¹

Expulsion of EU citizens from another Member State in the recent jurisprudence of the European Court of Justice II.

Gyenyey Laura

Dr. PhD, egyetemi docens
Pázmány Péter Katolikus Egyetem,
Európai jogi Tanszék
gyenyey.laura@jak.ppke.hu



Absztrakt

Cél: A tanulmány célja annak vizsgálata, hogy az európai integráció előtt álló új kihívásokra (ideértve mindenekelőtt a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége kiteljesedéséből fakadó gyakorlati nehézségeket és az Európai Bíróság széttartó esetjogát) milyen irányba fejlesztheti tovább az Európai Bíróság a tagállami hatóságok azon döntéseivel kapcsolatos esetjogát, melyben a tagállamok egy másik tagállambeli uniós polgár kiutasításáról határoznak.

Módszertan: A tanulmány alapvetően az Európai Bíróság legújabb ítélkezési gyakorlatából kiindulva vizsgálja azokat a területeket, amelyeken a jövőben szükségesnek látszik, hogy az Európai Bíróság újabb előzetes döntéshozatali eljárások keretében adjon választ a felmerülő vitás kérdésekre. A tanulmány elsősorban a tényleges (tagállami) joggyakorlatból és annak nehézségeiből indul ki.

Megállapítások: A területileg egységesülő Európa koncepciójának szükségképpen velejárója a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése térsége kiteljesedésének. Amíg az Európai Bíróság uniós polgársággal kapcsolatos esetjoga számos vonatkozásban az uniós polgári jogállás erősítését (és ezzel párhuzamosan a tagállamok szabályozási lehetőségeinek gyengítését) célozza, addig a tagállamok kiutasítási politikáinak uniós jogi megítélése esetében legalább részben ellentétes tendencia figyelhető meg. A tanulmány azt vizsgálja, hogy az Európai Bíróság hogyan egyeztetheti össze az uniós polgárság federalizáló koncepcióját a tagállamok szuverenista alapokon álló kiutasítási politikáival,

¹ A tanulmány első része a Belügyi Szemle 2023. évi februári számában jelent meg.

és mindennek milyen hatása lehet az uniós polgárság fokozatosan egységesülő és bővülő koncepciójára.

Érték: A tanulmány által vizsgált témakört a hazai szakirodalom korábban még nem vizsgálta, a tanulmány az Európai Bíróság legfrissebb esetjogán alapszik. A tanulmány értéke, hogy megkísérli azonosítani azokat a területeket, ahol a közeljövőben szükségessé válhat az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenysége az uniós jog hatékony érvényesülése érdekében. A tanulmány e körben a hazai jogalkotó és jogalkalmazó szervek számára is iránymutatásul szolgálhat.

Kulcsszavak: uniós polgár, szabadság biztonság és jogi érvényesülésének térsége, kiutasítási határozat, Zambrano doktrína

Abstract

Aim: The aim of this study is to examine the direction in which the European Court of Justice can further develop its case law on expulsion decisions by Member State authorities in response to the new challenges facing European integration (including, in particular the practical difficulties arising from the completion of the Area of Freedom, Security and Justice and the divergent case law of the European Court of Justice).

Methodology: Based on the most recent case law of the European Court of Justice, the study examines the areas in which it seems necessary for the Court to give interpretative decisions in the context of a preliminary ruling procedure. The study is primarily based on actual (Member State) case law and its difficulties.

Findings: The concept of a territorially united Europe is a necessary corollary to the completion of the Area of Freedom, Security and Justice. While the case law of the European Court of Justice on EU citizenship aims in many respects to strengthen this status (and, at the same time, to weaken Member States' regulatory power) there is at least a partly opposite trend in the assessment of Member States' expulsion policy under EU law. The study examines how the European Court of Justice can reconcile the federalising concept of EU citizenship with an expulsion policy based on sovereignty and the impact of all this on the unifying and expanding concept of EU citizenship.

Value: The topic examined in the study has not been examined in the Hungarian literature before, the study is based on the latest case law of the European Court of Justice. The value of the study is that it attempts to identify the areas where the European Court of Justice may need to develop its case law in the near future to ensure the effective enforcement of EU law. The study can also provide guidance to domestic legislators and law enforcement agencies in this field.

