
Az uniós polgárok diszkrimináció tilalmához és egyenlő bánásmódhoz való joga^{*}

ASZTALOS ZSÓFIA^{**}

a diszkrimináció tilalmához és az egyenlő bánásmódhoz való jog témája több kontextusban is feldolgozható: először is, beszélhetnék általában ezen elvek kialakulásáról, jelentésükről a közösségi jogban.¹ Másodsorban joggal méltathatnák az utóbbi tíz év fejleményeit: azt, hogy az Amszterdami Szerződéssel beemelték az elsődleges közösségi jogba a diszkrimináció általános tilalmát megfogalmazó rendelkezést (EK 13. cikk), illetve az ez alapján elfogadott másodlagos joganyagot.² Harmadsorban érdekes vetülete a témának az is, hogy a diszkrimináció tilalma mára olyan elvvé vált, amely már a közösségi állampolgárokon kívüli egyéb személyekre, a tagállamok területén törvényesen tartózkodó harmadik államok polgáraira (így a Kolpak-ügyben hozott ítélet³ alapján a társult államok állampolgáraira) is kiterjed bizonyos vonatkozásokban.

A következőkben azonban nem ezekről ejtenék szót, hanem kizárólag *az uniós polgárok állampolgárság alapján* történő megkülönböztetésének tilalmáról, mely több szinten is megjelenik, mondhatni vezérelve az uniós polgárokra vonatkozó rendelkezéseknek. Így nem kizárólag a szűk értelemben vett szabad mozgásra vonatkozó rendelkezésekben találkozunk az elvvel, hanem az uniós polgárok tartózkodási helyük alapján, az európai parlamenti (EP) és a helyhatósági választásokon gyakorolt választójoga kapcsán is megjelenik.

^{*} A tanulmány a 2007. május 25-én az „Integráció Európában – Magyarország az EU-ban” c. konferencián elhangzott előadás átdolgozott, kibővített változata.

^{**} Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európai és Nemzetközi Magánjogi Tanszék, egyetemi tanársegéd.

¹ E téma átfogó, magyar nyelvű feldolgozását lásd Király Miklós: *A diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság joggyakorlatában*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1998.

² A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról (HL L 180., 22. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 23. o.); és a Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról (HL L 303., 16. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 79. o.).

³ A C-438/00. sz. Deutscher Handballbund eV kontra Maros Kolpak ügyben 2003. május 8-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-04135. o.).

I. A diszkrimináció tilalma a szabad mozgás területén

A szabad mozgás joga olyan jogok összességét jelenti, amelyek a nemzeti állampolgárság központi magját is alkotják. E jogok közösségiesítése tehát mindenféleképpen kiemelkedő jelentőséggel bír. A közösségiesítés két irányból történt meg: egyrészt fokozatosan megszűnt, megszűnik a különbség a fogadó ország állampolgára és egy másik tagállam állampolgára között a szabad mozgás területén, így egy tagállam polgára (majdnem) úgy gyakorolhatja egy másik tagállam területére való belépéshez, az ott tartózkodáshoz és a jövedelemszerző tevékenység végzéséhez fűződő jogokat, mint a fogadó tagállam saját állampolgárai. A közösségiesítés másik iránya, hogy a tagállamok állampolgárai bizonyos helyzetekben saját tagállamukkal szemben is felhívhatják a szabad mozgás által biztosított jogokat.

A szabad mozgás közösségiesítésének jogi alapját a hátrányos megkülönböztetés fenntartását tiltó és egyenlő bánásmódot megkövetelő rendelkezésekben találjuk. Ilyen általános rendelkezés az EK jelenlegi 12. cikke,⁴ különös rendelkezésként pedig a személyek egyes csoportjai – a munkavállalók, egyéni vállalkozók – számára egyenlő bánásmódot biztosító rendelkezésekre hivatkozhatunk.⁵ Meg kell jegyezni azonban, hogy míg a munkavállalók tekintetében e rendelkezések szó szerint tilalmazzák az állampolgárságon alapuló megkülönböztetést, a vállalkozás és szolgáltatás szabadságát megfogalmazó cikkek csak implicit módon hordozzák e tilalmat.⁶

Sokat vitatott jellegzetessége továbbá az állampolgárságon alapuló diszkriminációt tiltó rendelkezéseknek, hogy alkalmazásuk nem terjed ki minden helyzetre és mindenkire. Ahogyan a 12. cikk fogalmaz, e rendelkezés hatálya kizárólag „e szerződés alkalmazási köré[re]” terjed ki, „az abban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül.” Alkalmazásának így előfeltétele, hogy a tagállami állampolgárra vonatkozzanak a szabad mozgásra vonatkozó közösségi rendelkezések, tehát a tényállásban legyen legalább egy külföldi – egészen pontosan más tagállamhoz kapcsolódó – elem, például egy olyan tagállamba történő belépés vagy ott tartózkodás, amely nem a sajátja, vagy egy másik tagállamban szerzett, de a saját tagállamban elismertetni kívánt szakképesítés. Azok a helyzetek ugyanis, amelyek kizárólag egy tagállamhoz köthetők, „tisztán belső ügyek” és nem kerülnek a közösségi jog hatálya alá, továbbra is a nemzeti jog szabályozza az ilyen helyzeteket.⁷ Nem elegendő

⁴ Az EK-Szerződés 7. cikke (későbbi 8. cikk, jelenleg, módosítást követően, EK 12. cikk) értelmében „[e] szerződés alkalmazási körében és az abban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés.”

⁵ A 48. cikk (2) bekezdése (jelenleg EK 39. cikk (4) bekezdése) értelmében „a munkavállalók szabad mozgása magában foglalja az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés megszüntetését a tagállamok munkavállalói között a foglalkoztatás, a javadalmazás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében”; az 52. cikk első bekezdése értelmében el kell törölni a valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére, illetve az 59. cikk első bekezdése értelmében a Közösségen belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozást.”

⁶ Király Miklós, i.m., 67. o.

⁷ Lásd például a 175/78. sz. The Queen kontra Vera Anne Saunders ügyben 1979. március 28-án hozott ítéletet (EBHT 1979., 1129. o.) és a 136/78. sz. Auer-ügyben 1979. február 7-én hozott ítéletet (1979., 437. o.).

külföldi elem az például, hogy a házastárs egy másik tagállamból származik,⁸ illetve a jövőben esetleges külföldi munkavállalás lehetőségére alapozott kapcsolóelvet⁹ is elutasította a Bíróság. Az e rendelkezésből eredő visszásságokra a fordított diszkriminációval kapcsolatos alponban térek ki részletesebben.

A Bíróság azt is kimondta, hogy a tagállamok továbbá olyan területeken sem valósíthatnak meg megkülönböztetést, ha ezzel a közösségi jog alapszabadságait veszélyeztetik, amelyek – mint például a büntető jogszabályok¹⁰ vagy a közvetlen adóra vonatkozó szabályok meghatározása¹¹ – még mindig tagállami hatáskörbe tartoznak. A közösségi jog tehát olyan területeken is korlátozhatja a tagállamok hatásköreit, ahol még mindig kizárólagos hatáskörrel rendelkeznek.

