Pázmány Péter Katolikus Egyetem

Jog- és Államtudományi Kar

Európajogi és Nemzetközi Közjogi Tanszék

**A személyek szabad mozgása az Európai Unióban**

Készítette:

Kósa Loretta Tünde

Nemzetközi Igazgatási szak

Nappali tagozat, III. évfolyam

Oktató:

Dr. Gyenei Laura

Egyetemi adjunktus

**Bevezetés**

Amikor a személyek szabad mozgásának jelentőségéről beszélünk, tisztában kell lennünk a kérdéskör komplexitásával, azzal, hogy jogi, közgazdaságtani, történelmi, szociológiai, pszichológiai és sok más szempontból is mélyrehatóan értelmezhető kérdésről van szó. Alapvetően nem szerencsés a témát csak az Európai Unióra korlátozni, hiszen a tárgykör hatósugara ennél sokkal szélesebb, és az EU-ra korlátozott vizsgálódás esetleg tévesen azt sugallhatja, hogy egy új, európai jelenségről van szó. Jelen bemutatásban mindenesetre elegendő utalni a szélesebb nemzetközi kontextusra.[[1]](#footnote-1)

Ez a dolgozat tehát a személyek Európai Unión belüli szabad mozgásával kapcsolatos szabályozás vizsgálatára és az alapvető kérdések tisztázására helyezi a fő hangsúlyt, egyszersmind jogesetekre reflektálva.

Kimerítő és teljes bemutatás azonban nem lehetséges e keretek között. Ehelyett a dolgozat egyfajta metszetet, egyben panorámát kíván nyújtani.

A következőkben úgy próbálom meg bemutatni a személyek szabad mozgására vonatkozó európai közösségi jogi szabályokat, hogy a legalapvetőbb kérdések ismertetésére, illetve megválaszolására kerül sor.

1. **Alapfogalmak**

* Személy: ez a fogalom a tárgyalt téma szempontjából gyakorlatilag minden uniós polgárt magába foglal, ide sorolhatók a munkavállalók, az önálló vállalkozók, a szolgáltatásnyújtók, a diákok, a nyugdíjasok, a magukat önerőből eltartók, továbbá mindezek családtagjai (akkor is, ha nem uniós polgárok).[[2]](#footnote-2)
* Uniós polgárság: az uniós polgárság jogintézményét a Maastrichti Szerződés iktatta be az Európai Közösséget létrehozó szerződébe.[[3]](#footnote-3) A 17. cikk rendelkezése szerint *„Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára.”* Ezt az Amszterdami szerződés-módosítás tovább folytatta: *„Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot”. [[4]](#footnote-4)*
* Az uniós polgár jogosultságai: szabad mozgás; önkormányzati és európai parlamenti közvetlen választásokon aktív és passzív választójog; más tagállam külképviselete általi védelem azokban az országokban, ahol az állampolgársága szerinti ország nem rendelkezik képviselettel; európai ombudsmanhoz való fordulás joga.[[5]](#footnote-5)
* A szabad mozgás joga: a személyek szabad mozgása az uniós polgárok azon jogát jelenti, hogy családtagjaival együtt más uniós tagállamba szabadon belépjen, ott tartózkodjon, és ott bármilyen legális, ezen belül is az uniós jog által szabályozott és védett, gazdasági vagy nem gazdasági célú tevékenységet folytasson. A személyek szabd mozgásának (és egy másik tagállam területén való tartózkodásának) biztosítása az Európai Unió fundamentumának részévé vált.[[6]](#footnote-6)

1. **Előzmények, háttéranyag**

Az Európai Unió négy alapszabadságának egyike – az áruk, a tőke és a szolgáltatások szabad áramlása mellett – a személyek szabad mozgása. Napjainkban a szabad mozgás joga állampolgárságra való tekintet nélkül minden tagállami állampolgárt megillet. A közösségi szabályozásban 1993-tól hatályos az az alapelv, mely szerint minden tagállami állampolgár az Európai Unió polgára is egyben, akinek alapjoga a szabad munkavállalás, letelepedés és vállalkozás bármely uniós tagországban.

Sőt, földrajzilag vizsgálva, a személyek szabad mozgása nem csak a 27 uniós tagállam között érvényesül. Az Európai Gazdasági Térség tagországaival kötött megállapodás értelmében további három ország: Liechtenstein, Norvégia és Izland állampolgárai is jogosultak arra, hogy az EU területére határátlépési formalitások nélkül szabadon belépjenek, és ott szabadon vállaljanak munkát.[[7]](#footnote-7)

1. **A szabad mozgás mint uniós polgári jog**

(Az uniós polgársághoz kapcsolódó jogokat jelenleg az EUMSz 20-24.cikkei bontják ki.)

Az EK-Szerződés 18. cikke átfogóan rögzíti az uniós polgárok jogát, mely szerint szabadon mozoghatnak és tartózkodhatnak a tagállamok területén. Az uniós polgárok szabad mobilitása ezzel leválik a tipikusan gazdaságilag meghatározott célokról, amelyek a munkavállalók és a szolgáltatások szabad áramlását vagy a letelepedési szabadságot alapozták meg. Ez a mozgásszabadság közvetlenül érvényes, nem kíván további jogi aktusokat a közösségi szervek vagy a tagállamok oldalán. Mindenesetre az általános mozgásszabadság csak „az e szerződésben és a végrehajtására hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel” érvényes (EKSz. 18. cikk (1) bek.). Ez a megkötés mindenekelőtt a másodlagos jog előírásaira vonatkozik, amelyek lehetővé teszik a tagállamok számára, hogy a nem kereső munkavállalók, diákok és egyéb EU- polgárok tartózkodási jogát attól tegyék függővé, hogy rendelkeznek-e a létfenntartásukhoz szükséges pénzeszközökkel és betegbiztosítással. Ennek célja annak megakadályozása, hogy a szociális segély igénybevétele legyen a mobilitás fő indítéka a nem kereső EU-polgárok számára. Ettől a megszorítástól eltekintve három irányelv biztosítja az átfogó tartózkodási jogot, amely a mindenkori fogadó államban végzett kereső tevékenység függvénye. Ezek a 90/364/EGKSz. irányelv az általános tartózkodásról, a 90/365/EGKSz. irányelv a már nem kereső munkavállalók és önálló tevékenységet végzők tartózkodási jogáról, valamint a 93/96/EGKSz. irányelv a diákok tartózkodási jogáról.

