

Speciális állampolgársági kérdések az Európai Unió tagállamaihoz kapcsolódó tengerentúli országok és területek vonatkozásában

Az uniós polgárság az Európai Bíróság esetjoga alapján egy alapvető jogállást biztosít a tagállamok állampolgárai számára. Mindazonáltal mind a mai napig nem tekinthető egy olyan státusznak, mely az Európai Unió területén élő egyének számára megkülönböztetés nélkül biztosítaná az uniós jog alapján az uniós polgársághoz kapcsolódó jogokat.

Ennek egyik oka továbbra is az, hogy az uniós polgárság a tagállami állampolgárságra épül, uniós polgárságot szerezni és elveszíteni is csak a tagállami állampolgárságon keresztül lehet.

A tagállamok saját állampolgársági szabályozásukban kizárólagos jelleggel rendezhetik, hogy ki tekinthető tagállami állampolgárnak és lehet ezáltal részese az uniós polgárság kategóriájának is. Ez arra is lehetőséget ad az Európai Unió tagállamainak, hogy az állampolgárok egy csoportját kizárják az uniós polgárság kategóriájából, úgy, hogy olyan állampolgári kategóriába sorolják, mely az uniós jog szempontjából nem tekinthető állampolgárságnak.

Ez a gyakorlat leginkább azokban a tagállamokban jelent meg, ahol a gyarmatbirodalmi múlt miatt az állampolgárság státusza olyan kategóriákat is magában foglalt, mely különböző jogokat és garanciákat biztosít területi hovatartozástól függően.² Ezek a tagállamok, melyek speciális kapcsolatot ápolnak egy-egy Európán kívüli, tengerentúli országgal vagy területtel tipikusan az ezen a területen élő polgárok vonatkozásában használták a speciális állampolgársági kategóriákat.

Így kezdetben az Unióhoz tartozás érzését erősíteni szándékozó kategória csak újabb különbségeket teremtett, hiszen hiába próbálták meg megszüntetni a tagállamok állampolgárai közötti különbségeket, az uniós polgárság bevezetése újat teremtett, hiszen a tagállamokban léteztek olyan állampolgársági kategóriák, melyek az uniós polgárságot megalapozták, és olyan kategóriák is ismertté váltak melyek az uniós jog szempontjából nem elfogadhatóak.

Tovább árnyalja a képet hogy az uniós jog Szerződés által korlátozott területi hatálya az uniós polgárság bevezetését követően sok esetben disszonanciába került az uniós jog személyi hatályával, hiszen a tagállami állampolgárság egyes, az uniós polgárságot is megalapozó fajtái az ezzel rendelkező személyek vonatkozásában alkalmazhatóvá teszik az uniós jog uniós polgársághoz kapcsolódó rendelkezéseit, még akkor is, ha az állampolgár olyan területen él, mely esetében a Szerződés korlátozta az uniós jog hatályát.

Így ezen állampolgárok jogi helyzetének megértéséhez elengedhetetlen az uniós jog területi hatálya és személyi hatálya közötti összefüggések és eltérések elemzése.

1. Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés kapcsolódó területi rendelkezései

A Szerződés egyes rendelkezései korlátozhatják az uniós jog hatályát, illetve speciális szabályokat érvényesíthetnek egyes, a tagállamok területének részét nem képező, de azokhoz kapcsolódó országok és területek vonatkozásában. Ezeken a területeken az uniós jog csak korlátozottan vagy egyáltalán nem alkalmazható. A Szerződés speciális területi hatálya vonatkozásában a 355.cikk rendelkezéseit, illetve a Szerződés IV. részét kell alaposabban megvizsgálni.

¹ Szegedi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kara, Nemzetközi jogi és Európa-jogi Tanszék, egyetemi adjunktus.

² Kochenov, Dimitry: The Puzzle of Citizenship and Territory in the EU: On European Rights Overseas, p.240. In Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 17, 2010. pp. 230-251.

Az uniós jog alkalmazásának speciális szabályai leginkább az Európai Unió ún. *legkülső régióit* és az ún. *tengerentúli országokat és területeket* (továbbiakban TOT) érintik.³ A legtöbb alapító tagállam rendelkezik valamilyen formában tengerentúli területekkel. Ezért már az integráció kezdete óta elfogadott volt, hogy ezeket a kapcsolatokat figyelembe véve az alapító szerződések, azok módosításai, illetve a csatlakozási szerződések reagáljanak erre a helyzetre a tagállamok igényeinek megfelelően. A Szerződés vonatkozó rendelkezései ezek leképeződéseként a speciális területi kapcsolatoknak különböző formáit generálta a tagállamok és a kérdéses terület viszonyára tekintettel. Így fordulhat elő, hogy azok a nem –európai területek, melyek a tagállamok részei teljesen más státuszt élveznek az uniós jog alapján, mint azok a függetlenséget nyert volt gyarmati területek, melyeknek a tagállamokkal egyre gyengülő kapcsolatuk van.

A tagállamok legkülső régiói nem csupán alkotmányosan kapcsolódnak valamely tagállamhoz, hanem az Európai Uniónak is szerves részét képezik és elvben a közösségi vívmányok teljes egésze kötelező rájuk nézve.⁴ A tengerentúli területek esetében viszont ennek alkalmazása alapesetben kizárt, hiszen a Szerződés általános jelleggel a IV. részben meghatározott speciális szabályok alkalmazását rendeli el. Ez a tengerentúli területek vonatkozásában teljesen érthető, hiszen a Szerződés olyan területek kapcsán alkalmazza ezt a speciális rezsímet, melyeket a tagállamokhoz különleges kapcsolat fűz, azonban csak lazább formában, és így például nem részei a tagállam belső piacának sem.⁵

Az EUMSZ szerint a TOT-ok olyan Európán kívüli országok és területek, amelyek különleges kapcsolatban állnak Dániával, Franciaországgal, Hollandiával és az Egyesült Királysággal. A TOT-ok alkotmányosan valamely tagállamhoz kapcsolódnak, anélkül azonban, hogy magának az Európai Uniónak is részét képeznék.

A Szerződés 355. cikk (1) bekezdése foglalkozik a tagállamok *legkülső régióival*. A bekezdésből kiderül, hogy egyes tagállamok, így Franciaország és Hollandia is ragaszkodott ahhoz, hogy a Szerződés külön nevesítsen olyan területeket, melyek vonatkozásában a speciális bánásmódot lát szükségesnek és így bizonyos derogáció mellett az uniós jog hatálya alá kell, hogy tartozzanak. Jelenlegi formájában nemcsak a francia és holland területek, hanem a spanyol és portugál szigetek is ebbe a körbe tartoznak. A Szerződés 355.cikkének (1) bekezdése és a 349.cikk foglalkozik azokkal a területekkel, ahol a Szerződés kisebb kiigazításokkal alkalmazható és a terület az uniós jog hatálya alá tartozik. Ennek értelmében Guadeloupe, Francia Guyana, Martinique, Réunion, Saint Barthélemy, Saint Martin, valamint, az Azori-szigetek, Madeira⁶ és a Kanári-szigetek⁷ vonatkozásában egyedi intézkedések szerint határozzák meg a Szerződések alkalmazásának feltételeit úgy, hogy az ne veszélyeztesse az uniós jogrendet, illetve a belső piac és a közös politikák rendszerét.⁸

A következő kategóriát a Szerződés, illetve az uniós jog területi hatályát illetően a Szerződés 355.(2) bekezdésében cikkében találhatjuk meg. Azok a területek tartoznak ide, melyek csak lazán kapcsolódnak a tagállamokhoz és nem részei azok nemzeti piacának sem. Ennek értelmében az Európai Unió ezen területek számára valamiféle társult kapcsolatot ajánl fel azzal, hogy ezek a területek nem lehetnek részei az Unió belső piacának.