1. Az uniós polgárok egyenlő bánásmódhoz való joga a szabad mozgás területén

Az uniós polgárok szabad mozgását immár általánosan, gazdasági tevékenység végzését előíró követelmény nélkül deklarálja az EK 18. cikk (1) bekezdése:

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

Első látásra úgy tűnik, hogy a maastrichti módosítás mindössze visszautal az EK 39. cikkére, és nem hoz változást, tekintettel arra, hogy továbbra is a Szerződésben megállapított feltételekhez és a másodlagos jogalkotás által meghatározott részletszabályokhoz köti a szabad mozgás gyakorlását.¹² Jelentős újítás azonban, hogy az EK 18. cikk (1) bekezdése már *minden* uniós polgár számára közvetlenül biztosítja a szabad mozgás jogát; ezáltal szerződési rangra emelkedett az eddig gazdaságilag nem aktív személyek szabad mozgáshoz való joga. Ebből következően már nem másodlagos, funkcionális ezeknek a személyeknek a joga, hanem közvetlen és általános jog.

⁸ Lásd a C-147/91. sz. Michele Ferrer Laderer ügyben 1992. június 25-én hozott ítéletet (EBHT 1992., I-4097. o.).

⁹ 180/83. sz. Moser kontra Land Baden Württemberg ügyben 1984. június 28-án hozott ítélet (EBHT 1984., 2539. o.). Hivatkozik rá: Király Miklós i.m. 179. o.

¹⁰ A 186/87. sz. Ian William Cowan kontra Tresor public ügyben 1989. február 2-án hozott ítélet (EBHT 1989., 195. o.).

¹¹ A személyi jövedelemadóira vonatkozó német jogszabályokkal kapcsolatban lásd a C-152/03. számú Ritter-Coulais ügyben 2006. február 21-én hozott ítéletet (EBHT 2006., I-1711. o.). Az adódiszkrimináció témájával kapcsolatban lásd: Erdős Éva: *Nemzetközi, illetve európai adójogi konfliktusok és kezelésének módjai*, Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et politica, tomus XXV/1., Miskolc University Press, Miskolc, 2007., 267-287. o., különösen 280-287. o.

¹² Margue, Tung-Lai: L'Europe des citoyens: des droits économiques à la citoyenneté européenne, *Revue du Marché Unique Européen*, 1995/3, 118. o

Ebben a cikkben kódolva van a közvetlen hatály lehetősége. Már a Baumbast-ügyben történt EB általi megerősítést megelőzően is, a szakirodalom amellett érvelt, hogy közvetlen hatállyal kell rendelkeznie ennek a rendelkezéseknek.¹³

Ugyanakkor kiegészítő jellegű az EK 18. cikkének (1) bekezdésében foglalt jog. Ennek értelmezése a Bíróság joggyakorlatában továbbra is csak másodlagos: csak akkor tér át ennek a rendelkezésnek az értelmezésére a Bíróság, ha a szabad mozgásra vonatkozó különös rendelkezések (EK 39., 52., 59. cikk) közül egyik sem alkalmazható.¹⁴

További jellegzetessége az EK 18. cikk (1) bekezdése értelmezésének az, hogy a Bíróság általában az EK 12. cikkével együttesen olvassa. Ez a – szabad mozgás jogát és a diszkrimináció tilalmát összekapcsoló – megközelítésmód egyébként már a *Cowan-ügytől* kezdve jól nyomon követhető. Így a *Sala-ügyben*¹⁵ az alanyi jogon járó szociális juttatásokkal kapcsolatban a Bíróság kimondta, hogy a személyek erre az uniós állampolgárságuk révén tarthatnak igényt: egy másik tagállam – Spanyolország – állampolgára, aki

„[...] állandó jelleggel jogszerűen egy másik tagállam (Németország) területén tartózkodik *ratione personae* a Szerződés uniós polgárságról szóló rendelkezéseinek alkalmazási körébe tartozik.”¹⁶

A Bíróság a következőképpen folytatta érvelését: visszautalt az EK 17. cikk (2) bekezdésére, melynek értelmében az uniós polgárokat „megilletik az e szerződés által rájuk ruházott jogok, és terhelik az e szerződésben előírt kötelezettségek” – következtésképpen joguk van az EK (jelenlegi) 12. cikkében foglalt, megkülönböztetésmentes bánásmódra is.

Az ítélet gyakorlati jelentősége nagy: egyrészt kimondja azt, hogy egy másik tagállamban jogszerűen tartózkodó uniós polgár hivatkozhat a diszkrimináció tilalmára – még a szociális ellátások és juttatások érzékeny területén is, amelyet a Bíróság korábban kizárólag a munkavállalóknak tartott fenn. A Sala-ítélet követi e tekintetben a Bíróságnak a megkülönböztetés tilalmára vonatkozó, „radikális egyenlőséget” hirdető ítélkezési gyakorlatát, amelyet a Cowan-ügyben is képviselt. Ez a következtetés azt jelenti, hogy az uniós polgárság intézménye nem üres szimbólum csupán, hanem valódi „ereje” is lehet. Ahogyan a minimex elnevezésű, belga, nem

¹³ Lásd Mattera Ricigliano, Alfonso: „Civis europaeus sum” : citoyenneté européenne, droit de circulation et de séjour, applicabilité directe de l'article 8A du traité CE, *Revue du Marché Unique Européen*, 1998/3, 19-23. o.; Kovar, Robert: Le droit de citoyen de l'Union européenne de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, in: *Libertés, Justice et Tolérance, Mélange en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan*, vol. 2., Bruylant, Bruxelles, 2004., 1050. o.

¹⁴ Kovar, Robert: i.m. 1050. o. A 18. cikk általános jogot biztosító jellegével szemben egyedül Fries és Show fejezi ki kétségeit. Lásd: Fries, Sybilla – Show, Jo: Citizenship of the Union: First Steps in the European Court of Justice, *European Public Law* (1998) 4 (4): 533- 559. o.

¹⁵ A C-85/96. sz. Maria M. Sala kontra Freistaat Bayern ügyben 1998. május 12-én hozott ítélet (EBHT 1998. I-2691). A sokat idézett ügy egy spanyol állampolgárról szólt, aki 1968 óta Németországban tartózkodott, időközben hol dolgozott, hol nem. 1993-ban gyermeknevelési segély folyósítását kérte, amelyet Bajorország azon az alapon utasított el, hogy a kérelmező 1984 óta nem rendelkezett tartózkodási engedéllyel, csak egy olyan dokumentummal, amely azt igazolta, hogy beadta kérelmét a tartózkodási engedély iránt és nem német állampolgár.

¹⁶ Az ítélet 61. és 62. pontja

járulék alapú juttatás kapcsán a Bíróság a *Grzelczyk-ügyben*¹⁷ 2001-ben megerősítette:

„Az uniós polgárság célja az, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogi helyzetét meghatározza, és olyannak kell lennie, hogy a magukat ugyanolyan helyzetben találó személyek állampolgárságuktól függetlenül ugyanolyan jogi bánásmódban részesüljenek.”¹⁸

Másképpen ez az értelmezés csak abban az esetben érvényes, ha a tagállam elismeri egy uniós polgár tartózkodási jogát. A kérdés továbbra is fennáll: vajon a 18. cikk megalapozza-e, megalapozhatja-e önmagában a tartózkodási jogot? Erre a Bíróságnak csak egy jóval későbbi, a *Baumbast-ügyben* 2002-ben hozott ítélete¹⁹ ad igenlő választ, a tagállamoknak azonban ezt követően is lehetőségük van azon uniós polgárok tartózkodási jogának kizárására, akikről úgy ítélik meg, hogy „indokolatlan terhet jelentenek” a tagállam szociális ellátórendszere számára.