Németországban 1997. szeptember 1. óta van érvényben a szabad mozgásról szóló rendelet, amely a három tartózkodási joggal kapcsolatos említett irányelvet ülteti át a nemzeti jogba.

Az EK-Szerződés 18. cikk (2) bek. szerint a Tanács a Bizottság javaslatára az Európai Parlament bevonásával (egyhangúan) hozhat rendelkezéseket, amelyek segítik az általános mozgásszabadsághoz fűződő jog gyakorlását.

1. **Mit jelent pontosan a személyek szabad mozgása?**

1987-ben az Egységes Európai Okmánnyal a tagállamok megalkották a belső piac alapjait, amelyen belül – többek között – a személyek szabad mozgása alapelv megvalósulását tűzték ki célul. 1993 januárjára a belső piac létre is jött. Ettől az időponttól kezdve az EU tagállamainak állampolgárai, illetve ahogyan a korábbiakban említésre került,1994-től, valamint Liechtenstein esetében 1995-től az Európai Gazdasági Térség országainak állampolgárai is jogosultak arra, hogy az EU területén szabadon utazzanak, mindennemű határátlépési formalitás betartásának kötelezettsége nélkül. Ahogyan az EU-polgár fogalmával és jogaival foglalkozó, az Amszterdami Szerződéssel módosított Római Szerződés kimondja: „*Ezennel* *megalapítjuk az uniós polgárságot. Az Unió* *polgárának minősülnek a tagállamok állampolgárai*… *Minden uniós polgárnak joga* *van szabadon mozogni és letelepedni a tagállamok* *területén, a Szerződés rendelkezéseinek* *és azok végrehajtási szabályainak a* *figyelembevételével.*”

A „személyek szabad áramlása” azonban ennél sokkal többet jelent, és időben sokkal korábbra tehető konkrét eredményei is vannak. Először ezért értelmezni kell a „személyek szabad mozgása” fogalmat, mégpedig két fő tartalma szerint. Meg kell határoznunk, hogy kik a „személy” fogalomba tartozók, továbbá mit jelent a gyakorlatban, hogy nekik joguk van „szabadon mozogni”.[[8]](#footnote-8)

1. **Kik azok a személyek, akik szabadon mozoghatnak?**

A „személy” fogalmát az Európai Unióban sajátosan értelmezik. A jogosultságok szintjén valójában minden EU-polgár beletartozik, a mozgás gyakorlati kivitelezése tekintetében azonban a csoportok szerinti megközelítés elve érvényesül. Eszerint vannak bizonyos kategóriák, amelyekbe a személyeket besorolják, és ezekhez a kategóriákhoz rendelnek Európa-szerte közös és követendő „szabad mozgási” szabályokat és feltételeket. Nem lehet tehát általában „személyekről” és az ő jogaikról beszélni, csak a meghatározott személyi kategóriákra vonatkozó szabályokat lehet bemutatni, amelyek fedhetik egymást, de különbözőek is lehetnek.

Kezdetben csak a közösségi munkavállalók (közösségi munkavállaló az, aki az EU-n vagy az EGT-n belül, de nem az állampolgársága szerinti országban végez munkát) és családtagjaik, később pedig már a közösségi vállalkozók (közösségi vállalkozó az, aki az EUn vagy az EGT-n belül, de nem az állampolgársága szerinti országban folytat vállalkozói tevékenységet) és családtagjaik is beletartoztak a „személyek” fogalomba, amelyhez számtalan utazási és ott-tartózkodási privilégium kapcsolódott. Viszonylag későn ugyan, a 90-es évektől kezdődően már a diákok, a nyugdíjasok, a magukat önerőből eltartók és családtagjaik is bekerültek a „szabadon mozgó személy” kategóriába. Jelenleg tehát az ezekbe a csoportokba tartozók tekinthetők az EU terminológiája szerint „személyeknek”. Ez valójában annyit jelent, hogy aki munkavállaló vagy vállalkozó akar lenni egy másik EU-tagállamban, illetve diákként egy másik tagállamban akar tanulni, továbbá aki sosem dolgozott, de van pénze áttelepülni (az ilyen személyt nevezzük magát saját anyagi eszközeiből eltartónak), vagy nyugdíjas éveit szeretné egy másik tagállamban eltölteni, ezt megteheti. Ha jobban belegondolunk, a különböző említett csoportok gyakorlatilag megfelelnek annak a célkitűzésnek, hogy „minden személy szabadon mozoghat”, hiszen kizárólag a rossz anyagi helyzetben lévő, az elköltözés anyagi áldozatait vállalni nem tudó személyek nem gyakorolhatják az egyébként létező jogukat a „szabad mozgásra”. Nyugodtan mondhatjuk azonban, hogy a „szabad mozgás” univerzális jog, ami egy feltételtől függ: a jog elsődleges gyakorlójának uniós polgárnak kell lennie (a vele tartó családtagnak nem kell EU-polgárnak lennie).[[9]](#footnote-9)