Keywords: EU citizen, Area of Freedom Security and Justice, expulsion decision, Zambrano doctrine

Bevezetés

Az Európai Unió Bíróságának (továbbiakban: Bíróság) az uniós polgárok más tagállamból való kiutasításával kapcsolatos újabb esetjoga középpontjában a társadalmi integráció és a jó piaci polgár eszméje áll (Gyenyey, 2022). Ez messze nem jelenti ugyanakkor, hogy ítélezési gyakorlatában a Bíróság ne számolna az uniós polgárság és a szabad mozgás intézményének hosszú távú föderalizáló hatásával. A luxemburgi esetjogban a közös európai értékek megjelenése², avagy a fogvatartott személy társadalmi reintegrációjának mint közös európai érdeknek a hangsúlyozása³ idővel akár a kiutasítási politika területén is elvezethet majd a szuverén állami főhatalom jelentőségének elhalványulásához.

A tanulmány a jelenlegi esetjog alapulvételével arra a kérdésre kíván választ adni, hogy vajon hosszú távon milyen kihívások formálják majd a Bíróság tagállami kiutasító intézkedésekkel kapcsolatos gyakorlatát. Ennek körében mindenekelőtt annak vizsgálatára kerül sor, hogy milyen elméleti kérdéseket és gyakorlati nehézségeket vet fel a szabadság, biztonság és jog érvényesülése térségének fokozatos kiépülése. Amennyiben ugyanis az Európai Unióra (továbbiakban: Unió) mint a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének egységes térségére tekintünk, a büntetendő magatartást tanúsító polgárok kiutasítása nem több mint a jogsértő uniós polgárok „áthelyezése” e határok nélküli térség egyik szegletéből annak másik szegletébe (Meduna, 2017; Guild, Peers & Tomkin, 2019). Ha elfogadjuk, hogy az Unió egy határok nélküli térség, annak nyitott természetéből szükségképpen fakad a kiutasítás jogintézményének értelmetlensége is. A schengeni térségben a kiutasítási határozatok vagy épp a beutazási tilalmak gyakorlati érvényesíthetősége valójában ugyanis nehezen ellenőrizhető és számonkérhető. Ha egy tagállami polgárt ki is utasítanak valamely fogadó tagállam területéről, nincs garancia arra, hogy később ne

2 A Bíróság újabb gyakorlatában nagyon is számol az uniós polgárság és a szabad mozgás intézményének hosszú távú föderalizáló hatásával: így például a K. és H. F. ügyben a tagállami értékeken túl a közös uniós értékekre is utalt a háborús bűnök elkövetése kapcsán. C-331/16 és C-366/16 sz. egyesített ügyek, K. és H. F., ECLI:EU:C:2018:296.

3 Ugyanakkor nemcsak a közös értékek, hanem a szabadságvesztés-büntetését töltő személy társadalmi reintegrációjának mint közös európai érdeknek a Bíróság általi hangsúlyozása is a föderalizáció irányába mutat. A Bíróság már a Tsakouridis döntésében hangsúlyozta, hogy az elkövető társadalmi visszailleszédése nemcsak az adott tagállam, hanem általában az Európai Unió érdeke is. C-145/09 sz. ügy, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, 50. pont.

bukkanjon fel ugyanabban a tagállamban. Jól példázza ezt a Bíróság 2021-es F. S. ügyben⁴ hozott döntése, amelyben a Bíróság épp azt a kérdést vizsgálta, hogy mikor is tekinthető végrehajtottnak egy tagállami kiutasítási határozat, illetve milyen körülmények alapján igazolható a kérdéses tagállam területéről való tényleges eltávozás.

Hasonló kihívást jelenthet a jövőben az uniós polgárok kiutasításával kapcsolatos ítélkezési gyakorlat koherenciájának biztosítása. Amíg ugyanis a Bíróság a szabadon mozgó polgárok Unión belüli kiutasítása vonatkozásában egy jellemzően megszorító (restriktív) megközelítést alkalmaz, addig a statikus polgárok Unió területéről való kiutasítása esetére – a jogállás alapvető jellegére hivatkozással – már egy igen magas fokú védelmet garantál (a Zambrano doktrínából következően⁵). Noha nyilvánvaló a különbség az egyik tagállamból a másik tagállamba kiutasító, illetve az Unió területe egészének elhagyására kényszerítő hatósági döntések között, mégis látnunk kell, hogy az esetjog e ponton jelenleg széttartó, melyet önmagában a kétféle kiutasítás földrajzi különbsége megítélésem szerint nem indokol. A tanulmány a következőkben e kérdéseket kívánja részletesen áttekinteni.

A szabadság, biztonság és jog érvényesülése térségének kiépülésével kapcsolatos kihívások – az F. S. ügy

Amint az a jelen tanulmány bevezetőjében már említésre került, a szabadság, biztonság és jog érvényesülése térségének kiépülése idővel nemcsak elméleti dilemmákat, hanem komoly gyakorlati nehézségeket is felvet majd. E körbe tartozik az a kérdés is, hogy érdemes-e kiutasítani azokat a polgárokat, akik a nyitott határok Európájában különösebb nehézségek nélkül visszatérhetnek a fogadó országba.