További számos ügyet a Sala-ítéllethez hasonló logikával oldott meg a Bíróság, így elsőként a *Bickel és Franz ügyet*²⁰ és a *D'Hoop-ügyet*.²¹

Az előbbi ügyben német és osztrák állampolgárságú kamionsofőrökről volt szó, akik ellen Olaszországban, Bolzano tartományban büntetőeljárás indult, ahol az ott élő, a németet anyanyelvüként beszélő olasz kisebbségnek joga volt a közigazgatásban a német nyelvet használni, de a kamionsofőröknek nem volt joguk. Az első kérdés az volt, hogy a Szerződés személyi hatálya alá tartoznak-e ezek a személyek, a második pedig az, hogy a tárgyi hatálya alá vonhatók-e. A Bíróság az ítéletében kimondta, hogy joguk van anyanyelvük használatára, nemcsak a szolgáltatások potenciális alanykénti minőségükben, hanem azért is, mert a szabad mozgáshoz való jogukat uniós polgári minőségükben gyakorolták.

Az utóbbi alapügy felperese, D'Hoop kisasszony, belga állampolgár volt, aki Franciaországban érettségizett. Amikor visszatért Belgiumba, megtagadták tőle a pályakezdő munkanélkülieknek járó belga áthidaló támogatást, mivel nem teljesítette az abban az időszakban előírt feltételeket, nevezetesen középfokú tanulmányait Belgiumban végezte, vagy ugyanilyen szintű és egyenértékű tanulmányokat végzett egy másik tagállamban és az EK 39. cikk szerinti, Belgiumban lakóhellyel rendelkező migráns munkavállalók eltartott gyermeke.

A Bíróság először is – korábbi ítélkezési gyakorlatára hivatkozva – megállapította, hogy a belga szabályozás szerinti áthidaló járadék szociális kedvezmény, melynek a célja segíteni a fiatalok átjutását az oktatásból a munkaerőpiacra. Sem a munkavállalók, sem a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó rendelkezések azonban nem voltak alkalmazhatók jelen ügyben, mivel D'Hoop szülei végig Belgiumban tartózkodtak lányuk franciaországi tanulmányai alatt. Ezért a Bíróság közvetlenül az uniós polgári státuszára hivatkozott: az uniós polgárok szabad mozgás-

¹⁷ A C-184/99. sz. *Grzelczyk-ügyben* 2001. szeptember 20-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-6193. o.).

¹⁸ Az ítélet 31. pontja.

¹⁹ A C-184/99. sz. *Baumbast és R Secretary of State for the Home Department* ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélet (EBHT-I. 2001., 7091. o.).

²⁰ A C-274/96. sz. *Horst Otto Bickel és Ulrich Franz* elleni büntetőeljárások ügyében 1998. november 24-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-7637. o.).

²¹ A C-224/98. sz. *D'Hoop-ügyben* 2002. hozott ítélet (EBHT 2002., I-1691. o.).

hoz való jogával ellentétes lenne, ha egy polgár abban a tagállamban, melynek állampolgára, kevésbé kedvező bánásmódban részesülne, mintha a Szerződés által biztosított lehetőségeket kihasználhatná. A belgiumi középiskolai tanulmányok befejezésére vonatkozó feltételt a tagállami állampolgárok általában könnyebben teljesíthetik, ezért főként a más tagállam állampolgárságával rendelkező kérelmezők számára hátrányos. Jogos ugyan a nemzeti jogalkotó részéről az a törekvés, hogy a járadék kérelmezői és a földrajzi munkaerőpiac között valós kapcsolatot kívánt teremteni, a középfokú tanulmányok befejezését tanúsító oklevél megszerzésének helyére vonatkozó egyedüli feltétel ugyanakkor túlzottan általános és kizárólagos jellegű, ezért túlmegy a cél eléréséhez szükséges mértéken, és így nem igazolható. Egy ilyen megkülönböztető bánásmód ellentétes az uniós polgárok státuszát megalapozó elvekkel, így azzal, hogy a szabad mozgás gyakorlása során ugyanolyan bánásmódban részesüljenek. Az ítélet így megerősítette a szabad mozgás jogának saját tagállammal szembeni felhívhatóságát, a fordított diszkrimináció tilalmát.

A *Garcia Avello*-ügyben²² is követi a Bíróság ezt a sémát, azért érdemes mégis megemlíteni, mert az ügy tényállása eltér az eddigiektől: egy Belgiumban született belga-spanyol kettős állampolgárságú gyermek családnevének meghatározásával kapcsolatos. A belga szabályozás értelmében ugyanis kettős állampolgárság esetén a gyermekre a belga névviselési szabályokat kell alkalmazni, és így az apa vezetéknévét (Garcia Avello) vehette fel, és nem tette lehetővé azt, hogy a gyermek a spanyol szokásoknak és jognak megfelelően az apa vezetéknévének első eleméből (Garcia) és az anya lánykori nevének első eleméből (Werner) képzett vezetéknévet (Garcia Werner) viselje.

Az ügy legelőször is azt a kérdést vetette fel, hogy a közösségi jog – és különösen az uniós polgárságra vonatkozó rendelkezések – hatálya alá tartozik-e a kérdés. A Bíróság – Jacobs főtanácsnok véleményével összhangban – megállapította, hogy Garcia Avello uniós polgárként gyakorolja a szabad mozgás jogát, így megkülönböztetésmentes bánásmódra jogosult. A névviselési szabályok meghatározása nem közösségi hatáskör (a büntetőjogszabályok meghatározásához vagy a közvetlen adózáshoz hasonlóan), de a Bíróság – korábbi joggyakorlatát idézve – megismétli, hogy e területen is a közösségi joggal összhangban kell a tagállamoknak a hatásköreiket gyakorolniuk. Az egyenlő bánásmód elve megköveteli, hogy a hasonló helyzetben lévő személyeket ne ítéljék meg eltérően, az eltérő helyzeteket pedig ne ítéljék meg azonos módon. A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy azok a belga állampolgárok, akik ezen felül még egy másik tagállam állampolgárságával is rendelkeznek, nincsenek a csak belga állampolgársággal rendelkező személyekhez hasonló helyzetben, így nem alkalmazhatók rájuk a belga szabályozás alkalmazását megkövetelő szabályok. E szabályokat a vezetéknévek állandóságára és az integrálásra vonatkozó célkitűzések sem igazolják.

A közelmúltban hozott ítéletek továbbra is követik a Sala-ügyben kialakított és a D'Hoop-ügyben finomított logikát. Így a *Bidar-ügyben* 2005-ben hozott ítélet,²³ mely az angol ún. „*student support*” – a hallgatóknak megélhetési költségeik fedezése céljából, kedvezményes kamatú kölcsön formájában nyújtott támogatás – kö-

²² A C-148/02. sz. Garcia Avello ügyben 2003. október 2-án hozott ítélet (EBHT 2003., 11613. o.).

²³ A C-209/03. sz. Bidar-ügyben 2005. március 15-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-2119. o.).

zösségi joggal való összeegyeztethetőségét vizsgálta, elfogadta azt, hogy a tagállamok egy ilyen támogatás odaítélésének feltételeként előírják azt, hogy a kérelmező uniós polgár a fogadó tagállamban letelepedett legyen. De ha a kérdéses szabályozás teljesen kizárja annak a lehetőségét, hogy egy másik tagállam állampolgára – mint diák – megszerezhesse a letelepedetti jogállást, és így gyakorlatilag nem is részesülhet a támogatásban, annak ellenére, hogy akár több éve tartózkodik jogszerűen a fogadó tagállamban, az már összeegyeztethetetlen az EK 12. cikkével.

A Finnországból előterjesztett *Pusa-ügyben*²⁴ és a Németországból előterjesztett *Schempp-ügyben*²⁵ adózási kérdéssel kapcsolatban kérték a Bíróságot, hogy ítélje meg az adott helyzeteknek az EK-Szerződés által az Európai Unió polgárai számára biztosított tartózkodási és mozgásszabadsággal való összeegyeztethetőségét.