1. **Mit jelent az, hogy a személyek „szabadon mozoghatnak”?**

**1.** A szabad mozgás jogosultságának egyik eleme minden kategória számára egyformán megvalósult, ez a formalitások nélküli határátlépés. Mára már mindenki (EU polgár és nem EU-polgár, aki jogszerűen átlépte az EU külső határát) szabadon mozoghat a megyehatárként felfogható tagállami határokon, mert a Schengeni Egyezmény biztosítja az EU belső határainak ellenőrzés nélküli átlépését. (Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az uniós polgárok és a harmadik állambeli polgárok megkülönböztetett kezelése jelenleg is fennáll. Egy tagállami állampolgárt a határon nem zaklathat egyetlen hivatali személy sem azzal, hogy utazása célja, időtartama vagy anyagi fedezete iránt érdeklődik. Egy harmadik állam állampolgárát kikérdezheti, és természetesen lefolytathatja a vám- és esetleges egyéb ellenőrzéseket is.) Nincs tehát vízumkényszer, nincs várakozási idő. A tagállamok azonban fenntartják az ellenőrzést azokon a határokon, amelyek az utazóközönség számára általában elérhetők, így pl. a repülőtereken, határ menti kikötőkben, vasútállomásokon és közúti határátkelőhelyeken. Nem ritka ilyen határokon az EU-polgárok igazoltatása sem, hiszen személyazonosságuk igazolására az EU-polgárok is kötelezhetőek – akárcsak a saját állampolgárok. Ilyenkor azonban elég az útlevél vagy személyi igazolvány bemutatása. Ezek az ellenőrzések pedig összhangban állnak az állami szuverenitás közjogi alapelvével, amely biztosítja, hogy az államok a területükön bekövetkező migrációs változásokat ellenőrizzék.

**2.** A „szabad mozgás” fogalmát azonban más aspektusból is értelmezhetjük, amely további kritériumként jelenik meg a határokon való áthaladáshoz képest: arról szól, hogy a fent említett különböző csoportok (közösségi munkavállalók, vállalkozók, diákok, nyugdíjasok stb.) milyen feltételek fennállása esetén telepedhetnek le hosszabb időre is egy tagállamban. Ezen a szinten már vannak különbségek a különböző kategóriákba tartozó személyekre vonatkozó szabályok között. A közösségi munkavállaló és vállalkozó esetén a „szabad mozgás” egyben jogot testesít meg a más EU- vagy EGT- tagállamban való munkavégzésre, a diákok esetében jogot jelent a más tagállamban tanulásra, a nyugdíjasok és magukat önerőből eltartók esetén pedig a „szabad mozgás” egyben jog a más EU- vagy EGT- tagállamban való letelepedésre. Mindezek a jogok a huzamos ott-tartózkodás jogát is magukban foglalják. Minden esetben járulékos jogként jelenik meg – a „szabad mozgás” jog részeként – a szociális rendszer ellátásainak igénybevétele is. A családtagok pedig minden esetben az érintettekkel mehetnek, és meghatározott körben az adott tagállamban munkát is vállalhatnak, illetve vállalkozhatnak. A „szabad mozgás” gyakorlati feltételei az adott személyi csoport által végzett tevékenységhez kapcsolódnak.[[10]](#footnote-10)

1. **A szabad mozgáshoz való jog – jogesetekkel bemutatva -**

A szabad mozgáshoz való jog egyik jellemzője, hogy keretet ad az uniós polgárok másik tagállamban történő tartózkodásához, letelepedéséhez, ezzel csökkenti az egyes tagállamokon belül kialakult társadalmak egymástól való fizikai értelemben vett elszigeteltségét, és az emberi érintkezéseket európai összefüggésekbe helyezi. A Bíróság már a *Reyners ügyben* úgy jellemezte ezt, hogy a személyek szabad áramlását biztosító jogok (ott a letelepedéshez való jog) elősegítik a „gazdasági és társadalmi vegyülést” az európai társadalmak között. 2/74 Reyners V Belgium /1974/ EBHT 0631, 21. pont, hasonlóan *C-55/94 Reinhard Gebhard* v Consiglio dell’Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano /1995/ EBHT I-4165, 25. pont. Amennyiben jövőbeli szempontból, egy európai társadalomban gondolkodik valaki, ennek fizikai alapja csak a szabad mozgáshoz való jog, és ez a bizonyos „vegyülés” lehet, mely biztosítja a fizikai értelemben vett feltételeit annak, hogy a mostani európai társadalmak közös jellemzői kialakuljanak. Erre világosan rámutatott már a nyolcvanas években Vilaca főtanácsnok az *Olasz lakáspolitika-ügyben*, aki szerint a Reyners-ügyben hivatkozott gazdasági és szociális vegyülés lényegi folyamat az igazi „polgárok Európájának” eléréséhez. 63/86 Bizottság V Olaszország (Olasz lakáspolitika) /1988/ EBHT 0029, AG Vilaca 49. pont.