Mindezt jól érzékelteti a 2021-es F. S. ügy⁶, amely középpontjában egy Hollandia területéről kiutasított, majd oda egy hónapon belül visszatérő lengyel állampolgár áll.⁷ Az ügy kapcsán azt a kérdést kellett a nemzeti bíróságnak (és

4 C-719/19 sz. ügy, F.S., ECLI:EU:C:2021:506.

5 Az EUMSZ. 20. cikke által megalapozott uniós polgári státusszal kapcsolatban a Bíróság a Zambrano ügyben kimondta, hogy az uniós joggal „ellentétesek azok a nemzeti intézkedések, amelyek azzal a hatással járnak, hogy megfosztják az uniós polgárokat az uniós polgárként meglévő jogállás révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezetétől”. C-34/09 sz. ügy, Zambrano, ECLI:EU:C:2011:124.

6 C-719/19 sz. ügy, F. S., ECLI:EU:C:2021:506.

7 A Bíróság újabb esetjogában megállapította, hogy az uniós polgárok a kiutasítási eljárás időtartama tekintetében nincsenek összehasonlítható helyzetben a harmadik országbeli állampolgárokkal, különösen, ami az együttműködési rendszerek hiányát és a gyakorlati nehézségeket illeti az utóbbiak vonatkozásában. C-718/19 sz. ügy, Ordre des barreaux francophones és germanophone és társai, ECLI:EU:C:2021:505.

végső soron a Bíróságnak) vizsgálnia, hogy hogyan értékelendő az a helyzet, amikor egy, a megfelelő források hiánya miatt kiutasított személy ugyan formálisan elhagyja az ország területét, de oda rövid időn belül vissza is tér.⁸ Rantos főtanácsnok indítványában úgy fogalmazott, hogy az ügy némileg szokatlan ténybeli háttéren alapul.⁹ Valójában azonban egyre gyakrabban merül fel, hogy a megfelelő anyagi források hiánya miatt valamely tagállam, jelen esetben Hollandia területéről kiutasítják a külföldieket, különösen, ha valamiféle „kellemetlenségi tényezőt” is jelentenek (Kramer, 2017). A tisztánlátáshoz hozzátartozik, hogy a kiutasító határozat F. S-sel szemben ugyan nem közrendi alapon, hanem a három hónapon túli tartózkodás feltételeinek nem teljesítése miatt került elfogadásra, azonban az ügy kapcsán később felmerültek bizonyos közrendi megfontolások is. Az eset épp azt a kérdést állítja fókuszba, hogy hogyan is kezeljük a föderalizált szabad mozgási rendszer belső ellentmondásait, amely értelmében az uniós polgárok számára széles körben biztosított szabad mozgási jogok, illetve a nyitott határok koncepciója a tagállamok azon előjogával párosul, hogy azok kiutasíthatják területükről a „nem kívánatos külföldi személyeket” (Kramer, 2021).

Az F. S. ügyben az előzetes döntéshozatali kérelmet előterjesztő nemzeti fórum lényegében arra várt választ a Bíróságtól, hogy ha egy uniós polgárral szemben kiutasító határozatot fogadnak el, amiért az illető nem teljesíti a tartózkodás szabad mozgás irányelv 7. cikkében foglalt feltételeit, akkor a kiutasított személy fogadó tagállamból való bizonyítható (fizikai) távozásával a kiutasítási határozat vajon végrehajtottnak tekinthető-e. Amennyiben a válasz igenlő, akkor a visszatérő uniós polgár az irányelv 6. cikke szerinti három hónapos tartózkodási joggal rendelkezik-e, meggátolva ezzel a fogadó államot, hogy az újra kiutasítsa őt. Amennyiben pedig a válasz nemleges, a kiutasított uniós polgárnak egy bizonyos ideig a fogadó tagállam területén kívül kell-e tartózkodnia a visszatérését megelőzően, és ha igen, milyen időtartamról van szó.