Az előbbi ügyben a Bíróság – miután emlékeztetett a Grzelczyk-ítéletére, mely szerint az uniós polgári jogállás célja az, hogy a tagállamok állampolgárai számára az alapvető jogállás legyen,²⁶ másrészt a D’Hoop-elvre, melynek értelmében az uniós polgár számára valamennyi tagállamban ugyanazt a jogi bánásmódot kell biztosítani, mint amelyet ezen államok ugyanilyen helyzetben lévő saját polgáraik számára biztosítanak,²⁷ – megállapította egyfelől, hogy a létrejött eltérő bánásmód biztos és elkerülhetetlen következménye az, hogy az érintett személy hátrányt szenved az EK 18. cikkben biztosított szabad mozgáshoz és szabad tartózkodáshoz való jogának gyakorlása terén. Ez a korlátozás csak abban az esetben lehetne igazolható, ha az állampolgárságtól független, objektív kritériumokon alapulna és az intézkedés által követett jogszerű cél arányos volna – de jelen esetben a finn kormány ezt nem tudta igazolni.

Az ítélet többek között azért bír jelentőséggel, mert az adózás területén is megerősítette a Cowan-elvet, melynek értelmében a kizárólag a tagállamok hatáskörébe tartozó területeken is a közösségi joggal – jelen esetben az uniós polgárok szabad mozgására vonatkozó szabályokkal – összhangban kell gyakorolni a tagállami hatásköröket.

A Schempp-ügy – amely a más tagállamban élő jogosult részére fizetett tartásdíj adóügyi levonhatóságának problémájára vonatkozott – azért érdemel említést

²⁴ A C-224/02. sz. Pusa-ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-5763. o.). A Korkein oikeus (Finnország) által előterjesztett kérdés alapjául szolgáló jogvitában Pusa, egy Finnországban rokkantnyugdíjban részesülő finn állampolgár, állt szemben saját kölcsönös egészségbiztosítási pénztárával; a jogvita tárgya azon összeg meghatározása volt, amelynek erejéig az egészségbiztosítási pénztár az érintett által felhalmozott adósság behajtása érdekében jogosult lett volna lefoglalni az érintett finnországi nyugdíjának egy részét. A végrehajtásról szóló finn törvény úgy rendelkezett, hogy a jövedelem egy része mentes a végrehajtás alól; ezt a részt a törvényes jövedelemforrásból a Finnországban adó címén történt levonások után fennmaradó összeg alapján számolják ki. Jelen esetben a probléma abban rejlett, hogy az érintett Spanyolországban lakott, ott volt adóalany, és a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezmény rendelkezéseinek megfelelően Finnországban töle semmilyen jövedelemforrásnál nem vonhattak le adót. Az érintett nyugdíjának lefoglalható részét következésképpen a bruttó – szükségszerűen magasabb – összeg alapulvételével számolták ki, ami nem történhetett volna meg, ha az érintett Finnországban lakott volna.

²⁵ A C-403/03. sz. Egon Schempp kontra Finanzamt München V. ügyben 2005. július 12-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-6421. o.).

²⁶ Az ítélet 17. pontja.

²⁷ Az ítélet 18. pontja.

az ítéletek ezen sorában, mert itt a Bíróság nem fogadta el, hogy megkülönböztetés történt volna, mivel a sérelmezett hátrányos bánásmód valójában a tartásdíjra alkalmazandó német és osztrák adórendszer közötti különbségből adódott, és az alkalmazásukkal érintett személyekre egyformán, objektív kritériumok szerint és állampolgárságtól függetlenül hatott.

Az EK 18. cikk alkalmazhatóságát illetően a Bíróság megállapítja, hogy a német szabályozás egyáltalán nem akadályozza Schempp szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát. Sőt, mivel az ügyben nem is ő gyakorolta a szabad mozgáshoz való jogát, hanem volt felesége, és ez járt kedvezőtlen adózási következményekkel számára, a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a Szerződés nem biztosítja az uniós polgár számára, hogy tevékenységének az addigi lakóhelyétől eltérő tagállamba való áthelyezése az adóztatás vonatkozásában semleges lesz. A tagállamok kérdéses adójogi szabályozásának eltérése miatt lehetséges, hogy az ilyen lakóhely-változtatás az esettől függően a közvetett adóztatás szempontjából többé vagy kevésbé előnyös vagy előnytelen. Ez esetben tehát az eltérő bánásmód nem minősült diszkriminatívnak.

Az ítéletek alapján már teljesen egyértelmű, hogy a Bíróság kialakított és rendszeresen alkalmaz egy megoldási sémát, amelyben a következő szempontokat vizsgálja:

1. Uniós polgár-e a kérdéses személy vagy származékos módon, az uniós polgár családtagjaként a közösségi jog személyi hatálya alá tartozik-e?
2. Ha igen, akkor gyakorolta-e a szabad mozgás jogát?
3. Ha igen, akkor a közösségi jog hatálya alá tartozó helyzetben van-e, vagy legalábbis olyan helyzetben, melyben a közösségi jogszabályokkal összhangban kell gyakorolni a tagállami hatásköröket? Ez utóbbi kérdésre szinte mindig – így például büntetőügyekben, adóügyekben vagy (amint az előzőekben láthattuk) családjogi és névviselési ügyekben is – igen a válasz.
4. Ha harmadik kérdésre a válasz igen, akkor nincs-e az uniós polgárság általános rendelkezéseihez képest az ügyre alkalmazható különös közösségi jogi szabály?
5. Ha nincsen, akkor a Bíróság a fő szabályt alkalmazza: a szabad mozgás jogát gyakorló uniós polgárokat e státuszukból kifolyólag megilleti az egyenlő bánásmód.
6. A kivételek vizsgálata: van-e olyan objektív kritériumokon alapuló, jogszerű célt követő, arányos indok, amely igazolja az egyenlőtlen bánásmódot?
7. Ha nincs, akkor a helyzet a közösségi joggal ellentétes.

2. A diszkrimináció egy sajátos esete: a fordított diszkrimináció

Miután végigtekintettem az uniós polgárok szabad mozgására vonatkozó, egy logikai láncra felfűzhető ítéletek sorát, áttérek a diszkrimináció egy különleges és elmentmondásos helyzetére, a fordított diszkrimináció esetére.

A Bíróság ítélezési gyakorlata értelmében diszkriminációról van szó, ha hasonló helyzetekben eltérő szabályokat alkalmaznak, vagy eltérő helyzetekre ugyanazokat

a szabályokat alkalmazzák. A diszkrimináció tilalma nemcsak az állami intézkedésre vonatkozik, hanem minden munkáltatót kötelez. A Bíróság folyamatosan tágította a diszkrimináció tilalmára vonatkozó rendelkezések alkalmazási körét,²⁸ valamint a diszkrimináció fogalmát is. A diszkrimináció – amely kétségtelenül kiterjed a legtöbb gazdasági és szociális területre – ily módon nemcsak a másik tagállamból érkezett személyek közvetlenül²⁹ vagy közvetve,³⁰ burkolt formában történő hátrányos megkülönböztetését fedi le, hanem tiltja mindenféle – akár nem diszkriminatív – korlátozás fenntartását is,³¹ amelyek megnehezíthetik a személyek szabad mozgását, vagy annak gyakorlásától visszatartathják a polgárokat.