A főleg francia, olasz, belga és holland tengeri területek a II. melléklet felsorolása szerint nem tartoznak a Szerződés teljes hatálya alá, a Szerződés 355.cikkén és a IV. részén kívül más szerződéses rendelkezések nem alkalmazhatók a vonatkozásukban. Ezen területen az EUMSZ IV. részében rögzített speciális társulási rendelkezéseket kell alkalmazni különös tekintettel a

³ Kochenov, Dimitry: The Impact of European Citizenship on the Association of the Overseas Countries and Territories with the European Community, p.6. In Legal Issues of Economic Integration Vol.36. No.3, 2009, pp. 239–256.

⁴ Zöld Könyv Az Európai Unió, valamint a tengerentúli országok és területek közötti jövőbeni kapcsolatokról Brüsszel, COM(2008) 383, p.3.

⁵ Kochenov 2009: p.7.

⁶ A Portugáliához kapcsolódó szigetek már Portugália csatlakozásakor is teljes mértékben az uniós jog hatálya alá tartoztak.

⁷ A Kanári-szigetek státuszát 1991-ig jórészt az uniós jogon kívül határozták meg.

⁸ EUMSZ. 349.cikk. alapján.

202.cikkre, mely a listán felsorolt területek polgárai számára lehetővé teszik a tagállamokon belüli szabad mozgását.

Az alábbi 21 TOT szerepel a felsorolásban: Grönland, Új-Kaledónia és a hozzá tartozó szigetek, Francia Polinézia, Francia Déli és Antarktiszi Területek, Wallis- és Futuna-szigetek, Mayotte, Saint-Pierre és Miquelon, Aruba, Holland Antillák: (azaz Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius, Sint Maarten), Anguilla, Kajmán-szigetek, Falkland-szigetek, Dél-Georgia és a Déli-Sandwich-szigetek, Montserrat, Pitcairn, Szent Ilona-sziget és a hozzá tartozó területek, Brit antarktiszi terület, Brit indiai óceáni terület, Turks- és Caicos-szigetek, Brit Virgin-szigetek, valamint Bermuda. (A társulási szabályokat azonban – a bermudai kormány kívánságának megfelelően – sohasem alkalmazták Bermudára.)

Ezekkel az uniós jog szempontjából speciális helyzetű területekkel foglalkozott az Eman és Sevinger-ügy⁹ is és vizsgálta meg, hogy az uniós polgárság megadásával elképzelhető –e, hogy a Szerződés területi rendelkezéseitől függetlenül az uniós jog jóval szélesebb körben alkalmazható a terület vonatkozásában.

A 355.cikkben egyéb kivételek is meghatározásra kerülnek¹⁰ a Szerződés területi hatálya alól. Így a Szerződések a Csatorna-szigetekre és a Man-szigetre csak annyiban alkalmazhatók, amennyiben erre a csatlakozási szerződés értelmében szükség van.¹¹ Míg az Åland-szigetekre hasonlóképpen a területtel kapcsolatban álló tagállamok csatlakozási szerződésai értelmében.¹²

A 355. cikkben meghatározott kategóriák végük azokkal a területekkel záródnak, ahol az uniós jogot nem lehet alkalmazni. Így a Szerződések nem alkalmazhatók a Feröer-szigetekre, illetve a II. melléklet listáján nem szereplő Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságával különleges kapcsolatban álló tengerentúli országokra és területekre sem.

Ezen legszigorúbb korlátozás alá eső területek esetében a területi korlátozások egybeesnek a személyi hatály korlátozásával is, hiszen ha a Feröer-szigetek helyzetét tekintjük megállapítható, hogy része a Dán Királyságnak, mindazonáltal a dán csatlakozáskor megtett nyilatkozatnak megfelelően az itt élő dán állampolgárok nem tekinthetők az uniós jog szerinti uniós polgároknak, illetve Dánia szándékai szerint az uniós jog területi hatálya sem terjed ki a szigetre.¹³ A Csatorna-szigetek és a Man-szigetek lakosai pedig bár brit állampolgárok, nem érvényesíthetik az uniós jog személyek és szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseit.¹⁴ Összességében bár mindhárom sziget lakosai egy tagállam állampolgárai, nem élhetnek az uniós polgárság által biztosított jogokkal, különösen a szabad mozgás jogával a tagállamok területén.¹⁵

Mindazonáltal az uniós jog területi hatálya és személyi hatálya nem feltétlenül esik egybe az uniós jog gyakorlatban való alkalmazása során. Így az a tény, hogy valaki egy olyan területen tartózkodik, ahol a Szerződés rendelkezései csak korlátozottan alkalmazhatók még nem jelenti azt, hogy nem lehet uniós polgár. Az uniós polgárság bevezetésével ugyanis az Európai Unió megteremtette azt a kategóriát, mely képes áttörni az uniós jog szigorú területi korlátozását, amennyiben elfogadjuk az EUMSZ. 20. cikkének feltételt nem szabó megfogalmazását, miszerint minden tagállami állampolgár egyben uniós polgár is és jogosult az uniós polgárságból folyó jogok

⁹ C-300/04. sz. ügy, M. G. Eman és O. B. Sevinger kontra College van burgemeester en wethouders van Den Haag (2006) EBHT I-08055.

¹⁰ Így az Egyesült Királyság ciprusi Akrotiri és Dhekelia felségterületeire is csak annyiban alkalmazandók, amennyiben arra a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság Európai Unióhoz történő csatlakozásának feltételeiről szóló okmányhoz csatolt, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának ciprusi felségterületeiről szóló jegyzőkönyvben megállapított szabályok alkalmazásának az említett jegyző könyvben foglaltaknak megfelelően történő biztosítása érdekében szükség van.

¹¹ EUMSZ. 355.cikk (5) c) pont.

¹² EUMSZ. 355.cikk (4) bekezdés.

¹³ Hoff, Jens- West, Hallbera Frida: Citizenship in the Faroe Islands: Participant, Parochial or Colonial?, In Scandinavian Political Studies, Vol.31, No.3, 2008, pp. 311–332.

¹⁴ Kochenov 2010: p.246.