8 A kérdéses ügyben a holland hatóságok azt állapították meg, hogy F. S. lengyel állampolgár jogellenesen tartózkodik Hollandia területén, mivel már nem teljesíti a három hónapon túli tartózkodás feltételeit, azaz gazdaságilag inaktív és nem rendelkezik a megélhetéséhez szükséges forrásokkal sem. Mi több, rendszeresen a rendőri szervek látóterébe került, így számos esetben letartóztatták bolti lopás és zsebtolvajlás gyanúja miatt. Az F. S. által benyújtott panasz kivizsgálását követően az államtitkár négyhetes határidőt állapított meg F. S. önkéntes távozására, amely 2018. október 23-án járt le. Miután F. S. a szabott határidőn belül elhagyta Hollandia területét, egy határ menti német településen a barátainál tartózkodott, ahol 2018. október 23-án feltételezett bolti lopás miatt a német rendőrség letartóztatta. Egy hónappal később azonban F. S. visszatért Hollandiába, ugyanis bírósági idézést kapott. A bírósági tárgyalást megelőző napon ismét letartóztatták egy hollandiai bolti lopás miatt. Az államtitkár elrendelte F. S. idegenrendészeti őriztetét azzal a céllal, hogy kitoloncolják Lengyelországba. F. S. panaszt nyújtott be ez ellen, amely végül a Holland Államtanács elé került.

9 Athanasios Rantos főtanácsnok F. S. ügyben hozott indítványa, ECLI:EU:C:2021:104, 34. pont.

A Bíróság az első kérdés megválaszolása során arra a következtetésre jutott, hogy amennyiben az uniós polgárnak csupán a fogadó tagállam határát kellene átlépnie ahhoz, hogy azonnal visszatérhessen e tagállam területére, és az irányelv 6. cikke alapján új tartózkodási jogra hivatkozhat, akkor lényegében megkerülhetné a 7. cikkben támasztott feltételeket, aláírva ezzel az ideiglenes és a huzamos tartózkodás közti különbségtételt.¹⁰ A Bíróság szerint egy ezzel ellentétes értelmezés veszélyeztetné az irányelv kettős célrendszerét: egyfelől a szabad mozgás és tartózkodás jogának megvalósulását, másfelől pedig a tagállami szociális ellátórendszerek védelmét.

Következésképp a fogadó tagállam területéről való fizikai távozás önmagában nem elegendő a szabad mozgás irányelv 15. cikke alapján hozott kiutasítási határozat teljes mértékben történő végrehajtásához. Ahhoz, hogy a kiutasított uniós polgár a 6. cikk szerinti új tartózkodási jogra hivatkozhat, korábbi tartózkodásának ténylegesen véget kell vetnie, még hozzá oly módon, hogy a visszatérése ne legyen a korábbi tartózkodása folytatásának tekinthető.¹¹ Noha a Bíróság a tagállami fórumra hagyta ezen szempontok egyedi ügyben történő vizsgálatát, igyekezett szempontokat adni a tagállami bíróság számára az értékeléshez. A Bíróság mindenekelőtt rögzítette, hogy az időtartam, amelyet a kiutasított polgár a fogadó tagállam területén kívül tölt, önmagában nem meghatározó, de fontos eleme lehet az átfogó értékelésnek, amely alapján meghatározható, hogy az érintett ténylegesen véget vetett-e az e területen való tartózkodásának. Továbbá figyelembe kell venni a kérdéses uniós polgár és a fogadó tagállam közötti kapcsolatok megszakadását igazoló körülményeket.¹² E tényezők értékelésénél különös figyelmet kell fordítani az uniós polgár fogadó tagállamba való beilleszkedésének mértékére, a fogadó tagállam területéről való kiutasítását megelőző tartózkodás időtartamára, valamint családi és gazdasági helyzetére.¹³ Amennyiben az uniós polgár nem vetett véget ténylegesen a fogadó országban való tartózkodásának, a kiutasítási határozat nem tekinthető végrehajtottnak, így az uniós polgár tartózkodása továbbra is jogellenesnek minősül, és a fogadó tagállam nem köteles vele szemben új kiutasító határozatot hozni, hanem a korábbi határozatot (ismételten) végrehajthatja.

Mint a fentiekből láthatjuk, a társadalmi beilleszkedés kérdése ebben az esetben is fontos szerepet játszik, csak a korábbi esetekhez képest ellenkező

10 Ennek elfogadása ugyanis lehetővé tenné az ilyen uniós polgár számára, hogy több, egymást követő ideiglenes tartózkodásra hivatkozzon e tagállamban a folyamatos ott tartózkodás céljával, miközben nem felel meg a huzamos tartózkodáshoz való jog ezen irányelvben előírt feltételeinek. F. S. ügy, 77. pont.

11 §1. pont.

12 Így például a népesség-nyilvántartásból való törlés iránti kérelemből, a bérleti szerződések, közüzemi szerződések felmondásából lehet következtetni erre.