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

²⁸ A 293/83. sz. Gravier-ügyben (1985. február 13-án hozott ítélet [EBHT 1985., 593. o.]) és a 24/86. sz. Blaizot kontra Université de Liège ügyben (1988. február 2-án hozott ítélet [EBHT 1988., 379. o.]) a diákokra terjesztették ki a tilalom hatályát a belga beiratkozási díj kapcsán; valamint a Cowan-ítéletben a szolgáltatások igénybevevőire.

²⁹ A nemzeti jogszabályokban az állampolgársági kritérium alkalmazása minden esetben közvetlen, nyílt diszkriminációt eredményez, amelyet a Bíróság következetesen, szigorúan, a lehető legszélesebb körben tilt.

³⁰ A közvetett diszkrimináció elvileg kimenthető, ha a szabály alkalmazása az állampolgárságtól függetlenül, objektív kritériumokkal igazolható és megfelel az arányosság követelményének. Az egyik leggyakoribb, közvetett diszkriminációt eredményező kritérium a lakóhely előírása. Ennek megítélése elég egyértelmű a Bíróság ítélkezési gyakorlatában: így az a francia szabályozás, amely a nyugdíjat kiegészítő támogatás odaítélését kettős feltételhez – a lakóhelyhez és nemzetközi viszonyossági egyezményhez – kötötte, a közösségi joggal ellentétesnek minősült (a C-307/89. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben 1991. június 11-én hozott ítélet [EBHT 1991., I-2903. o.]), az anyasági és szülési támogatásoknak az esemény bekövetkezése előtti luxemburgi lakóhelyhez kötése szintén hátrányos megkülönböztetés, amelyet nem igazol a közegészség védelme (a C-111/91. sz. Bizottság kontra Luxemburg ügyben 1993. március 10-én hozott ítélet [EBHT 1993., I-817. o.]). Azok a nemzeti jogszabályok is közösségi joggal ellentétesnek bizonyultak, amelyek a nem honos ügyvezetőnek (C-350/96. sz. Clean Car ügyben 1998. május 7-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-2521. o.]) illetve fogorvosnak (C-162/99. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben 2001. január 8-án hozott ítélet [EBHT 2001., 541. o.]) a lakóhely követelményét írták elő.

³¹ A személyek szabad mozgása területén a nem diszkriminatív korlátozások tilalmára vonatkozó ítélkezési gyakorlat a 8/74. sz. Dassonville-ügyben 1974. hozott ítélet (EBHT 1974., 837. o.) analógia útján történő alkalmazásából ered. Az áruk szabad mozgásától eltérően, a személyek szabad mozgása területén azonban nem elegendő a szabadság közvetett és potenciális, bizonytalan korlátozása, annak közvetlen hatással kell lennie a személy másik tagállamban való munkavállalására, a munkaerőpiacra való bejutására. A Bíróság a C-176/96. sz. Lehtonen-ügyben 2000. április 13-án hozott ítéletében (EBHT 2000., I-2681. o.) a belga Kosárlabda Szövetségnek az átigazolás határidőhöz kötésére vonatkozó szabálya kapcsán megerősítette a Bosman-elvet, egyben azt is kimondva, hogy a nemzeti bíróság feladata annak meghatározása, hogy milyen mértékben igazolható ez a szabály a bajnokság megfelelő működéséhez fűződő érdekekkel.

A Bíróság az egyes esetekben a diszkrimináció három fajtáját vizsgálja meg lépésről lépésre. Először azt, hogy történt-e az állampolgárság alapján közvetlen vagy közvetett diszkrimináció (hátrányosabb helyzetbe kerül-e a rendelkezés alapján a szabad mozgás jogát gyakorló munkavállaló ahhoz képest, aki nem gyakorolta ezt a jogát), ha nem, akkor végül, harmadik lépcsőben azt vizsgálja, korlátozza-e a rendelkezés a szabad mozgást (kevésbé vonzóvá teszi annak gyakorlását, vagy kizárja, esetleg elrettenti attól). A második és a harmadik lépcsőben, ahogyan már utaltam rá, lehetőség van az esetleges kimentés vizsgálatának is.

mazható.³² Ez alól kivétel az a helyzet, amikor a tagállam saját állampolgára a szabad mozgás gyakorlásának eredményeképpen került a kedvezőtlenebb helyzetbe: egy másik tagállamban szerzett szakképesítést saját tagállamában szeretne gyakorolni.³³ Ebben az esetben a Bíróság elismerte a közösségi jog alkalmazhatóságát. Egy frissebb példa a *Singh-ügy*,³⁴ ahol származási országába (Egyesült Királyság) visszatérő hölgyről és indiai férjéről volt szó. A Bíróság elutasította az Egyesült Királyság kormányának érvelését, és kimondta, hogy az alapügyben szereplő közösségi polgár és házastársa közvetlenül az EK-Szerződés rendelkezései alapján jogosult hazájában tartózkodni, hiszen ellenkező esetben visszatarthatná a közösségi polgárt a származási országának elhagyásától az, hogyha ide vissza kívánna térni, a belépés és a tartózkodás terén nem élvezné legalább azokat a könnyítéseket, mint amelyek a Szerződés vagy a másodlagos jog alapján egy másik tagállam területén őt megilletik.

A fent már említett, időben jóval későbbi *D'Hoop-ügyben*, valamint az *Uecker és Jacquet ügyben*,³⁵ már az uniós polgárságra vonatkozó rendelkezések hatálybalépése után, az Európai Bíróság újra megerősítette ezt az elvet. Az uniós polgári státusz felhívhatóságának tehát továbbra is előfeltétele az, hogy a tényállásban legyen külföldi elem:

„[A]z [...] uniós polgárság nem terjesztheti ki a Szerződés hatályát olyan belső ügyekre, amelyeknek nincs kapcsolatuk a közösségi joggal. [...] Így, bármely olyan diszkrimináció, amelyet a tagállamok állampolgárai elszenvedhetnek, ezen állam joga alá tartozik, és ezért ezen állam belső jogi rendszereinek keretei közt kell kezelni.”³⁶

A fent már említett *Schempp-ügyben* elégséges külföldi elemnek minősítette a Bíróság azt a tényállási elemet, hogy az uniós polgár volt házastársa gyakorolta a szabad mozgás jogát.

E sorban kiemelést érdemel még a 2002-ben hozott *Carpenter-ítélet*.³⁷ Elsősorban nem arról az indoklásról érdemes szólni, amelyre a Bíróság alapozta az ítéletét, hanem inkább arra, amelyre alapozhatta volna.

Az ügy tényállása röviden a következő volt: a brit állampolgárságú férj, Carpenter, Fülöp-szigetéről származó feleségét az illetékes hatóságok kiutasították

³² Lásd például a 7. lábjegyzetben hivatkozott ügyeket, továbbá a C-41/90. sz. Höfner és Elser kontra Macrotron ügyben 1991. április 13-án hozott ítéletet (EBHT 1991., I-1979. o.), a C-332/90. sz. Volker Steen kontra Deutsche Bundespost ügyben 1992. január 28-án hozott ítéletet (EBHT 1992., I-341. o.) és a C-331/90. sz. Lopez Brea ügyben 1992. hozott ítéletet (EBHT 1992., I-323. o.). Hivatkozik rá: Wouters, Jan: *European Citizenship and the Case-Law of the Court of the European Communities on the Free Movement of Persons*, In: Marias, Epaminondas A. (szerk.): *European Citizenship*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1994., 56. o.

³³ Lásd e tekintetben a 115/78. sz. Knoors-ügyben 1979. február 7-én hozott ítéletet (EBHT 1979., 399. o.) a letelepedési jog gyakorlásával kapcsolatban.

³⁴ A C-370/90. sz. Singh-ügyben 1992. július 7-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-4265. o.).