¹⁵ Stephen Hall: Nationality, Migration Rights, and Citizenship of the Union, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1995 p.23.

gyakorlására. Tehát az uniós polgárság által biztosított jogok érvényesítése alapvetően érintheti a tengerentúli területek vonatkozásában alkalmazható uniós jog terjedelmét, jelentősen túllépve a IV. részben rögzített speciális korlátozásokat. Ez pedig azt is eredményezheti, hogy a 355.cikkben meghatározott területi kategóriák között a gyakorlatban nincs is olyan jelentős különbség az alkalmazható uniós jog körét és mértékét illetően.¹⁶

Az uniós jog Szerződéshez képest kiterjesztő módon való alkalmazása viszont csak akkor valósulhat meg, ha a TOT területen élők uniós polgárok. Ebben a kérdésben viszont a TOT területtel kapcsolatban álló tagállamok állampolgársági szabályai döntenek. Tehát míg az uniós jog területi hatályát tulajdonképpen a Szerződés maga határozza meg, figyelembe véve az érintett tagállam Szerződéshez kapcsolt nyilatkozatait, addig ezeknek a kérdéseknek a megválaszolása, tehát az uniós jog személyi hatályának meghatározása, a tagállamok kizárólagos hatásköre. Amennyiben elfogadjuk, hogy kizárólag a tagállam határozhatja meg kit tekint állampolgárának, így uniós polgárnak, akkor ezzel a tagállamok döntésére bízunk, hogy az uniós polgárságon keresztül, mely személyekre alkalmazhatók az uniós jog uniós polgársághoz kapcsolódó jogosultságai.

A tagállamok azonban a TOT területek lakosai kapcsán gyakran éltek a „másodrangú” állampolgárság megteremtésének lehetőségével, mely korlátozta az ott élők állampolgári jogait, de legfőképp nem adta meg számukra az uniós polgárság lehetőségét. Az ilyen uniós polgárságot meg nem alapozó állampolgársági kategóriák fenntartása alapulhatott azon a megfontoláson is, hogy az Európai Unió maga is korlátozta az uniós jog alkalmazását ezeken a területeken, így nem alaptalan az állampolgári különbségek fenntartása sem.

II. A tagállamok állampolgársági gyakorlata az uniós jog (uniós polgárság) fényében

Érdemes áttekinteni azon államok gyakorlatát, akik a Szerződéshez fűzött nyilatkozataik szerint is érdemben olyan EU-n kívüli területi kapcsolatokkal rendelkeznek, melyek külön megfontolás tárgyává tehetik az állampolgársági szabályok és más ehhez kapcsolódó jogosultságok kialakításának módját.

Hollandia azok közé az országok közé tartozik, akik szintén jelentős gyarmati múlttal bírnak, illetve állampolgársági szabályozásában gyakran előfordult a volt gyarmati területeken élők megkülönböztetése.

A Holland Királyság három részből áll; az európai holland területekből, a holland Antillákból és Arubából. Míg valamennyi területnek önálló alkotmánya van, addig az állampolgárság szempontjából a holland állampolgárság osztatlan és egységes. Azok a holland állampolgárok, akik a holland Antillákról, vagy Arubáról származnak, ugyanúgy rendelkeznek minden olyan uniós polgársághoz kapcsolódó joggal, mint az európai rész állampolgárai, vagy tagállamok állampolgárai, holott ezeken a területeken az uniós jog közvetlenül nem alkalmazható.¹⁷ Mindazonáltal az Eman és Sevinger-ügy rámutatott arra, hogy az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok a holland szabályozásban gyakran területi alapon kerültek korlátozásra.

Dánia saját szabályozásának megalkotásakor ezeket a területi korlátozásokat vette alapul, amikor arról döntött, hogy kinek ad az uniós jog szempontjából állampolgárságot.

Az Európai Unióhoz való csatlakozása alkalmával Nyilatkozatot fűzött a csatlakozási szerződéshez¹⁸, melyben rögzítette, hogy azok a dán állampolgárok, akik a Feröer-szigeteken tartózkodnak nem tekinthetők dán állampolgárnak az uniós polgárság szempontjából.¹⁹ Ez akár azt is jelentheti, hogy az uniós polgárság úgy is elveszthető, ha egy dán állampolgár a Feröer-szigetekre

¹⁶ Kochenov 2009: p.7.

¹⁷ Antonio Tizzano főtanácsnok indítványa (2006. április 6.), C-145/04. sz. ügy, Spanyol Királyság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, és C-300/04. sz. ügy, M. G. Eman és O. B. Sevinger kontra College van burgemeester en wethouders van Den Haag, paras.26-28.

¹⁸ Dánia, Írország, Norvégia és az Egyesült Királyság Csatlakozási Szerződése 1972. JO L73/1.

¹⁹ A Csatlakozási Szerződéshez fűzött Nyilatkozat a Feröer-szigetektől 4.cikk.

költözik. Tehát fenntartja a különbségeket állampolgársági kategóriákban és így hiába biztosít egységesen állampolgárságot a Feröer-szigeteken, illetve Grönlandon élők számára, a két területen élők jogi helyzete jelentősen különbözni fog egymástól. Jóllehet Grönland 1985-ig az Európai Közösség része volt, és az uniós jog területi hatályának korlátozása után (II.melléklet) is fennmaradt az uniós jog személyi hatálya, így a grönlandi polgárok uniós polgárok. A Feröer-szigetek soha nem képezték az EU részét, így a Szerződés értelmében az ott élők nem rendelkeznek uniós polgársággal. Dánia azzal is magyarázza a két terület uniós polgárság szempontjából való különbségét, a Feröer-szigetek vonatkozásában Dánia nem tett az uniós jog hatályát kiterjesztő nyilatkozatot, ellentétben Grönland esetével.²⁰

Mindazonáltal a dán szabályok lehetővé teszik, hogy a feröeri polgárok válasszanak a nem-EU dán-feröeri útlevél és a szabályos dán EU útlevél között. Az uniós tagállamok egy része egyébiránt is ugyanúgy kezeli a feröeri polgárokat, mint a dán polgárokat, tehát elismeri uniós polgárságukat.