A szabad mozgáshoz való jog másik, lényeges jellemzője, hogy érvényesülése során járulékos, és addig az uniós jogban esetleg nem is nevesített jogokat generál. Az uniós jog legtöbb esetben nemcsak a fizikai értelemben vett szabad mozgást védi, hanem azokat a célokat is, melyek miatt az egyének egy másik tagállamba mennek. Így a szabad mozgás védelme nemcsak abból áll, hogy egy másik tagállam fizikai értelemben nem akadályozhatja meg ezt (ez csak az alap), hanem abban is, hogy közvetve sem hiúsíthatja meg vagy nehezítheti el ezt a mozgást. Így például egy uniós polgár vállalkozó letelepedéshez (vállalkozást szolgáló szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz) való jogát sértheti, ha a gyermeke a helyi állampolgárok gyermekeivel nem azonos feltételek mellett kap tanulmányaihoz szociális kedvezményt, *C-337/97 C.P.M. Meeusen* v Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep /1999/ EBHT I-3289, 27-28. pont. E járulékos jogok generálásához és meghatározásához szolgálhat eszközként az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalma, az EUMSz 18. cikk alapján. [[11]](#footnote-11)

Az irodalom az Európai Bíróság *C-85/96.sz.,* *Martinez Sala ügyben* hozott ítéletét tekinti az első lépésnek az uniós polgárság önálló jogi tartalommal megtöltése felé. Martinez Sala, spanyol állampolgár 1968 óta tartózkodott Németországban. Bár nem dolgozott megszakítás nélkül, úgy vélte, hogy a német állampolgárokkal azonos jogok illetik meg a családi pótlék tekintetében. A német hatóságok elutasítását egyrészt a Szerződésnek a munkavállalók között a tagállami hovatartozás szerinti diszkriminációt tiltó 39. cikkére, valamint az uniós polgárságra hivatkozva támadta meg. Az Európai Bíróság a hölgy uniós polgárságából vezette le a fogadó ország állampolgáraival való egyenlő elbánás jogát.

A Bíróság a C-184/99.sz., *Rudi Grzelczyk ügyben* úgy tűnik tovább ment. Az ügyben egy francia állampolgárságú fiatalember, aki Belgiumban folytatott egyetemi tanulmányokat, tanulmányai utolsó évében folyamodott a belga jogban rendszeresített úgynevezett „minimális megélhetési költségek” elnevezésű támogatásért. Kérelmét elutasították azon az alapon, hogy a vonatkozó belga törvény értelmében ez a támogatás őt nem illeti meg. (Ha belga állampolgár lett volna, akkor igen.) Az előzetes döntéshozatalra irányuló kérdés arról szólt, hogy vajon a munkavállalók és a tanulók tartózkodására vonatkozó rendelkezésekkel (a 1612/68-as, illetve 93/96/EK-es számú irányelvek) és a Szerződés 6. és 8. cikkeivel összeegyeztethető-e a belga szabályozás. Az ítélet kimondta:

*„31. Valójában az uniós polgárság státusának az a rendeltetése, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető státusa legyen, és lehetőé tegye számukra, hogy azonos helyzetben állampolgárságuktól függetlenül azonos jogi elbánásban legyen részük, kivéve a kifejezett tételeket.*

*32. Amint azt a Martinez Sala ügy ítéletének 63. pontjában a Bíróság megállapította, egy uniós polgár, aki jogszerűen tartózkodik a fogadó állam területén, valamennyi, a közösségi jog tárgyi hatálya alá tartozó jogi helyzetben hivatkozhat a Szerződés 6. cikkére.”*

Az ítélet az Unió alkotmányos berendezkedése, illetve az uniós polgárok jogi státusa konstrukciója szempontjából a szó szoros értelemben vett alapvető kitétele, miszerint „az uniós polgárság rendeltetése, hogy az uniós polgárok alapvető státusa legyen”. Ezzel a Bíróság - a maga részéről legalább elvi szinten – az uniós polgárokat különböző minőségükben – például munkavállaló, turista, diák, vállalkozó, zoon politikon – megillető jogok „anyajogává” az uniós polgárságot teszi.

A 2000-es évezred első évtizedében a Bíróság egy sor további ítéletében bonthatta ki az uniós polgárság tartalmát.

*A C-33/07.sz., Jipa ügyben* 2008. július 10-én hozott ítéletben arra a kérdésre kellett választ adnia a Bíróságnak, hogy a közösségi joggal és különösen a 2004/38. számú irányelvvel ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely elsősorban azért korlátozza valamely tagállam állampolgárának azon jogát, hogy egy másik tagállam területére léphessen, mert korábban ebből a tagállamból „jogellenes tartózkodás” miatt kitoloncolták.

A Bíróság megállapította, hogy az ilyen állampolgár uniós polgár jogállással rendelkezik, tehát származási tagállamával szemben is hivatkozhat a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás jogára, amely magában foglalja mind az Európai Unió származási tagállamuktól eltérő tagállamba való belépés jogát, mind a származási ország elhagyásának jogát. Ezt a jogot lehet korlátozni közrendi vagy közbiztonsági okokból, de ennek a korlátozásnak az egyén személyes magatartásán kell alapulnia, s ennek a magatartásnak a jelenben, valóságosan és kellően súlyosan kell veszélyeztetnie a társadalom valamely alapvető értékét. A korlátozó intézkedések a cél eléréséhez szükségesnek és arányosnak kell lennie. A kilépés korlátozása nem alapulhat kizárólag a kitoloncolás tényén.

*A C-353/06.sz., Grunkin és Paul ügyben* 2008. október 14-én hozott ítéletben egy olyan jogkérdésben foglalt állást a Bíróság, amely távol esik a különböző tartózkodási jogosultságoktól, ráadásul a terület a tagállamok szabályozási hatáskörébe tartozik.