13 F. S. ügy, 91–93. pontok.

előjellel. Lényegében tehát a szabad mozgás irányelv 28. cikk (1) bekezdése szerinti – a közrendi, közbiztonsági alapú kiutasítási döntés során mérlelendő – integrációs kritériumok „másik oldaláról” van szó. Az F. S. ügyben az elsődleges kérdés az, mi igazolhatja a fogadó tagállamba való beilleszkedést jelző kapcsolatok, tényezők tényleges megszüntetését. Ezek az újonnan kidolgozott kritériumok nem a beilleszkedést, hanem épp annak bizonyítását szolgálják, hogy az érintett minden szükséges lépést megtett a fogadó állambeli kapcsolatainak felszámolására. Annak igazolása, hogy az uniós polgár érintett tagállamban való tartózkodása megszűnt, persze nem könnyű feladat, különösen egy rövid idejű tartózkodás esetén, ahol még nem mélyültek el annak fogadó állammal való kapcsolatai. Neier szerint éppen ezért a kérdés kapcsán különösen fontos lehet a más tagállamban való tartózkodás időtartamának a vizsgálata (Neier, 2021). Ezzel el is jutottunk a klasszikus kérdésig, amit már Sharpston főtanácsnok is felvetett az elhíresült Zambrano ügyben hozott indítványában: nevezetesen, hogy mit is jelent a tényleges, határon átívelő jellegű mozgás, milyen mértékű mozgásra van szükség ahhoz, hogy átlépve a másik tagállami határt az uniós polgári tartózkodási jogokra lehessen hivatkozni.¹⁴ Még ha a jogi helyzet a két ügyben eltérő is, a kérdés lényegében ugyanaz: milyen körülmények alapján tekinthetünk egy másik tagállam területén való tartózkodást tényleges tartózkodásnak (Neier, 2021)? A Zambrano ügy pedig egyben át is vezet egy újabb, a bírósági gyakorlat kapcsán felmerülő problémakörre, nevezetesen az uniós jog koherenciájának biztosítására az uniós polgárok tartózkodási joga vonatkozásában.

Az uniós jog koherenciájának biztosítása a tartózkodási jog vonatkozásában

A Bíróság jogértelmező munkája során különös súlyt fektet az irányelv koherenciájának biztosítására (Gyenyey, 2022). A jogbiztonságot persze nem csupán magának az irányelvnek a koherens értelmezése szolgálja, hanem az uniós polgárok különböző jogcímeiken, így az Európai Unió működéséről szóló szerződés (továbbiakban: EUMSZ) 20., illetve 21. cikke alapján élvezett tartózkodási jogainak Bíróság általi egységes értelmezése is.

¹⁴ A belga polgárok párizsi Astérix Parkba vagy a bretagne-i tengerpartra történő látogatása vajon elégségesnek bizonyulna-e a szabad mozgási jogok felhívásához? Elegendő lenne ehhez egyetlen látogatás? Vagy kettő? Esetleg jó néhány? Elegendő lenne-e egy egynapos utazás, vagy egy-két éjszakát is el kellett volna tölteniük Franciaországban? Eleanor Sharpston főtanácsnok indítványa a Zambrano ügyben, ECLI:EU:C:2010:560, 86. pont.

Jelen állás szerint azonban egyre nagyobb repedéseket fedezhetünk fel a Bíróság uniós polgári intézmény tartózkodási jogokra gyakorolt hatását értelmező ítélkezési gyakorlatából kiinduló úton (Kochenov & Pirker, 2013). Miközben a Bíróság nem mutatkozik különösebben elszántnak, hogy a szabadon mozgó uniós polgárokat védőszárnyai alá vegye azok Unión belüli kiutasítása esetén, addig a Zambrano ügyet követő esetjogában – immár egy föderális Uniót vizionálva – egyre erősebb védelmet kíván nyújtani a statikus polgárok Unió területéről való kitoloncolásával szemben. Noha nyilvánvalóan nem lehet egy lappon említeni a kiutasító határozatok uniós polgárok sorsára gyakorolt hatását,¹⁵ mégis kérdéses, hogyan hozható létre egy koherens rendszer az uniós polgárok számára akkor, amikor a bírósági gyakorlat e területen nem kis mértékben széttart (Meduna, 2017). E kérdés egyre nagyobb súllyal vetődik fel a Bíróság statikus polgárokra vonatkozó újabb joggyakorlata fényében, amelyben a Bíróság a korábbiaknál jóval nagyobb hangsúlyt fektet az alapjogi szempontok érvényesülésére.