A legismertebb példák az uniós jog szempontjából nem érvényesíthető tagállami állampolgárságra mindenesetre a *brit* állampolgársági szabályozás történetében találhatók meg. Ezzel foglalkozott a Kaur-ügy²¹ is, ahol egy olyan brit állampolgársági kategória jelent meg, amely gyakorlatilag hontalanná tette a vele rendelkezőket.²²

Ennek a kategóriának az eredete a gyarmatbirodalmak megszűnésének időszakáig nyúlik vissza, amikor is az újonnan függetlenséget szerzett afrikai országokban gyarmati adminisztrációt szolgáló nagyszámú indiai polgár került abba a helyzetbe, hogy ha nem kívánt az új afrikai ország állampolgárává válni, akkor a britek által megteremtett „Citizen of the UK and Colonies (CUKC)” állampolgár lehetett.²³ Ez azonban a nem brit származású egyének számára nem biztosította az Egyesült Királyság területén való letelepedés jogát. Tehát a brit állampolgárság nem jogosította fel őket arra, hogy az állampolgárságuk szerinti állam területén letelepedjenek.²⁴ Ez a gyakorlat az Egyesült Királyság Európai Közösséghez való csatlakozását követően is fennmaradt, a britek nyilatkozat²⁵ formájában ismerték el, hogy vannak olyan brit állampolgársági kategóriák, melyek nem jogosítanak fel a közös piacon való részvételre, ezzel tulajdonképpen megteremtve a tagállami állampolgárságot az uniós polgárság szempontjából. A Nyilatkozat egy listát tartalmazott, amely azokat a brit állampolgársági kategóriákat tartalmazta, melyhez uniós polgárság is kapcsolódik.²⁶

A brit állampolgársági törvény 1981-ben megszüntette az Egyesült Királyság és gyarmatai állampolgára címet, és háromféle új státuszt (állampolgársági kategóriát) hozott létre: a brit állampolgárságot (British Citizenship, BC), a brit függő területi állampolgárságot (British Dependent Territories Citizenship, BDTC) és a brit tengerentúli állampolgárságot (British Overseas Citizenship, BOC).²⁷ A letelepedés jogával (Right of Abode), azaz a szabad belépéssel és letelepedéssel az Egyesült Királyság területén csak a brit állampolgárok bírtak.²⁸ A korábban az Egyesült Királyság és gyarmatai állampolgára (CUKC) címmel rendelkezők közül azok, akiknek szoros kapcsolata volt az Egyesült Királysággal brit állampolgárok lettek.

²⁰ Kochenov 2010: p. 236.

²¹ C-192/99. sz. ügy, The Queen kontra Secretary of State for the Home Department, ex parte: Manjit Kaur, Justice részvételével. Határozatok Tára (2001) I-01237.

²² Shah, Prakash: British Nationals under Community Law: The Kaur Case, p.272., In European Journal of Migration and Law Vol.3. 2001, pp. 271-278.

²³ Kochenov 2010: p. 237.

²⁴ Péterfi András: „Citizenship” „Nationality”, azaz az állampolgárság Nagy-Britanniában, állampolgárság Európában, 2005, Europa Institut Budapest, Budapest, 2005. pp.115–124. (kézirat) <http://www.europainstitut.hu/index.php/personen/szasz-zoltan/24-sonstiges/923-allampolgarsag-peterfi> (2014.12.01.)

²⁵ UK Declaration on Nationality (1972) OJ L73/196.

²⁶ Simmonds, Kenneth R.: The British Nationality Act 1981 and the Definition of the Term “National” for Community Purposes' Common Market Law Review, Vol.21., 1984, pp. 675–686.

²⁷ Péterfi: im.

²⁸ Kochenov 2010: p. 238.

Brit függő területi (gyarmati) állampolgárok lettek azok a korábbi CUKC-k, akik a megmaradt gyarmatok egyikével álltak tényleges kapcsolatban. (tényleges kapcsolat elve) Brit tengerentúli állampolgárok lettek azok a CUKC-ok, akiknek sem a brit, sem a függő területi állampolgárságra nem volt jogalapjuk.²⁹ A kategória átnevezésével azonban az ezt birtokló polgárok jogi helyzete változatlanul nem biztosított sem letelepedési jogot, sem uniós polgárságot.³⁰

2002-ben azonban végképp eltörlésre került ez a fajta megkülönböztetés, a brit tengerentúli állampolgárok olyan brit polgárokká váltak, akik jogosultak az uniós polgárságra, ezzel követve a francia³¹, holland, dán gyakorlatot.³²

Az Európai Unió tagállamaiban akadnak egyéb, az állampolgársági kategóriákhoz kapcsolódó sajátosságok is. Alljon itt példaként Németország és Lettország gyakorlata, amely országok szintén a történelmi múltjukból eredő állampolgársági problémával találták magukat szembe. Németországban az ún. (Spät)Aussiedler³³ helyzete minősült speciálisnak, akik olyan Kelet-Európa területén élő németek vagy német eredetű kisebbségbe tartozók, akik az ún. német etnikum (németiség) tagjaként a háború utáni korábbi német területekről való kitelepítések áldozatai vagy az áldozatok leszármazottjai (Szovjetunió, Csehszlovákia, Lengyelország) és németiségük okán üldöztetésnek lettek kitéve.³⁴ Ezek a személyek a német Alaptörvény értelmében (116.cikk) németeknek minősülnek függetlenül attól, hogy rendelkeznek –e német állampolgársággal vagy nem. Ez lehetővé tette számukra, hogy Németországba visszatérjenek³⁵, és letelepedjenek ott, és akár német állampolgárságért folyamodjanak.³⁶ Tehát a német etnikum tagjai az állam alkotmányos szabályozása³⁷ alapján olyan speciális jogi helyzetbe kerültek, mely helyzetüket hasonlatossá teszi a német állampolgárokéhoz és kedvezményesen honosíthatók.³⁸ Mindazonáltal jelentős különbségek mutatkoznak egyes polgári jogaikban és kategóriájuk nem tette őket uniós polgárrá sem.³⁹ 2000-ben elfogadott állampolgársági módosítások eredményeképp azonban a visszahonosított személyek, családtagjaik és leszármazóik automatikusan német állampolgárságot kaptak, ha igazolták „hovatartozásukat”. (Spätaussiedlerbescheinigung)⁴⁰

Lettország hasonló kihívás előtt állt a Szovjetunió széthullását követően, amikor 1995-ben bevezette egy speciális ideiglenes státuszként az ún. "nem-állampolgár" kategóriáját. Ez a státusz azokat illeti meg, akik korábban a Szovjetunió állampolgárságával rendelkeztek és Lettország

²⁹ Létezik az ún. british subject (brit alattvaló) kategória is, melybe azok a személyek tartoznak, akik nem voltak brit állampolgárok. A fogalom jelentése tehát kétszer is változott a történelem folyamán. British subject 1948-ig a brit állampolgár, 1948-tól a brit birodalom minden tagja, 1971 után pedig a Brit Nemzetközösség azon polgárai, akik nem voltak brit állampolgárok. Az 1948–1971 között használatos jelentést mindazonáltal megőrizte a továbbra is használatos nemzetközösség polgára (Commonwealth Citizen) elnevezés. In: Péterfi: im.

³⁰ Shah: im. p.274.

³¹ Franciaország a háború után szembesült azzal a helyzettel, hogy a nem-európai bevándorlók jórészt a korábbi francia gyarmatterületekről érkeznek az országba. Azok a személyek, akik valamelyik volt francia gyarmatterületen születtek kedvezményes feltételekkel francia állampolgárokká válhattak. Ezen túlmenően Franciaország ellentétben a brit gyakorlattal úgy döntött, hogy a francia tengerentúli területek lakosainak teljes jogú francia állampolgárságot biztosít, függetlenül attól, hogy hol születtek.