Az alapeljárás tényei a Dániában született és ott élő, születéskor apja és anyja nevéből összetett kettős névvel anyakönyvezett német állampolgár gyermek családnevével kapcsolatosak. A gyermek szülei e kettős névnek a Németországban vezetett anyakönyvbe való bejegyzését kérték, amit azzal utasítottak vissza, hogy a német állampolgárok névviselését a német jog szabályozza, amely nem teszi lehetővé kettős név viselését. A Bíróság kimondta: a családnévre vonatkozó szabályozás a tagállamok hatáskörébe tartozik, ám a tagállamoknak e hatáskörük gyakorlása során tiszteletben kell tartaniuk a közösségi jogot. Az a tény, hogy valaki abban a tagállamban, amelynek állampolgárságával rendelkezik, más nevet köteles viselni, mint amelyet a születési és lakóhelye szerinti tagállamban részére anyakönyveztek, alkalmas az uniós polgárok szabd mozgáshoz való joga gyakorlásának akadályozására. A különböző német és dán okiratokban feltüntetett családnevek eltérése komoly szakmai és magánéleti hátrányokat okozhat az érintettnek. Minthogy a német korlátozó rendelkezések nem kellően indokoltak, a Bíróság azt a következtetést vonta le, hogy a kérdés szabályozása ellentétes az uniós polgárok tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogával.

*A C-544/07.sz., Rüffler ügyben* 2009. április 23-án hozott ítéletben egyértelműen elválik a munkavállalói státus és az uniós polgár státus a mozgáshoz és a tartózkodáshoz való jog tekintetében.

U. Rüffler korábbi német munkavállaló, aki nyugdíjas korára Lengyelországban telepedett le. Németországban két nyugellátásban részesült, amelyek közül az egyik Németországban, a másik Lengyelországban adóköteles. U. Rüffler azzal a kérelemmel fordult a lengyel adóhatósághoz, hogy a Lengyelországban fizetendő jövedelemadóját csökkentsék az általa Németországban fizetett egészségbiztosítási járulékok összegével. A kérelmet azzal utasították el, hogy a lengyel jogszabályok értelmében csak a lengyelországi egészségbiztosítási intézmény részére fizetett járulékokat lehet levonni. Az ügy a nemzeti bíróságra, majd a Bíróságra került előzetes döntéshozatalra.

A Bíróság mindenekelőtt kizárta az EK 39. cikkére alapozott érvelést (Ez a cikk tartalmazta a munkavállalóknak az Unió területén való szabad mozgására és tartózkodására vonatkozó rendelkezéseket. – VE), mivel ez a cikk csak az aktív vagy az álláskereső munkavállalókra vonatkozhat. U. Rüffler ugyanakkor – így a Bíróság – hivatkozhat uniós polgár jogállására, vagyis a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogára, amelyet az EK 18. cikk (jelenleg EUMSz 21. cikk) biztosít számára. Az adószabályról megállapította, hogy az hátrányosan kezeli azokat az adóalanyokat, akik a szabad mozgáshoz való jogukat gyakorolták, amikor elhagyták azt a tagállamot, ahol a kereső tevékenységüket folytatták. A jövedelemadóból történő levonhatóságot biztosító jog ilyen korlátozása a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog objektíven nem igazolható korlátozásának minősül.

Ezeknek az ítéletnek a sorát Tryfonidou úgy jellemzi, mint amelyekben az Európai Bíróság az eredetileg bizonytalan tartalmú uniós polgárság státust önálló tartalommal igyekszik megtölteni.[[12]](#footnote-12)

1. **További jogesetek**
   1. A Bettray-ügy

A Bettray eljárásban egy német illetőségű személyről volt szó, aki részt vett egy, volt kábítószer-élvezők számára a holland hatóságok által fenntartott és finanszírozott munkaterápiás foglalkoztatásban, vagyis a holland WSW szerinti munkavállalással foglalkozott. Amint az a Bíróság ítéletéből kitűnik, a hivatkozott törvény arra irányuló szabályokat tartalmaz, hogy munkavégzési képességük fenntartása, helyreállítása és fejlesztése céljából munkalehetőséget biztosítsanak olyan személyek részére, akik az állapotukból adódó körülmények miatt határozatlan időtartamig nem képesek arra, hogy rendes feltételek szerint munkát vállaljanak. Ennek eléréséhez olyan vállalkozásokat és munkavégzési szövetkezéseket hoz létre, amelyek kizárólagos célja az, hogy az érintett személyek részére lehetőséget biztosítsanak arra, hogy munkavégzés címén fizetett tevékenységet gyakorolhassanak – olyan feltételek mellett, amelyek a lehető legteljesebb mértékig összeegyeztethetőek a rendes feltételek szerinti fizetett munkaviszonyra vonatkozó jogszabályokkal és gyakorlattal.[[13]](#footnote-13) A Bettray-ügy tanulsága szerint nem tekinthető munkavégzésnek a szociális foglalkoztatás, akkor sem, ha az bizonyos ellenérték fejében történik, ha a foglalkoztatás elsődleges célja a rehabilitáció és nem a tényleges munkavégzés.[[14]](#footnote-14) Az Európai Bíróság az ügyben úgy döntött, hogy nem adható meg a dolgozói státusz annak a személynek, akinek tevékenysége sokkal inkább saját személyes szükségletei, mintsem valóságos gazdasági szükség határozza meg.

* 1. A Bosman-ügy

A Bosman-ügy alaptényállásában a belga nemzeti labdarúgó-szövetségek azon szabálya volt vitatott, amelyik előírta, hogy a hivatásos játékosok szerződésük lejárta után sem szerződhetnek át más tagállamok klubjaihoz egészen addig, míg ezek a klubok meg nem fizetik nekik az úgynevezett képzési díjat. Az Európai Bíróság szerint az ilyen előírások a játékosok tagállamok közötti mozgásának akadályát jelentik, mivel a játékosok szerződésük lejárta után sem tudják könnyen elhagyni korábbi klubjukat.