A Zambrano doktrínával kapcsolatos korai gyakorlatában a Bíróság még úgy találta, hogy a családi egység Unió területén való fenntartásának kívánalma nem elegendő az EUMSZ 20. cikke szerinti származékos tartózkodás elnyeréséhez¹⁶, azonban utóbb, a Chavez Vilchez ítéletében¹⁷ már kifejezetten összekapcsolta az EUMSZ 20. cikkét a családi élettel. A Bíróság utóbbi döntésében hangsúlyozta: az a szempont, hogy az érintett uniós polgár valóban elhagyni kényszerül-e a tagállam területét, megfosztva őt az EUMSZ 20. cikke szerint jogok lényegének élvezetétől, minden esetben a családi élethez való jog, így az Alapjogi Charta 7. cikke és 24. cikke fényében értékelendő. Előbbi rendelkezés a családi élet tiszteletben tartásához való jogot, utóbbi a gyermek mindenekfelett álló érdekét biztosítja. Van Eijken mindebből arra következtet, hogy az EUMSZ 20. cikke már magában foglalja a családi élethez és a gyermek mindegyikfelett álló érdekéhez való jogot, de legalábbis, hogy az EUMSZ 20. cikke

15 Más a helyzet a jogsértő uniós polgár egy másik tagállamba való kiutasítása esetén, és megint más, ha az uniós polgárt az Unió területének elhagyására kényszerítik.

16 Meg is válaszolta ezzel a kérdést, hogy a családi élethez való jog az uniós polgársághoz tartozó jogok lényegéhez tartozik-e. Ettől függetlenül azonban a Bíróság mégis szükségesnek ítélte, hogy az előterjesztő bíróság a tényállást a családi élethez való jog tükrében vizsgálja meg. E vizsgálat során az érintett bíróságnak azonban szigorúan szét kell választania az uniós jog hatálya alá tartozó helyzeteket (amelyek a Charta 7. cikke fényében értékelendők) azoktól, amelyek az uniós jog hatályán kívül esnek, és ekként kizárólag az Emberi Jogok Európai Egyezménye magán- és családi élethez való jogot kimondó 8. cikke alapján vizsgálандók.

17 Az előzetes döntéshozatali kérelem olyan harmadik országbeli állampolgárságú anyákra vonatkozott, akiknek holland apáktól, holland állampolgárságú gyermekei születtek. E gyermekeket apjuk ugyan elismerte, de főként édesanyjukkal éltek Hollandia területén. Az édesanyák szociális segély és családi támogatás iránti kérelmet nyújtottak be a holland hatóságokhoz, amelyet azonban a hatóságok azért utasítottak el, mert a kérelmezők nem rendelkeztek tartózkodási joggal Hollandiában.

szerinti tartózkodási jogok tagállami értékelése során igenis figyelemmel kell lenni az alapvető jogokra (van Eijken, 2021).

Az uniós polgári intézménnyel kapcsolatos tartózkodási jogok tartalmának széttartó jellegén némiképp enyhített a Bíróság Rendon Marin¹⁸, illetve CS.¹⁹ ügyben hozott értelmező döntése, amelyben arra a következtetésre jutott, hogy az EUMSZ 20. cikke szerinti tartózkodási jogok nem abszolút jogok, azok – az EUMSZ 21. cikke és az irányelv által biztosított jogokhoz hasonlóan – közrendi, közbiztonsági alapon²⁰ korlátozhatók.²¹ A Bíróság a fenti analóg értelmezést ezzel szemben már kifejezetten kizárta a megfelelő anyagi források megkövetelhetősége tekintetében, amikor is az RH ügyben kimondta²², hogy az elégséges anyagi források megkövetelése nem lehet feltétele az EUMSZ 20. cikke alkalmazásának. Ebben a döntésében a Bíróság az uniós polgárság hatékonyságára és az arányosság elvének érvényesülésére hivatkozott, amikor is megállapította, hogy a pusztán tagállami költségvetési megfontolásokon alapuló elutasító döntés (így a szükséges források hiányára hivatkozás) – annak aránytalan jellege miatt – nem igazolhatja az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok lényegének súlyos sérelmét.

A Bíróság az EUMSZ 20. cikkével kapcsolatos esetjogában tehát lazít a belső piaci követelményeken azzal, hogy mind a tagállamköziség követelményét, mind pedig a gazdasági szempontokat kiiktatja az uniós polgári jogok érvényesülésének akadályai közül. Mi több, kapcsolódó gyakorlatában a Bíróság az alapvető jogok érvényesülését is megerősíti, különösen, ami a családi élethez való jogot és a gyermekjogokat illeti. Mindez hosszú távon komoly koherenciavarokat okozhat a Bíróság uniós polgársággal kapcsolatos gyakorlatában.