³² Az állampolgársági, bevándorlási és menedékjogi törvény, 2002 (Nationality, immigration and Asylum Act)

Ez a törvény lehetőséget ad minden brit tengerentúli állampolgárnak, hogy teljesjogú brit állampolgár legyen. A törvény két kivételt említ: a két ciprusi önálló katonai terület (Sovereign Base Area) tengerentúli állampolgár lakossága, és az Indiai-óceánon élő *iloi nép*, a mai Diego Garcia amerikai támaszpont helyéről kitelepített brit alattvalók. In: Péterfi: im.

³³ Az *Aussiedler* kategória az 1953-as Bundesvertriebenengesetzben (Szövetségi Kitelepítési Törvény) jelent meg.

³⁴ Klekowski von Koppenfels, Amanda: Second-Class Citizens? Restricted Freedom of Movement for Spätaussiedler is Constitutional, pp. 761-789. In German Law Journal, Vol. 05 No. 07., 2004, pp.762-763.

³⁵ A berlini fal leomlását követően nagy számban érkeztek Németországba ilyen személyek, úgy hogy addigra már semmilyen kapcsolatban nem álltak a fennálló Németországgal és a nyelvet sem beszélték.

³⁶ Kruma, Kristina: EU Citizenship, Nationality and Migrant Status: An Ongoing Challenge. Martinus Nijhoff, 2013, p.131.

³⁷ Klekowski von Koppenfels: im. p.762.

³⁸ Mindazonáltal ezek a személyek kedvezményesen honosíthatóak voltak 1999-ig amennyiben Aufnahmebescheid-dal rendelkeztek.

³⁹ Klekowski von Koppenfels: im. p.785.

⁴⁰ § 7 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) (Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit)

területén tartózkodnak⁴¹, nem rendelkeznek lett állampolgársággal és más állam állampolgárságával sem.⁴² Ennek a kategóriának a létrehozása egyértelműen azt a célt szolgálta, hogy a Szovjetunió megszűnésével ezek a személyek ne váljanak hontalanná.⁴³

Az ezen kategóriába tartozó személyek adott esetben több jogot és garanciát élveznek, mint sok esetben az állandó tartózkodási joggal bírók. Speciális útlevéllel rendelkeznek, ami biztosítja számukra az államhoz tartozás, illetve az államba visszatérés jogát.

Lettország uniós csatlakozása óta azonban az is kiderült, hogy ehhez a kategóriához nem kapcsolódik a lett állampolgársági szabályozás alapján uniós polgárság. Lettország (lett alkotmánybíróság) többször is kifejtette, hogy ezt a kategóriát nem lehet egyfajta lett állampolgárságként felfogni, mindazonáltal valamiféle jogi kapcsolatot biztosít a lett állam és a nem-állampolgárok között. Ezeknek a jogoknak és kötelezettségeknek az összessége pedig az ezen személyeknek is biztosított lett útlevélhez kötődik, amely leginkább az állam lehetséges védelmének és a visszatérés jogának ígérletét hordozza.⁴⁴ Az elmúlt években ez a státusz tovább erősödött és az ideiglenes jelleg helyett állandósulni látszik. Jelenleg a gyakorlatban ezek a személyek ugyanazokat a jogokat birtokolják, mint a lett állampolgárok, kivéve a politikai jogokat és bizonyos közhatalmi funkciók betöltésének jogát. Mindazonáltal továbbra sem tekinthető állampolgárnak a lett jogszabályok alapján.⁴⁵

Az érintett államok gyakorlatának áttekintését követően megállapítható, hogy bár az Európai Unió a tagállamokra bizza az állampolgárság szabályozását, a tagállamok egyre inkább az egységes állampolgárság kialakításával élnek, nem gördítve akadályt a kategóriát birtoklók uniós polgársága elé. A különbségek, az eltérő jogi helyzet fenntartása csak különleges, objektív jogi/alkotmányjogi indokokból fordul elő, amely nem feltétlenül esik egybe az állampolgár tartózkodási helyének az Európai Unión kívülségével.

Bár korábban a tagállamok legtöbbször úgy döntöttek, hogy a tengerentúli területeik lakosait nem tekintetik teljes jogú állampolgároknak, ez a gyakorlat átalakult az utóbbi években. A kérdéses területi korlátozás alá eső területek lakosai is teljes jogú állampolgárokká váltak az uniós jog szempontjából, így uniós polgároknak tekinthetők az uniós jog szerint.

Az Európai Unió elfogadja ezt, akár a korábbi rendszert, amikor nem tekintette az uniós joggal összeegyeztethetetlennek a különböző állampolgársági kategóriák létét, főleg mivel a tagállamok ezirányú gyakorlatuk védelmében gyakran hivatkoztak objektív megfontolásokra, így például a korábbi gyarmati történelem és igazgatás „maradványaira”, melyek álláspontjuk szerint igazolják az állampolgársági eltérések fenntartását.⁴⁶ Az Európai Bíróság ezzel kapcsolatos álláspontját leginkább a Kaur-ügyből ismerhetjük meg, mely ügyel kezdettét vette a TOT területeken élők jogi helyzetének uniós jog szempontjából való vizsgálata is.

III. Az Európai Bíróság joggyakorlata speciális állampolgársági kérdésekben az uniós jog szempontjából

⁴¹ Ezek a személyek leginkább a szovjet katonaság keretein belül kerültek Lettországba és családtagjaikkal együtt éltek annak területén.

⁴² Law on the Status of Former Soviet Citizens who are not Citizens of Latvia or any Other State, Official Gazette no. 63, 25 April 1995.

⁴³ A jelenlegi szabályozás szerint ezek a személyek 10 év Lettországbán tartózkodást követően állampolgárokká válhatnak. In EUDO Citizenship Observatory Country Report: Latvia (Kristine Kruma), p.7. <http://eudo-citizenship.eu/docs/CountryReports/Latvia.pdf> (2014.12.01)

⁴⁴ EUDO Citizenship Observatory Country Report: Latvia (Kristine Kruma), p.8. <http://eudo-citizenship.eu/docs/CountryReports/Latvia.pdf> (2014.12.01)

⁴⁵ EUDO Citizenship Observatory Country Report: Latvia (Kristine Kruma), p.18. <http://eudo-citizenship.eu/docs/CountryReports/Latvia.pdf> (2014.12.01)

⁴⁶ C-192/99. sz. ügy, The Queen kontra Secretary of State for the Home Department, ex parte: Manjit Kaur, Justice részvételével.(továbbiakban Kaur-ügy) Határozatok Tára (2001) I-01237., para.18.