A munkavállalás szabadságának gyakorlása szempontjából releváns tényező, hogy mit tekint a közösségi jog munkaviszonynak és kit tart munkavállalónak. A munkaviszonyfogalmát a Bíróság joggyakorlata alakította ki. Eszerint munkaviszony: gazdasági jellegű szolgáltatás más javára való, más irányítása alatt történő nyújtása javadalmazás ellenében. Fontos eleme tehát a fogalomnak, hogy a tevékenység gazdasági jellegű legyen, annak végzése más javára és más irányítása alatt történjen - hiszen ennek hiányában már önálló vállalkozókról beszélhetnénk - és mindez ellenszolgáltatás fejében történjen. A Bíróság azt is elvárta továbbá, hogy a munkavégzés tényleges és valóságos legyen, vagyis nem tartja a fogalom körébe tartozónak a mellékes, elhanyagolható mértékű gazdasági tevékenységet.[[15]](#footnote-15)

* 1. A Van Duyn-ügy

A Van Duyn-esetbenegy holland állampolgárságú hölgy azért utazott volna az Egyesült Királyságba, hogy az angol szcientológia egyháznál dolgozzon. Van Duyn kisasszony munkavállalását az angol hatóságok arra hivatkozással tagadták meg, hogy a szcientológia egyház, bár tevékenysége nem tiltott az Egyesült Királyságban, működése ellentétes a közérdekkel, ezért azt igyekeznek visszaszorítani.

Az adott ügyben a Bíróság elfogadta a közrendre való hivatkozás lehetőségét. Elutasította viszont abban az ügyben, ahol két francia prostituáltat e tevékenységük jellege miatt nem engedtek be Belgiumba, ahol ugyan korlátozták az ilyen jellegű tevékenységet, mégsem érvényesült teljes tilalom. A Bíróság valamennyi ilyen ügyben kiemelte, hogy a közrendre való hivatkozás esetében a társadalom. valamely alapvető érdekét sértő tényleges és súlyos fenyegetésnek kell fennállnia.[[16]](#footnote-16)

* 1. A Baumbast ügy

Az Európai Bíróság joggyakorlatában a tartózkodási jogosultságok tekintetében is számos jogesetet találunk. A *Baumbast ügyben* 2002 végén döntött az Európai Bíróság. Az Egyesült Királyságban élő Baumbast úr német állampolgár volt, a felesége kolumbiai, az egyik lányuk csak kolumbiai állampolgár volt, a közös gyerekük pedig kolumbiai és német kettős állampolgár. Az apa kereső tevékenységet folytatott Nagy Britanniában. 1990-ben a család minden tagja 5 évre kapott tartózkodási engedélyt, ám időközben a férj Kínában tudott csak elhelyezkedni egy német cégnél, miután cége nagy Britanniában csődbe ment. Eközben a család az Egyesült Királyságban vásárolt lakást, a gyereket iskolába jártak, a család szociális segélyt soha nem kért. Az 5 év lejárta után a család minden tagja határozatlan idejű tartózkodási engedélyért folyamodott, amelyet a hatóságok nem adtak meg Baumbast úrnak, arra hivatkozva, hogy mivel ő már nem közösségi munkavállaló, a 90/364/EK irányelv szerint ő már nem jogosult tartózkodási engedélyre. Az Európai bíróságnak azt a kérdést kellett megválaszolnia, hogy az az uniós polgár, aki már nem élvezi a tartózkodás jogát a fogadó államban, mint közösségi munkavállaló, hivatkozhat-e tartózkodási célból közvetlenül a Szerződés 18. cikkére, azaz az uniós polgárság intézményére. Geelhold főtanácsnok, és az Európai Bíróság úgy döntött, hogy a kérdésre a válasz igen, mivel az uniós polgárság bevezetése minden uniós polgárnak megadta a jogot a szabad mozgásra és tartózkodásra a tagállamok területén, és nem követeli meg gazdasági tevékenység végzését ahhoz, hogy a Szerződés II. részében biztosított jogokat élvezhesse. Mindemellett Baumbast úrnak van anyagi fedezete, egészségbiztosítása, sem ő, sem családja nem kért szociális segélyt. Mindezek alapján a tartózkodási engedély iránti kérelem elutasítása az arányosság elvébe ütközés miatt sértené az európai közösségi jogot. Az Európai Bíróság tehát úgy döntött, hogy Baumbast úr jogosult tartózkodási engedélyre.

* 1. Orfanapoulos és Oliveri esetek

Az Orfanapoulos és Oliveri esetekben, amelyről 2004-ben döntött a Bíróság, arra kaphatunk választ, hogy meddig terjed a tagállamok kompetenciája a tartózkodási jogtól való megfosztás, vagyis a kiutasítás terén. Orfanapoulos úr görög állampolgár, 20 éve Németországban élő, három gyerekes családapa; dolgozott, de volt munkanélküli is, aki tartózkodása utolsó 10 évében bűncselekményeket követett el, majd kábítószer- és alkoholfüggőségből folyó súlyos bűncselekmények miatt börtönbe került. 2001-ben kiutasították Németországból. Oliveri úr olasz állampolgár, aki Németországban született és mindig is ott élt, de soha nem dolgozott. Szintén kábítószer függőségben szenvedett, több bűncselekmény elkövetése miatt börtönben is volt. Betegségei miatt orvosi igazolással rendelkezett, hogy rövid időn belül elhalálozása várható. Kiutasításuk ellen mindketten fellebbeztek a nemzeti bíróságnál, ahonnan az ügy az Európai Bírósághoz került. A Bíróság a döntéshozatal során az alapelvekhez nyúlt vissza. Rámutatott, hogy a családi élet tiszteletben tartása olyan alapvető követelmény, amely a kiutasítás korlátjaként jelenik meg. A Bíróság kimondta, hogy mindkét személyre a 64/221/EGK irányelv szabályait kell alkalmazni, amelynek 3. cikke egyértelműen kizárja, hogy egy tagállami állampolgár esetében a kiutasítás automatikus következménye legyen egy szándékos bűncselekmény miatt kiszabott letöltendő szabadságvesztésnek. A nemzeti bíróságnak ebben az esetben azt kell megvizsgálni, hogy az érintett személy aktuálisan veszélyt jelent-e a közrendre, a tagállam és az egyén érdekeit mérlegelni kell.[[17]](#footnote-17)