³⁵ A C-64/96. sz. és 65/96. sz. Kari Uecker és Vera Jacquet kontra Land Nordrhein-Westfalen egyesített ügyekben 1997. június 5-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-3171. o.).

³⁶ Az ítélet 23. pontja (nem hivatalos fordítás).

³⁷ C-60/00. sz. Mary Carpenter kontra Secretary of State of the Home Department ügyben 2002. hozott ítélet (EBHT 2002., I-6279. o.).

az Egyesült Királyságból. A férj vállalkozó volt az Egyesült Királyságban, és az Unió más tagállamaiban is nyújtott szolgáltatásokat. Az Egyesült Királyság kormánya az-
zal érvelt, hogy a közösségi jogra nem alapozhatja tartózkodási jogát, mivel olyan
uniós polgár családtagja, aki sohasem gyakorolta a szabad mozgás jogát, így az
alaptényállás tisztán belső szituációra vonatkozik, amelyet a belső jog, és nem a
közösségi jogszabályok alapján kell eldönteni. *Stix-Hackl* főtanácsnok azt javasolta
indítványában, hogy a Bíróság a 73/148 irányelvet értelmezze úgy, hogy az kiterjed
egy olyan uniós polgárra – és ezáltal annak harmadik államból származó házas-
társára is –, aki a saját országában, és nem egy másik tagállamban végez vállalko-
zói tevékenységet. Gyakorlatilag tehát azt javasolta a Bíróságnak, hogy az irányel-
vet szövegével ellentétesen értelmezze.³⁸

A Bíróság nem követte ezt az indítványt, ehelyett egy sokkal hagyományosabb
megoldást választott: a megkövetelt külföldi elem azáltal teljesül, hogy Carpenter –
igaz, elenyésző mértékben – de más tagállamokba is nyújt szolgáltatásokat. Annak
ellenére, hogy a másodlagos jogalkotás nem biztosítja kifejezetten a saját tagállá-
mában a közösségi jog értelmében szolgáltatás nyújtójakénti minőségben tartó-
zkodó személy családtagjai számára a tartózkodási jogot, ez az azonban levezethető
a tagállamok állampolgárainak családi élethez való jogából, amelyet az emberi jo-
gokról szóló európai egyezmény (EJEE) 8. cikke és az EU 6. cikk (2) bekezdése ér-
telmében tiszteletben kell tartani. A szabad mozgáshoz való jog nem volna más-
részt teljes mértékben hatékony, ha a Carpenter helyzetében lévő polgár házastár-
sát megfosztanák a tartózkodás jogától.

Az ítélet először is azért érdemelt említést, mert a Bíróság ebben az ügyben
megtalálta az ügy „humánus” megoldásához szükséges külföldi elemet. Másodsor-
ban azért érdemelt említést az ügy, ahogyan *nem* oldotta meg a Bíróság: megtehet-
te volna, hogy közvetlenül Carpenter uniós polgári státuszából vezeti le felesége
jogát arra, hogy az Egyesült Királyságban tartózkodjon, erről azonban említést sem
tesz az ítélet (és a főtanácsnok sem tett erre vonatkozóan javaslatot). Ehelyett
azonban a gazdasági tevékenységet potenciálisan korlátozó eszközök közé egy új
elemet is felvesz a Bíróság: a családi élet védelmének kötelezettségét, amely a va-
lóságban sokkal közelebb van az uniós polgárság fogalmához, mint a szabad moz-
gáshoz.³⁹

A fordított diszkrimináció jelenlegi megítélése meglehetősen problematikus az
uniós polgárság fényében. „Ha valamennyi, e fogalomban rejlő következtetést le-
vonnánk, akkor valamennyi uniós polgár, állampolgárságától függetlenül, ugyan-
azokban a jogokban részesülne és ugyanazok a kötelezettségek terhelnék”⁴⁰ – és
ezáltal végképp megszűnne a különbség egy tagállam saját állampolgárai és egy
másik tagállam állampolgárai között. Egy egységes állampolgárság automatikusan
és szükségszerűen valamennyi, állampolgárságon alapuló megkülönböztetés meg-
szűnéséhez vezet, legalábbis a Szerződés hatálya alá tartozó területeken. Ez egy-

³⁸ Reich, Norbert – Harbacevica, Solvita: Citizenship and family on trial: A fairly optimistic overview of recent court practice with regard to free movement of persons, *Common Market Law Review* (2003) 40: 622. o.

³⁹ Uo. 635. o.

⁴⁰ Léger főtanácsnok C-214/94. sz. Boukhalfa kontra Németország ügyre vonatkozó indítványa.

ben azt is jelentené, hogy megszűnne a különbség a külföldi elemet tartalmazó helyzetek és a tisztán belő szituációk között, nem lenne többé az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogára való hivatkozás előfeltétele az, hogy szerepeljen külföldi elem a tényállásban, az uniós polgárok bármilyen szituációban hivatkozhatnának az állampolgári státuszukra – mint a diszkrimináció tilalmát kimondó általános szabályra.⁴¹ Az uniós polgári státusz ugyanis egy személyi (personal) státusz, és nem tehető függővé gazdasági tevékenység végzésétől. Nem kellene különbséget tenni azon az alapon sem, hogy a saját tagállamában vagy egy másikban szeretné megőrizni a tartózkodási jogát. A jelenlegi helyzet azonban még az, hogy az uniós polgári státusból eredő szabad mozgás joga gyakorlása szükséges a diszkrimináció tilalmának érvényesítéséhez.

Bár *Léger* főtanácsnok a *Boukhalfa-ügyben* adott indítványában kimondta, hogy „[...] a Bíróság feladata annak biztosítása, hogy [az uniós polgárság] teljes hatályát biztosítsa,” a közösségi bíróság szerint egyelőre nem célja e rendelkezésnek, hogy megszüntessen minden különbséget a különböző állampolgárságú polgárok között. Egy másik tagállamból érkező polgár továbbra is külföldi marad, igaz ugyan, hogy privilegizált helyzetben lévő, de mégiscsak külföldi, akivel szemben adott esetben felhívhatók a közérdek, a közrend, a közbiztonság vagy a közegészség indokain alapuló korlátozások.⁴²

A fordított diszkrimináció felszámolásának egyik eszköze lehetne a tagállami jogszabályok harmonizálása,⁴³ ennek azonban nem kívánatos esetleges következménye lenne a közösségi hatáskörök további növekedése, erősödése. A másik lehetőség az, hogy a fordított diszkrimináció felszámolását továbbra is nemzeti szinten hagyjuk. A tagállamoknak egyébként is elsősorban az az érdekük, általában, hogy saját állampolgáraikat legalább olyan kedvező helyzetbe hozzák, mint amilyenben a másik tagállamból érkezett személyek találják magukat náluk; a fordított diszkrimináció kialakulása ugyanis ahhoz köthető, hogy a közösségi jog arra kötelezi a tagállamokat, hogy olyan bánásmódban részesítsék a más tagállamokból érkezett személyeket, mint amilyet – politikai vagy egyéb (gazdasági) megfontolásból – nem szándékoztak a saját állampolgáraiknak nyújtani. Éppen ezért továbbra is legyen a nemzeti bíróságok feladata, hogy a külföldi elemet nem tartalmazó, tisztán belső ügyekben fel kell-e számolni a különbségtételt, és ha igen, akkor milyen esz-
közökkel.