A *Kaur-ügyben* a Bíróság az Egyesült Királyság által létrehozott állampolgársági kategória vizsgálatával igyekezett uniós jogi választ adni a TOT területen élők jogi helyzetével kapcsolatos kérdésekre. Ms. Kaur az 1981-es brit állampolgársági törvény alapján „brit tengerentúli állampolgárnak” minősült. Ez esetében azt jelentette, hogy a brit állampolgársági szabályok alapján bár brit polgár, de nem teljesjogú brit állampolgár ezért nincs joga letelepedni az Egyesült Királyság területén.⁴⁷ Ms. Kaur akkor fordult a bírósághoz, amikor az Egyesült Királyság elutasította letelepedési kérelmét miközben Ms. Kaur az Egyesült Királyság területén tartózkodott. Kaur az uniós jogra hivatkozva vitatta ennek jogszerűségét azzal érvelve, hogy mint az egyik tagállam állampolgára uniós polgárként jogosult a tagállamok területén letelepedni.⁴⁸

A Bíróság arra használta fel az ügyet, hogy állást foglaljon a tagállamok azon állampolgársági gyakorlatáról miszerint az állampolgárság különböző kategóriáit állítják fel, különböző jogokat biztosítva a kategóriák birtokosainak. A Bíróság abból indult ki, hogy az Egyesült Királyság csatlakozásakor egy Nyilatkozatot tett közzé arról, hogy ki tekinthető brit állampolgárnak az uniós jog szempontjából, így tehát uniós polgárnak és élhet a szabad mozgás és tartózkodás jogával.⁴⁹ A Bíróság így döntésében azzal érvelt, hogy Kaur nem lett megfosztva az uniós polgársághoz kapcsolódó szabad mozgás és tartózkodás jogától, hiszen a brit nyilatkozatok értelmében soha nem minősült uniós polgárnak, így nem is rendelkezhetett az ehhez kapcsolódó jogokkal.⁵⁰ Az uniós jog alapján a tagállamok állampolgársági szabályozása nem írható felül és az Európai Unió nem adhat uniós polgárságot megfelelő tagállami állampolgárság hiányában.

Míg a *Kaur-ügy* a tagállamok állampolgársági kategóriáinak uniós jogi szempontból való elfogadhatóságát vizsgálta, addig a Bíróság későbbi jogesetei már továbbmentek és az uniós jogot alkalmazva elemezték a saját állampolgáraik között különbségeket teremtő tagállamok gyakorlatát. A kérdés az volt, hogy ha egy tagállam megadja az állampolgárságot az uniós polgárság szempontjából a TOT terület lakosának, ezt követően korlátozható –e ezen személy uniós polgárságból származó jogosultságainak köre, vagy annak gyakorlása. Azt is meg kell vizsgálni, hogy amennyiben egy tagállami jogszabály objektív kritériumokon (ilyen a jelenlegi esetben az állam alkotmányos berendezkedése) alapulva előírja az állampolgársághoz kapcsolódó jogok korlátozását, az uniós jog elfogadja, hogy ezeket a korlátozásokat – az uniós jog tiszteletben tartása mellett – az uniós polgárságból eredő jogok megadására is alkalmazták. Ez ellentmondani látszik ugyanis az uniós polgárság kategóriájában megjelenő egyenlő bánásmód elvével és azzal a célkitűzéssel, hogy a tagállami állampolgárok számára azonos jogállást teremtsen tagállamoktól függetlenül, kizárólag az uniós jog alapján.

Elsőként a *Spanyolország kontra Egyesült Királyság*⁵¹ ügyben járta körbe ezt a kérdést a Bíróság.

Ez a jogeset tulajdonképpen folytatása az Emberi Jogok Európai Bíróságának *Matthews kontra Egyesült Királyság ügyben* hozott ítéletének,⁵² melyben a strasbourgi bíróság elmarasztalta az Egyesült Királyságot mivel nem biztosította a Gibraltáron élő brit állampolgárok számára az európai parlamenti választásokon való részvétel jogát, ezzel megsértve az Emberi Jogok Európai Egyezményét. A döntés hatására az Egyesült Királyság elfogadta az EPRA 2003-at⁵³. Ez a törvény egy új választókerületet és egy helyi tisztviselő (Clerk of the House of Assembly of Gibraltar) által készített külön választói névjegyzéket hozott létre, melybe bejegyzik a választójogra jogosultakat.⁵⁴

⁴⁷ C-192/99. sz. *Kaur-ügy*, para.11.

⁴⁸ C-192/99. sz. *Kaur-ügy*, para.12.

⁴⁹ C-192/99. sz. ügy, *The Queen kontra Secretary of State for the Home Department*, ex parte: Manjit Kaur, Justice részvételével. Határozatok Tára (2001) I-01237. para.23.

⁵⁰ C-192/99. sz. ügy, *The Queen kontra Secretary of State for the Home Department*, ex parte: Manjit Kaur, Justice részvételével. Határozatok Tára (2001) I-01237. para.25.

⁵¹ C-145/04. sz. ügy, *Spanyol Királyság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága* (továbbiakban *Spanyolország kontra Egyesült Királyság*), Határozatok Tára (2006) I-07917.

⁵² *Matthews v. United Kingdom* (App. no. 24833/1994) Judgment of 18 February 1999.

⁵³ European Parliament (Representation) Act 2003 (2003. május 8.)

⁵⁴ C-145/04. sz. ügy, *Spanyolország kontra Egyesült Királyság*, para.22.

Ez utóbbiak között szerepelnek a QCC-k, azaz a Commonwealth országok olyan állampolgárai, akik okmány vagy engedély nélkül beléphetnek Gibraltárba, vagy ott tartózkodhatnak, illetve akik rendelkeznek olyan okmánnyal vagy engedéllyel, amelynek értelmében beléphetnek Gibraltárba.⁵⁵ Spanyolország ezt a törvényt tartotta jogellenesnek, azzal érvelve, hogy a törvény kiterjesztette a választójogot olyan személyekre is, akik nem állampolgárai az Egyesült Királyságnak és ez a spanyolok szerint sérti az uniós jog uniós polgárságra vonatkozó rendelkezéseit is.⁵⁶ A spanyol érvelés szerint bár az Egyesült Királyság a brit állampolgárok különböző csoportjait határozta meg, akik számára a vele fennálló kapcsolatai függvényében különböző jogokat ismert el, a QCC-k nem tartoznak a csoportok egyikébe sem. Így mivel nem brit állampolgárok nem rendelkeznek uniós polgársággal sem.⁵⁷