1. **Összegzés, konklúzió**

**Teljesen megvalósult a szabad mozgás, vagy vannak még korlátozások?**

**1.** Az Európai Gazdasági Közösséget 1957-ben alapították meg, azonban csak 1968-ban sikerült életbe léptetni a munkaerő szabad mozgására vonatkozó szabályokat, 1974-ben pedig a vállalkozók szabad mozgását biztosító rendelkezéseket. 1990-ben történt továbblépés a nyugdíjasokra, a diákokra és a magukat önerőből eltartókra vonatkozó szabályok megalkotásával, azonban említettük, hogy a rossz anyagi helyzetben lévők még mindig nem mozoghatnak szabadon. Elsőként ez tekinthető korlátnak, nevezetesen, hogy a gyakorlati kivitelezés még nem követte a célkitűzéseket, azaz hiába jogosult minden EU polgár egy másik EU-tagállamban letelepedni, a gyakorlatban csak azok mozoghatnak, akik elő tudják teremteni – legalábbis részben – a megélhetésükhöz szükséges anyagi eszközöket.

Vannak azonban ennél sokkal kifejezettebb korlátozások is, mégpedig olyanok, amelyeket az Európai Közösség nem csak alapszerződési szinten, hanem a szervei által kiadott rendeletekben és irányelvekben is szabályoz.

**2.** Az európai szabályozás megadja azokat az eseteket, amikor a tagállamok nem kötelesek a személyek szabad mozgását biztosítani. Alapvetően két fontos esetet különböztethetünk meg: **(i)** a személy belépése vagy ott-tartózkodása a közrend, közbiztonság vagy a közegészségügy tagállami szabályait sérti, illetve **(ii)** amikor a tagállamoknak lehetőségük van tiltó szabályok alkalmazására bizonyos foglalkozások esetén, ha azokat a foglalkozásokat csak saját állampolgáraik tölthetik be. Itt különösen olyan területekről van szó, amelyekben a közhatalom gyakorlása kapcsolódik a foglalkozáshoz, azaz a munkavállaló feladata valamely állami feladat vitele. Látható, hogy az első esetben említett megszorítás minden személlyel szemben alkalmazható, míg a második feltétel – értelemszerűen – csak a munkavállalókkal, tehát egy bizonyos személyi kategóriával szemben. **(i)** A tagállamoknak különböző általános és konkrét előírásokat kell betartaniuk, ha valamely más tagállam állampolgárának ott-tartózkodását azon az alapon akarják megtiltani, hogy az ő magatartása a közrendbe, közbiztonságba vagy közegészségügybe ütközik. Az általános szabályok elsősorban az egyén vizsgálatára koncentrálnak azért, hogy ne kerülhessen sor kollektív elbírálásra. A konkrét eljárási szabályok pedig a döntést hozó tagállami szerv számára határozzák meg az eljárási feltételek, intézkedési határidők és szankciók alkalmazásának pontos menetét. A kérelmezőnek – többek között – lehetőséget kell biztosítani olyan jogorvoslatra, amelyre a tagállam saját állampolgárai általában jogosultak az államigazgatási eljárás során. Külön részletezik a közegészségügy területén az elutasítás alapjául szolgáló betegségeket. Akkor fogadható el a tagállam részéről a közegészségügyre történő hivatkozás, ha az illető a következő betegségekben szenved: tbc, szifilisz, drogfüggőség, elmeállapot kóros elváltozása, a WHO ajánlásában felsorolt, karantén alkalmazását igénylő betegségek, egyéb fertőző betegségek, ha erre vonatkozóan a tagállam saját polgárai érdekében védelmi rendelkezéseket hozott. **(ii)** A másik kivétel, amikor a tagállam nem köteles hozzájárulni adott személy letelepedéséhez, akkor alkalmazható, ha a munkavállaló olyan munkát akar vállalni, amit ő – állampolgársági alapon – nem tölthet be. Olyan munkakörökről van szó, amelyek közszolgálatnak minősülnek, tehát magukban foglalják a közhatalom gyakorlásában való közvetett vagy közvetlen részvételt és az állam vagy más hivatalos szervek általános érdekeinek védelmét. A tagállamnak minden egyes állást meg kell vizsgálnia, hogy a beosztással párosuló hatáskörök megalapozzák-e az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés alkalmazását. Az Európai Bíróság azonban felülbírálhatja a tagállam eseti döntését, mint azt már néhányszor meg is tette. Nem lehet ugyanis mindenkit, aki egy állami vagy önkormányzati szervnél dolgozik, a kivétel alá tartozónak tekinteni. A fizikai dolgozók – takarítók, szerelők stb. –, az önkormányzatok által alkalmazott festők és kertészek, a közkórházakban dolgozó nővérek, valamint a nyelvtanárok és a középiskolai tanárok tekintetében pl. nem lehet a közszolgálatra hivatkozni, tehát az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés nem indokolt. A központi és helyi közigazgatás vezetői, a köztisztviselők, az önkormányzatok által alkalmazott éjjeliőrök és felügyelők azonban már a közhatalom gyakorlásában érintetteknek minősülnek.[[18]](#footnote-18)