Záró gondolatok

Az elmúlt évtizedben számos kritika érte a Bíróság kiutasítással kapcsolatos gyakorlatát, elsősorban azért, mert a korábbi védelmi rendszert fokozatosan felszámolva

18 C-165/14 sz. ügy, Rendon Marin, ECLI:EU:C:2016:675.

19 C-304/14 sz. ügy, CS, ECLI:EU:C:2016:674, 36. pont.

20 Amennyiben a harmadik országbeli polgár tényleges és valós veszélyt jelent a társadalom valamely alapvető érdekére.

21 A Rendon Marin ítéletében a Bíróság tehát az EUMSZ 20. cikkét az EUMSZ 21. cikkével és a szabad mozgás irányelv 27. cikkével analóg módon értelmezte.

22 A kérdéses ügyben egy marokkói polgár feleségül vett egy spanyol állampolgárságú hölgyet, és mint uniós polgár családtagja, ideiglenes tartózkodási kártya kiadásáért folyamodott, amelyet a spanyol hatóság a források hiányára hivatkozással elutasított. Az uniós polgár korábban soha nem gyakorolta a szabad mozgás jogát, azaz nem hagyta el Spanyolország területét. Az ügy lényegi kérdése az volt, hogy a spanyol hatóság gyakorlata, amely a szükséges források hiányára hivatkozva automatikusan elutasítja a harmadik országbeli családtag tartózkodási jogát anélkül, hogy ténylegesen vizsgálná a házastársak közötti eltartotti viszonyt, összhangban áll-e az uniós joggal. C-836/18 sz. ügy, RH, ECLI:EU:C:2020:119.

a tagállami érdekeket helyezte előtérbe az egyének jogainak védelmével szemben. Ekképp az uniós polgárok úgy érezhetik, bármilyen hosszú ideje is élnek a fogadó államban, a hatóságok szemében örökre külföldiek maradnak. Ez a trend lényegében illeszkedik a Bíróság uniós polgársággal kapcsolatos általános gyakorlatába, amelyben a határon átnyúló elem helyébe egyre inkább a társadalmi integráció többletkövetelménye lép.²³ Amíg azonban e követelmény a tartózkodási jogok, illetve az ahhoz kapcsolódó szociális ellátások terén élvezett egyenlő bánásmód tekintetében még csupán implicit módon jelenik meg (Dano ügy²⁴), addig a kiutasítás területén már sokkal nyilvánvalóbb módon jut kifejezésre.

Gyakran elhangzik az a megközelítés, hogy a szabad mozgásnak ára van, így annak alapvető érdekével szemben mérlegelni kell az uniós jog egy másik fontos célját, mégpedig a fogadó állam polgárainak a biztonságát. Az, hogy a mérlegelésnek miért kell a nemzeti hovatartozás szempontján alapulnia minden más összetartozási szempontot megelőzően, persze kissé „reakcionista” tűnhet az integrációs célok és az uniós polgári státusz eszményképének fényében. Ugyanakkor látnunk kell, hogy a kiutasítási politika vélhetően még sokáig a nemzeti szuverenitás egyik utolsó védőbástyája marad. Az uniós polgárok túlnyomó többsége elsősorban egy nemzet polgárának érzi magát²⁵, és olybá tűnik, hogy az uniós polgárság társadalmi beágyazottsága még nem elég erős ahhoz, hogy ezen az érzékeny területen komoly föderalizációs potenciállal bírjon. A Bíróság a kiutasítással kapcsolatos esetjogában – egy eset kivételével²⁶ – épp ezért nem is hivatkozik az uniós polgárságra mint alapvető jogállásra. Jól példázza ezt a Bíróság legújabb, *Ordre des barreaux francophones et germanophone* ügyben hozott határozata²⁷, amelyben végső soron az arányossági teszt elvégzésének szánt döntő szerepet annak meghatározásában, hogy a belga törvény által az uniós polgárokra előírt, maximálisan nyolc hónapig terjedő idegenrendészeti őrizet²⁸, amely megegyezik a harmadik országbeliekkel szemben alkalmazott időtartammal, vajon összhangban áll-e az uniós joggal. A Bíróság döntésének indokolásában ugyan különbséget tett az uniós polgárok és a harmadik országbeli polgárok kategóriája között, de erre nem előbbieket kiemelt státusza és az ebből fakadó jogok gyakorlása vezette a luxemburgi fórumot, hanem sokkal inkább pragmatikus megfontolások. A Bíróság úgy találta, hogy mivel az uniós

23 Editorial Comments: EU Law as a Way of Life, *Common Market Law Review*. Vol. 54, Issue 2, 2017, 360.

24 C-333/13 sz. ügy, Dano, ECLI:EU:C:2014:2358.

25 Dano ügy, 358.

26 C-482/01 sz. ügy, Orfanopoulos, ECLI:EU:C:2004:262.

27 C-718/19 sz. ügy, *Ordre des barreaux francophones et germanophone* és társai, ECLI:EU:C:2021:505.

28 Amely arra az esetre alkalmazandó, ha a kiutasított polgár nem hagyja el az előírt határidőn belül a tagállam területét.