Az Egyesült Királyság viszont úgy vélte, hogy mivel a közösségi jog értelmében Gibraltár olyan európai terület, amelynek külkapcsolataiért egy tagállam felel, és amelyre az EK-Szerződés rendelkezései vonatkoznak jogosult a Commonwealth más országainak állampolgárságával rendelkező, de területén lakóhellyel rendelkező polgárainak továbbra is választójogot biztosítani.⁵⁸ A Bíróságnak így azt kellett megvizsgálnia, hogy sérti –e az uniós jogot ha az Egyesült Királyság Gibraltár területén választójogot biztosít brit állampolgársággal nem rendelkező, a brit állampolgársági törvényben nem szereplő csoportok számára. A Bíróság döntésében megállapította, hogy a Szerződés uniós polgárságra vonatkozó rendelkezései egyenlő bánásmódot írnak elő valamely tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok tekintetében.⁵⁹ Az Egyesült Királyság pont az egyenlő bánásmód követelményének eleget téve ültette át jogszabályait Gibraltárra, egy vele speciális kapcsolatban álló területre.⁶⁰ Ennek során pedig tekintettel kellett lennie arra, hogy a választójogi törvényeket úgy határozza meg, hogy azok a tagállam területén kívül, de a tagállammal speciális kapcsolatban álló területen élők vonatkozásában sem jelentsen olyan korlátozást, mely megfosztaná a számukra biztosított jogok hatékony érvényesítésétől.⁶¹ A Bíróság tehát elutasította Spanyolország kérelmét. Mindazonáltal a Bíróság jelentős megállapításokat tett az ítéletben az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok érvényesítésének kérdéséről. A Bíróság szerint ezen jogok érvényesítése érdekében a tagállamoknak saját szabályaik megalkotása során tekintettel kell lenniük az egyenlő bánásmód elvére, ami itt nem a tagállam területén élőkkel azonos szabályokat, hanem egyenlő hozzáférési jogot jelent a TOT területen élők számára.⁶² Elismerésre került az is, hogy a tagállamoknak tartózkodási helyüktől függően a tagállammal speciális kapcsolatban álló területeken élők számára is úgy kell biztosítani az uniós jogot, hogy azt ne fossza meg a hatékony érvényesüléstől.⁶³

A következő ügyben a Bíróság már kifejezetten az uniós polgárok közötti területi alapon történő megkülönböztetést vizsgálta az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok tekintetében. Az *Eman és Sevinger*⁶⁴ ügy szintén az Európai Parlamenti választások esetkörét érintette. Az Arubán élő holland állampolgárok választási névjegyzékbe való felvétel iránti kérését utasították el Hollandiában, arra hivatkozással, hogy állandó tartózkodási helyük TOT területen volt. Hollandia arra hivatkozott, hogy az a tény, hogy egy arubai vagy a holland antillákbeli holland állampolgársággal rendelkezik, nem jelenti azt, hogy az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok is

⁵⁵ C-145/04. sz. ügy, Spanyolország kontra Egyesült Királyság, para.24.

⁵⁶ A spanyol álláspont szerint az EK 189., EK 190., EK 17. és EK 19. cikkét. C-145/04. sz. ügy, Spanyolország kontra Egyesült Királyság, para.36.

⁵⁷ C-145/04. sz. ügy, Spanyolország kontra Egyesült Királyság, para.38.

⁵⁸ C-145/04. sz. ügy, Spanyolország kontra Egyesült Királyság, para.43.

⁵⁹ C-145/04. sz. ügy, Spanyolország kontra Egyesült Királyság, para.76.

⁶⁰ C-145/04. sz. ügy, Spanyolország kontra Egyesült Királyság, para.93.

⁶¹ C-145/04. sz. ügy, Spanyolország kontra Egyesült Királyság, para.94., Matthews kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítélet 63. pontjából.

⁶² C-145/04. sz. ügy, Spanyolország kontra Egyesült Királyság, para.92.

⁶³ C-145/04. sz. ügy, Spanyolország kontra Egyesült Királyság, para.94.

⁶⁴ C-300/04. sz. ügy, M. G. Eman és O. B. Sevinger kontra College van burgemeester en wethouders van Den Haag (továbbiakban Eman és Sevinger-ügy) (2006) EBHT I-08055.

mindenkor megilletik. Mivel olyan területen tartózkodik, mely nem tartozik a Szerződés területi hatálya alá⁶⁵ a Szerződésben foglalt jogoknak nincs hatásuk a helyzetére.⁶⁶

Az ügy előzményeihez tartozik, hogy Aruba a Holland Királyság része, mely állam csak egyfajta állampolgárságot ismer el, és ez a holland állampolgárság egységesen.⁶⁷ Mindazonáltal a holland választójogi törvény különbséget tett az európai holland területeken és az Arubán, illetve a Holland Antillákon tényleges lakóhellyel rendelkező holland állampolgárok között. Ez utóbbiaknak nincs választójoga a törvény szerint, így bár formálisan a holland állampolgárság osztatlan, valójában az állampolgársághoz kapcsolódó jogok (mind a nemzeti, mind pedig a közösségi választójog) tekintetében eltérő szabályok léteztek.⁶⁸ Eman és Sevinger keresetében azt állította, hogy emiatt a holland választójogi törvény ellentétes a Szerződés uniós polgárságra vonatkozó rendelkezéseivel. Véleményük szerint ezek a rendelkezések a tagállamok valamennyi állampolgára számára biztosítják az uniós polgársághoz való jogot, így az európai parlamenti választásokon való választójogot, függetlenül attól, hogy lakóhelyük tengerentúli országokban és területeken (TOT) van.⁶⁹ A Bíróságnak arra a kérdésre kellett válaszolnia, hogy az uniós polgárságra vonatkozó rendelkezések alkalmazhatók –e azokra, akik valamely tagállam állampolgárságával rendelkeznek, viszont a lakóhelyük vagy tartózkodási helyük TOT-hoz tartozó olyan területen található, amely ezzel a tagállammal különleges kapcsolatban áll?⁷⁰

A holland választási törvény vizsgálata során felmerült, hogy a holland állam célja nem feltétlenül az, hogy megkülönböztesse a tagállami állampolgárokat lakóhelyük szerint, hanem objektív indokok alapján került sor a választójog korlátozására. Erre az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete alapján is lehetőség van, miszerint a választójogot csak annak adják meg, akinek „kellőképpen szoros és tartós kapcsolatot van az országgal”.⁷¹ Így elképzelhető az is, hogy a lakóhely eltérése okán az Antillákon és Arubán élő holland állampolgárok számára érdektelen a lakóhelyüktől távol eső választások eredménye.⁷² Viszont a holland választási törvény alaposabb vizsgálata után az is kiderült, hogy nemcsak a Hollandiában lakóhellyel rendelkező holland állampolgárok számára ismeri el az európai választásokon való választójogot, hanem azok számára is, akik harmadik államokban rendelkeznek lakóhellyel, kizárólag az Arubán és a Holland Antillákon lakóktól tagadva meg azt.⁷³ Sőt a törvény az Arubán és a Holland Antillákon lakóhellyel rendelkező holland állampolgárnak is biztosította a választójogot, ha elhagyják ezeket a szigeteket, és egy harmadik államban telepednek le. Tehát ha egy arubai lakos a szigeten marad, nem szavazhat

⁶⁵ Az ügyben szereplő Aruba a Szerződés 299.cikk (3) bekezdése alapján olyan terület, mely vonatkozásában a II. melléklet alapján a Szerződés korlátozottan alkalmazható.

⁶⁶ C-300/04. sz. Eman és Sevinger-ügy, para. 26.

⁶⁷ Antonio Tizzano főtanácsnok indítványa (2006. április 6.), C-145/04. sz. ügy, Spanyol Királyság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, és C-300/04. sz. ügy, M. G. Eman és O. B. Sevinger kontra College van burgemeester en wethouders van Den Haag, paras. 26-27.

⁶⁸ uo.