**Felhasznált irodalom**

* Matthias Herdegen: Európai jog, Budapesti Fórum Európáért Alapítvány, I. kötet
* Gyakorlati tudnivalók az Európai Unióról, Kézikönyv kis-és középvállalkozóknak, Második kiadás, Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Budapest, 2003
* Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban, hvg-orac, Lap- és Könyvkiadó Kft., 2010
* Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2010
* Osztovits András (szerk.): Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata, I. kötet, Complex Kiadó Kft., Budapest, 2008
* A személyek szabad mozgása az Európai Unióban, Dr. Lukács Éva kéziratát átdolgozta Dr. Borbély Andrea, Budapest, 2002

Európai parlament hivatalos honlapja

Dr. Gellértné Dr. Lukács Éva: Személyek szabad mozgás az Európai Unióban, Budapest, 2008

**Internetes forráshelyek**

* <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/571/571873/571873hu.pdf>
* [http://www.irm.gov.hu/i/irm.gov.hu/files//downloads/Fooldal/Szakmai\_munka/Europai\_Unios\_Ugyek/Archivum/finalsegedletmunka.pdf](http://www.irm.gov.hu/i/irm.gov.hu/files/downloads/Fooldal/Szakmai_munka/Europai_Unios_Ugyek/Archivum/finalsegedletmunka.pdf)
* <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:7WAghtqbfZsJ:www.euvonal.hu/index.php%3Fop%3Dkozossegi_politikak%26id%3D14+szem%C3%A9lyek+szabad+mozg%C3%A1sa&cd=1&hl=hu&ct=clnk&gl=hu>
* <http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:ePGkUj2iQB4J:www.bmeip.hu/download/engemiserint/Szemelyek%2520szabad%2520mozgasa.pdf+szem%C3%A9lyek+szabad+mozg%C3%A1sa&hl=hu&gl=hu&pid=bl&srcid=ADGEESgX63mXjhfqE_D6ltdu_2-nTdZCyc8VLcdIiUm2-CwLdvwxTh7kYcx6midqqojS-0bMoP56cqj68x4ENSu2exgW166QpRxol1_CgYBn8ecXPoJnx2RXlf4gxomkEJQSr2L1mR3y&sig=AHIEtbTMjgh4jcP_aDFvR-psajK2EkOtSQ>

(<http://fppti.hu/szakteruletek/szakkepzes/leonardo/jogaink/magyar%20jogi/201/1.htm>)

* <http://www.biztositas.hu/Hirek-Informaciok/Biztositasi-szemle/2006-aprilis/Amit-az-EU-gazdasagi-es-penzugyi-politikairol-tudni-kell.html>

1. A személyek szabad mozgása az Európai Unióban, Dr. Lukács Éva kéziratát átdolgozta Dr. Borbély Andrea, Budapest, 2002 [↑](#footnote-ref-1)
2. Gyakorlati tudnivalók az Európai Unióról, Kézikönyv kis-és középvállalkozóknak, Második kiadás, Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Budapest, 2003, 65. oldal [↑](#footnote-ref-2)
3. Osztovits András (szerk.): Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata, I. kötet, Complex Kiadó Kft., Budapest, 2008 [↑](#footnote-ref-3)
4. <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/571/571873/571873hu.pdf> [↑](#footnote-ref-4)
5. Gyakorlati tudnivalók az Európai Unióról, Kézikönyv kis-és középvállalkozóknak, Második kiadás, Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Budapest, 2003, 65. oldal [↑](#footnote-ref-5)
6. Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban, hvg-orac, Lap-és Könyvkiadó Kft., 2010, 560. oldal [↑](#footnote-ref-6)
7. Gyakorlati tudnivalók az Európai Unióról, Kézikönyv kis-és középvállalkozóknak, Második kiadás, Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Budapest, 2003, 64. oldal [↑](#footnote-ref-7)
8. <http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikak&id=14> [↑](#footnote-ref-8)
9. A személyek szabad mozgása az Európai Unióban, Dr. Lukács Éva kéziratát átdolgozta Dr. Borbély Andrea, Budapest, 2002, 4. oldal [↑](#footnote-ref-9)
10. <http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikak&id=14> [↑](#footnote-ref-10)
11. Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban, hvg-orac, Lap-és Könyvkiadó Kft., 2010, 562. oldal [↑](#footnote-ref-11)
12. Várnay Ernő-Papp Mónika: Az Európai Unió joga, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2010, 278-280. oldal [↑](#footnote-ref-12)
13. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62002C0456:HU:HTML> [↑](#footnote-ref-13)
14. <http://www.biztositas.hu/Hirek-Informaciok/Biztositasi-szemle/2006-aprilis/Amit-az-EU-gazdasagi-es-penzugyi-politikairol-tudni-kell.html> [↑](#footnote-ref-14)
15. <http://www.biztositas.hu/Hirek-Informaciok/Biztositasi-szemle/2006-aprilis/Amit-az-EU-gazdasagi-es-penzugyi-politikairol-tudni-kell.html> [↑](#footnote-ref-15)
16. <http://www.biztositas.hu/Hirek-Informaciok/Biztositasi-szemle/2006-aprilis/Amit-az-EU-gazdasagi-es-penzugyi-politikairol-tudni-kell.html> [↑](#footnote-ref-16)
17. Dr. Gellértné Dr. Lukács Éva: Személyek szabad mozgás az Európai Unióban (Tullius kiadó, Budapest, 2008.) VI. fejezet: Uniós polgárság és szabad mozgás; Uniós polgárság: egy új vezérelv szárnypróbálgatásai 161. o. [↑](#footnote-ref-17)
18. A személyek szabad mozgása az Európai Unióban, Dr. Lukács Éva kéziratát átdolgozta Dr. Borbély Andrea, Budapest, 2002, 8. oldal [↑](#footnote-ref-18)