II. A diszkrimináció tilalma az uniós polgárok tartózkodási helyük alapján gyakorolt választójoga területén

A tartózkodás helye szerinti tagállamban, a helyhatósági (EK 19. cikk (1) bekezdés), valamint az EP választásokon (EK 19. cikk (2) bekezdés) gyakorolható aktív és passzív választójog alapelve a diszkriminációmentesség: azonos feltételeknek

⁴¹ Reich, Norbert – Harbacevica, Solvita: i.m. 634. o.

⁴² Kovar, Robert: i.m. 1062. o.

⁴³ Mischo főtanácsnoknak a 80/85. és 159/85. sz. Nederlandse Bakkerij Stichting és társai kontra Edah BV ügyre vonatkozó indítványa.

kell vonatkozniuk a belföldi és külföldi uniós polgárokra, nem lehet megkövetelni a külföldi uniós polgároktól, hogy bármilyen különleges feltételnek megfeleljenek a jog gyakorlása érdekében, kivéve, ha a különböző bánásmód ez utóbbiak sajátos, a honos állampolgároktól őket megkülönböztető körülményeivel igazolható. E jog a „polgárok közötti egyenlőség és megkülönböztetés tilalma elve alkalmazásának példája”, valamint a „szabad mozgás és tartózkodás jogának szükségszerű következménye.”⁴⁴

A jogok gyakorlásának feltételeit meghatározó 94/80 és 93/109 irányelv⁴⁵ természetesen szintén szem előtt tartja ezt az alapelvet. Így ez utóbbi körében, a fogadó tagállam saját állampolgáira vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokat alkalmazni kell a nem honos uniós polgárokra is.⁴⁶ Továbbá, a tagállamok csak akkor írhatnak elő minimális tartózkodási időt az aktív vagy passzív választójog gyakorlásához a nem honos uniós polgárok számára, ha ezt a saját állampolgáraikra is alkalmazni kell. Ugyanakkor e feltételt teljesítettnek kell tekinteni, ha ez alatt az időtartam alatt egy másik tagállamban rendelkeztek lakóhellyel. Ha azonban a tagállam a saját állampolgárai számára kötelezően a helyhatósági egység területén eltöltött minimális tartózkodási időhöz köti a választójog gyakorlását, e szabály vonatkozik a nem honos uniós polgárokra is, tehát ebben az esetben nem számíthatják bele a minimális tartózkodási időbe a más tagállam vagy más helyhatósági egység területén eltöltött időszakot. Ez az időtartam tagállamonként nagyon változó. Vannak olyan tagállamok, amelyek nem írnak elő kötelező minimális tartózkodási időt a helyhatósági választások tekintetében (például Írország), más tagállamok az EP választásokra vonatkozóan például három hónaptól (Németország) akár két évig (Egyesült Királyság) terjedő időszakot is előírhatnak.

Ezen felül, ha a tagállam a saját állampolgárokra is megkülönböztetés nélkül alkalmazza azt a szabályt, melynek értelmében a polgárok csak egyetlen helyen, a fő lakóhelyükön szavazhatnak, akkor ezt a nem honos uniós polgárokra is alkalmazni kell. Így például egy Londonban lakó, de Franciaországban nyaralóval rendelkező, és ott is évente több hónapig tartózkodó brit állampolgár nem vehet részt Franciaországban a helyhatósági választásokon, mivel a francia választójogi szabályok értelmében egy Párizsban lakó, és vidéken csak nyaralóval rendelkező francia polgár sem gyakorolhatja ezt a nyaraló helyén.

Az irányelv egy ponton ír elő többletfeltételeket a nem honos uniós polgárok passzív választójogának gyakorlása tekintetében: a választójogi alkalmasság meghatározása körében. Az eltérés fakultatív, a tagállamok szabad belátásán múlik annak alkalmazása. Ennek értelmében a honosság szerinti tagállam rendelkezéseit is figyelembe kell venni annak megítélésekor, hogy a polgár rendelkezik-e választó-

⁴⁴ Az állampolgárságuktól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1994. december 19-i 94/80/EK tanácsi irányelv (HL L 368., 38. o.; magyar nyelvű kiadás 20. fejezet, 1. kötet, 12. o.) harmadik preambulumbekkezdése.

⁴⁵ A Tanács 93/109/EK irányelve (1993. december 6.) az állampolgárságuktól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának az európai parlamenti választások során történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 329., 34. o.; magyar nyelvű kiadás 20. fejezet, 1. kötet, 7. o.).

⁴⁶ 6. cikk (1) bekezdés.

joggal a fogadó állam területén. Így, ha a honosság szerinti államában – egyedi büntetőjogi vagy polgári jogi határozat alapján – megfosztották a passzív választójogától, azt a fogadó tagállam kizárhatja e jog gyakorlásából.

A Bizottság több tagállam választójogi szabályaival szemben is kifogást emelt az irányelvek átültetése idején. A görög szabályozás több ponton is ellentmondott az irányelvnek: egyrészt megkövetelte a választópolgároktól a nemzeti nyelv ismeretét. Ezt a feltételt a görög kormány a Bizottság indokolással ellátott véleményének ismeretében módosította. Másrészt a görög szabályozás előírta, hogy csak azok a polgárok rendelkeznek választójoggal, akik legalább két éve Görögországban tartózkodnak. Ez a rendelkezés – miután nem veszi figyelembe a különböző tagállamokban eltöltött időtartamok kumulálódását – szintén ellentétes az irányelvvel, és szintén módosításra került. A Bizottság egy harmadik probléma miatt azonban már eljárás kezdeményezésére kényszerült: Görögország ugyanis nem módosította azt a rendelkezést, amely megkövetelte a nem görög választóktól, hogy írásbeli igazolást nyújtsanak be arról, hogy honos tagállamukban nincsenek kizárva a választójog alól. Ez a rendelkezés a Bizottság meglátása szerint ellentétes az irányelv 8. cikkének (2) bekezdésével, amely egy kimerítő listát sorol fel azokról a dokumentumokról, amelyek a nem honos uniós polgártól a választói névjegyzékbe való felvételkor kérhetők. Az ügy végül is nem került a Bíróság elé, mert Görögország időközben módosította a jogszabályait.

Németország két tartományával szemben indult bizottsági eljárás, hasonló rendelkezések miatt. Mindkettő megoldódott a Bíróság eljárása nélkül, a tartományok, Bajorország és Szászország módosították a szabályozásaikat. Az első kifogásolható szabályozás azt írta elő, hogy a nem honos választónak igazolnia kell, hogy legalább három hónapja megszakítás nélkül az önkormányzat területén tartózkodik. Ez a rendelkezés a fenti indokok miatt ellentmond az irányelv 8. cikkének (2) bekezdésével. A második probléma abból adódott, hogy a két tartomány megkövetelte a nem honos polgároktól, hogy minden egyes önkormányzati választás előtt vetessék fel magukat a választói névjegyzékbe. Ez a rendelkezés pedig nyilvánvalóan az irányelv 8. cikkének (3) bekezdésébe ütközik, amely kimondja, hogy a névjegyzékbe felvett polgárok mindaddig szerepelnek ott, amíg hivatalból nem törlik őket, mert már nem teljesítik az aktív választójog gyakorlásához szükséges feltételeket, vagy saját kérelmükre törlik őket, például mert másik helyhatósági egység vagy más állam területére költöznek át.