polgárokat jóval könnyebb kiutasítani, mint a harmadik országbeli polgárokat, ezért nem írhatók elő velük szemben ugyanazok a fogvatartási feltételek. Ugyanakkor épp ezek a gyakorlati megfontolások vezethetnek el a jövőben az államhatárok jelentőségének elhalványulásához a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térségében. Hiszen nem pusztán az uniós polgárok fogadó tagállam területéről való kiutasítása, de azok adott tagállamba való későbbi visszatérése is könnyebb lehet, amint azt az F. S. ügy is jól példázza.

A területileg egységes Európa koncepciója már magában az uniós polgársággal kapcsolatos esetjogban is megjelent, legalábbis ami a statikus polgárok Unió területéről való kiutasítását illeti. A Bíróság a Zambrano doktrínát ugyan csak kivételes körülmények esetén alkalmazza, ugyanakkor azonban azt is látnunk kell, hogy ezen esetek sorában egyre fontosabb szerephez jutnak az alapvető jogi szempontok, mindenekelőtt a családi élet tiszteletben tartásának követelménye és a gyermek mindenekfelett álló érdekének védelme. A kérdés csupán az, hogyan biztosítható (sőt, biztosítható-e egyáltalán) a jövőben e két, uniós polgárságra vonatkozó szabályanyag koherenciája, attól függően, hogy a kérdéses polgár él-e vagy sem a szabad mozgás jogával.

Felhasznált irodalom

- Eijken, H. (2021). Connecting the Dots Backwards, What did Ruiz Zambrano Mean for EU Citizenship and Fundamental Rights in EU Law? *European Journal of Migration and Law*, 23(1), 48–67. <https://doi.org/10.1163/15718166-12340094>
- Guild, E., Peers, S. & Tomkin, J. (2019). *The EU Citizenship Directive: A Commentary*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198849384.001.0001>
- Gyenyey L. (2022). Uniós polgárok kiutasítása más EU-tagállamból az Európai Bíróság legújabb gyakorlatában I. A Bíróság megszorító megközelítésének főbb elemei. *Belügyi Szemle*, 71(2), 201–220.
- Kochenov, D. & Pirker, B. (2013). Deporting the Citizens within the European Union: A Counter-Intuitive Trend in Case C-348/09, P.I. v. Overbürgemeisterin der Stadt Remscheid, *Columbia Journal of European Law*, 47(19), 369–390.
- Kramer, D. (2017). In Search of the Law: Governing Homeless EU Citizens in a State of Legal Ambiguity, *Access Europe Research Paper*, 17(4), 1–24. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3091539>
- Kramer, D. (2021). On the Futility of Expelling Poor Union Citizens in an Open Border Europe, *European Papers*, 6(1), 155–165.
- Meduna, M. (2017). Sceletus Europeus Sum: What Protection against Expulsion Does EU Citizenship Offer to European Offenders? In Kochenov, D. (Ed.), *EU Citizenship and Federalism*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781139680714.017>

Neier, C. (2021). New Clarifications on Ending the Union Citizen’s Right of Residence: The Grand Chamber Decisions of the European Court of Justice of 22 June 2021 in C-718/19 and C-719/19, *European Papers*, (6), 941–954.

Hivatkozott jogesetek

C-331/16 és C-366/16 sz. egyesített ügyek, *K. és H.F.*, ECLI:EU:C:2018:296.

C-145/09 sz. ügy, *Tsakouridis*, ECLI:EU:C:2010:708.

C-719/19 sz. ügy, *F.S.*, ECLI:EU:C:2021:506.

C-34/09 sz. ügy, *Zambrano*, ECLI:EU:C:2011:124.

C-718/19 sz. ügy, *Ordre des barreaux francophones és germanophone és társai*, ECLI:EU:C:2021:505.

C-165/14 sz. ügy, *Rendon Marin*, ECLI:EU:C:2016:675.

C-304/14 sz. ügy, *CS*, ECLI:EU:C:2016:674.

C-333/13 sz. ügy, *Dano*, ECLI:EU:C:2014:2358.

C-482/01 sz. ügy, *Orfanopoulos*, ECLI:EU:C:2004:262.

C-836/18 sz. ügy, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real kontra RH* ECLI:EU:C:2020:119.

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Gyenyey L. (2023). Uniós polgárok kiutasítása más EU-tagállamból az Európai Bíróság legújabb gyakorlatában II. *Belügyi Szemle*, 71(3), 395–406. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2023.3.3>