A Bíróság egy, a közelmúltban, 2006. szeptemberében előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítéletében diszkriminatívnak ítélte meg azt a szabályozást, amely a Holland Királyság tengerentúli országában, Arubán élő, de holland állampolgároknak minősülő személyek európai parlamenti választójogát kizárta.⁴⁷ Ilyen szemé-

⁴⁷ C-300/04. sz. M. G. Eman és O. B. Sevinger kontra College van burgemeester en wethouders van Den Haag ügyben 2006. szeptember 14-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-8055. o.). Egy másik, választójoggal kapcsolatos ügyben, a C-145/04. sz. Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság ügyben ugyanezen a napon hozott ítéletet a Bíróság. Ebben elutasította a spanyol keresetet, mely annak megállapítását kérte, hogy az Egyesült Királyság megsértette többek között az EK 17. és 19. cikkéből következő kötelezettségeit, amikor kiterjesztette az európai parlamenti választójogot a Commonwealth bizonyos feltételeket teljesítő polgáira (QCC), akik a közösségi jog értelmében nem brit állampolgárok és nem is uniós polgárok.

lyek ugyanis kártérítést követeltek a Hollandiától azon a címen, hogy nem vették fel őket a választói névjegyzékbe, holott uniós polgárok.

Az előzetes döntéshozatali eljárásban feltett első, általánosabb kérdésre, amely arra vonatkozott, hogy alkalmazható-e a Szerződés uniós polgárságra vonatkozó része azokra a személyekre, akik valamely tagállam állampolgárságával rendelkeznek, de lakóhelyük vagy tartózkodási helyük valamely tengerentúli területen vagy országban (TOT), a Bíróság igenlő választ adott.

A következő érdemben megválaszolt kérdést viszont – az ilyen személyek rendelkeznek-e az EP választásokon aktív és passzív választójoggal – általánosságban elutasította: az EP közvetlen választására vonatkozó szabályok nem alkalmazandók a TOT-re, még az EJEE 3. kiegészítő jegyzőkönyvének, és különösen az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) által a Matthews-ügyben hozott ítéletnek⁴⁸ a fényében sem. A választójog nem feltétel nélküli jog a Bíróság meglátása szerint. Az EK 19. cikkének (2) bekezdése ugyanis arra szorítkozik, hogy az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét alkalmazza ezen aktív és passzív választójogra. Így sem a közösségi joggal, sem az EJEE-nek 3. kiegészítő jegyzőkönyvével nem ellentétes, hogy a tagállamok tartózkodási feltételeket fogadjanak el az aktív és passzív választójoggal rendelkezők körének szűkítése érdekében. A konkrét ügy körülménye tekintettel a Bíróság azonban lényegében követte a Bizottság és a főtanácsnok álláspontját, mely szerint a közösségi jog általános elvével, így az egyenlő bánásmód elvével lenne ellentétes, ha a nemzeti jogalkotó – aki bár szabadságot élvez a választójog feltételeinek meghatározása során – elismeri minden harmadik országban lakóhellyel rendelkező holland számára az európai parlamenti választásokon a választójogot, azonban ezt a jogot nem ismeri el a Holland Antillákon vagy Arubán lakóhellyel rendelkező hollandoknak. A Bíróság megállapította, hogy jelen esetben fennáll az eltérő bánásmód, és – mivel a holland kormány nem bizonyította, hogy lenne olyan objektív indok, amely ezt a különbségtételt igazolná – az egyenlő bánásmód elve akadályát képezi, hogy összehasonlítható helyzetben lévő polgárokat eltérően kezeljenek. Ebben a speciális helyzetben tehát az Arubán élő holland állampolgárokat megilleti az EP választásokon a választójog.

⁴⁸ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának Matthews v. United Kingdom ügyben 1999. február 18-án hozott ítélete. Ebben az ügyben 1999-ben az EJEB azért marasztalta el az Egyesült Királyságot, mert megsértette az EJEE-e első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkét, amely előírja a szerződő feleknek, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartsanak olyan körülmények között, amely a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítja a nép véleményének kifejezését. Az Egyesült Királyság nem biztosította a gibraltári lakosok választójogát az EP képviselőinek megválasztásánál. Az EJEB arra hivatkozott, hogy minden állam felelős a nemzeti intézményei által hozott döntések és az Egyezmény összhangjáért, függetlenül attól, hogy a döntést nemzetközi szerződéssel összefüggésben hozta vagy sem. Az EJEE nem zárja ki, hogy egy részes állam hatáskört ruházzon nemzetközi intézményre, amennyiben az Egyezményben foglalt jogok tiszteletben tartása biztosított, a részes állam felelősségét azonban nem szünteti meg az a tény, hogy döntési jogkörét átruházta. A Matthews-ügyben az Egyesült Királyság nem mentesült a felelősség alól, mivel olyan nemzetközi szerződést – a Maastrichti Szerződést – írt alá, amely nincs összhangban az Egyezmény egyik kiegészítő Jegyzőkönyvével. A Matthews-ügyben az EJEB arra alapozta döntését, hogy olyan elsődleges közösségi jogforrásról volt szó, amelyre nem lehet hivatkozni az Európai Bíróságnál, így az európai parlamenti választásokból kizárt gibraltári polgár jogorvoslati lehetőség nélkül maradt

3. Zárszó

A fenti ítéletek alapján megállapítható, hogy a Bíróság következetesen, a *Cowen*, a *Sala* és a *D'Hoop-ítéletekben* kialakított gondolatmenethez tartva magát, meglehetősen szélesen értelmezi a szabad mozgás jogát gyakorló uniós polgárok egyenlő bánásmódhoz való jogát. Eddig úgy tűnik, hogy egyetlen határt nem akart áttörni: a belső helyzetekre vonatkozó tényállások által szabott határt. Kérdés, hogy amennyiben a Bíróság töretlenül folytatja ezt az ítélkezési gyakorlatát, eljut-e valaha addig a pontig, hogy átlépje ezt a határt, és ezáltal teljes egyenlőséget tegyen a honos és a külföldi polgárok között? Vállalja-e, meri-e vállalni ezt minden – első-sorban a szociális biztonsági rendszerek területén jelentkező – következményével együtt?

A másik, már jelenleg is körvonalazódó probléma, hogy határt szab-e a Bíróság a joggal való visszaélés gyanúját megalapozó az ún. „jóléti turizmusnak”, annak, hogy az egyének valójában nem álláskeresés céljából menjenek egy másik tagállamba, hanem hogy ott vegyék igénybe a magasabb színvonalú ellátásokat? Jelenleg úgy tűnik, hogy a Bíróság tett ez irányba egy lépést, amikor kimondta, hogy a szociális ellátásokra is jogot biztosító státusz megalapozásához nem elégséges az a kapcsolóelem, hogy az uniós polgár húsz évvel korábban alkalmazásban állt valamelyik tagállamban.⁴⁹ Igaz ugyan – folytatta a Bíróság az érvelését, hogy az egyenlő bánásmód elvét ki kell terjeszteni azokra az uniós polgárokra is, akik álláskeresőként vannak jelen egy másik tagállamban, ez a jog azonban nem abszolút, a tagállamok a szokásos lakóhelyre vonatkozó feltétel alkalmazásával korlátozhatják az uniós polgárok szociális ellátáshoz való jogait. A Zhu és Chen ítélet⁵⁰ azonban ellenpéldául szolgálhat a Bíróság „szigorúbb irányvonalat követő” politikájára: ebben az ügyben ugyanis elfogadta azt, hogy kínai állampolgároknak „tervezetten” Észak-Írországból született – és így módon a *ius soli* elv alapján uniós polgárságú – gyermeke révén nyerjenek a szülők tartózkodási jogot az Unióban.

⁴⁹ A C-138/02. sz. Brian Francis Collins kontra Secretary of State for Work and Pensions ügyben 2004. március 23-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-2703. o.).

⁵⁰ C-200/02. sz. Catherine Zhu és Chen kontra Secretary of State for the Home Department ügyben 2004. október 19-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-9925. o.).