⁶⁹ Antonio Tizzano főtanácsnok indítványa (2006. április 6.), C-145/04. sz. ügy, Spanyol Királyság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, és C-300/04. sz. ügy, M. G. Eman és O. B. Sevinger kontra College van burgemeester en wethouders van Den Haag, para. 45. Ugyanez a szabály vonatkozik az európai választásokra is, mivel ezeken a választásokon kizárólag azok szavazhatnak, akik választójoggal rendelkeznek a holland törvényhozó testület megválasztására irányuló választáson (az Y 3. § a) pontja).

⁷⁰ Antonio Tizzano főtanácsnok indítványa (2006. április 6.), C-145/04. sz. ügy, Spanyol Királyság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, és C-300/04. sz. ügy, M. G. Eman és O. B. Sevinger kontra College van burgemeester en wethouders van Den Haag, para. 137. 1.

⁷¹ Hirst kontra Egyesült Királyság, Appl. no. 74025/01, ECHR 2005-IX, para. 52.

⁷² Antonio Tizzano főtanácsnok indítványa (2006. április 6.), C-145/04. sz. ügy, Spanyol Királyság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, és C-300/04. sz. ügy, M. G. Eman és O. B. Sevinger kontra College van burgemeester en wethouders van Den Haag, paras.157-158.

⁷³ Antonio Tizzano főtanácsnok indítványa (2006. április 6.), C-145/04. sz. ügy, Spanyol Királyság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, és C-300/04. sz. ügy, M. G. Eman és O. B. Sevinger kontra College van burgemeester en wethouders van Den Haag, para.136.

az európai parlamenti választásokon, azonban megszerzi ezt a lehetőséget, ha – akár véglegesen – egy harmadik országba költözik.⁷⁴

Ezek figyelembe vételével az egyenlő bánásmód követelménye alapján a Bíróság a következő döntést hozta. A Bíróság kihangsúlyozta, hogy minden tagállami állampolgár egyben uniós polgár is függetlenül attól, hol található az állandó tartózkodási helye. Ezáltal ezek a személyek is jogosultak az uniós polgárságból származó jogok élvezetére. Az egyenlő bánásmód elve alapján nem jogszerű egy olyan szabályozás fenntartása, mely elismeri területének az európai részen élő állampolgárai számára a választójogot a holland választásokon, és következésképpen az európai választásokon is, míg elutasítja azon állampolgárai számára ezt a jogot, akik az állam olyan részen élnek, amely a Közösséghez csatlakozott tengerentúli területnek minősül.⁷⁵

Tehát élhetnek a korlátozás lehetőségével a tagállamok, azonban a jogok korlátozásának minden esetben az uniós joggal összhangban állónak, illetve arányosnak kell lennie. Ahogy az Emberi Jogok Európai Bírósága fogalmaz példának okáért a választójogokat azzal a feltétellel korlátozhatják „a népesség [...] csoportjaira vagy kategóriáira”, hogy az alkalmazott korlátozások jogszerű célt követnek, nem aránytalan eszközökkel, és semmiképpen sem korlátozzák ezen jogokat „olyan mértékben, hogy csorbítanak a lényegi tartalmukat vagy megfosztanak hatékonyságuktól”.⁷⁶

Hiába ismerte el azonban a Bíróság, hogy tartózkodási helyétől függetlenül minden tagállami állampolgárt uniós polgárként megilletnek az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok a tagállamok továbbra is gyakran alkalmaznak területi alapú korlátozásokat, melyek nem feltétlenül felelnek meg az objektivitásnak, még úgy sem, hogy sok esetben ezek a korlátozások az uniós jog területi hatálya korlátozásaival egybecsengenek. Az Eman és Sevinger ügyben tulajdonképpen a korlátozás csak az uniós jog területi hatályán kívül eső területen valósult meg, az ott élő állampolgárok továbbra is bírták az uniós polgársághoz kapcsolódó jogot, azonban csak a TOT-n kívül az EU tagállamainak területén gyakorolhatták volna azt. Erre az uniós polgárságot tiszteletben tartó, de a jogok gyakorlását területi megfontolásból korlátozó helyzetre mutat rá a *Martens-ügy*⁷⁷ is, mely ügyben ítélet még nem, de főtanácsnoki indítvány már született.⁷⁸

Az ügyben egy holland állampolgárságú tartásra jogosult diák EU-n kívüli, TOT területen folytatott tanulmányai támogatását szüntette be Hollandia arra hivatkozással, hogy a jogosult apja már nem dolgozik Hollandiában határ menti munkavállalóként, és mert az érintett nem teljesíti a valamennyi uniós polgárra, így a saját állampolgárokra is vonatkozó azon feltételt, hogy az ilyen (tagállamon kívüli) tanulmányokra való beiratkozását megelőző hat évből legalább három évig Hollandiában kell lakjon. Az ügyben kérdésként merült fel, hogy az a tény, hogy a kérelmező TOT területen folytatott tanulmányait nem támogatja Hollandia nem ütközik –e az EUMSz. 20, 21.cikkébe? Curaçao, a kérdéses terület, része a Holland Antilláknak, melyet a II. melléklet felsorol, mint a 355 cikk (2) bekezdése szerinti TOT területet. Abból, hogy Hollandia „A hatból három év szabályt” Martens ügyére alkalmazta arra lehet következtetni, hogy a holland álláspont szerint különbség van a tanulmányi támogatás megadásában, ha az uniós polgár a tagállamban vagy azon kívül tanul.⁷⁹ Ezalapján kérdés, hogy nem tekinthető –e a munkavállalók, illetve az uniós polgárságból fakadó jogok korlátozásának az, hogy a tanulmány helye miatt speciális szabályok kerülnek alkalmazásra. Bár a főtanácsnoki indítvány szerint ebben az ügyben nem az a kérdés hogy alkalmazható -e az uniós jog akkor, amikor valamely uniós polgár (legyen gazdaságilag aktív vagy

⁷⁴ Antonio Tizzano főtanácsnok indítványa (2006. április 6.), C-145/04. sz. ügy, Spanyol Királyság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, és C-300/04. sz. ügy, M. G. Eman és O. B. Sevinger kontra College van burgemeester en wethouders van Den Haag, paras. 165-166.

⁷⁵ Antonio Tizzano főtanácsnok indítványa (2006. április 6.), C-145/04. sz. ügy, Spanyol Királyság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, és C-300/04. sz. ügy, M. G. Eman és O. B. Sevinger kontra College van burgemeester en wethouders van Den Haag, para. 145.

⁷⁶ Hirst kontra Egyesült Királyság ítélet, para. 62.

⁷⁷ C-359/13. sz. ügy, B. Martens kontra Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

⁷⁸ Eleanor Sharpston főtanácsnok indítványa (2014. szeptember 24.) www.curia.europa.eu.

⁷⁹ C-359/13. sz. Martens-ügy, főtanácsnoki indítvány, para.43.

inaktív) elköltözött az egyik tagállamból valamely TOT területére,⁸⁰ mégis az ügy rávilágít egy érdekes szempontra a TOT területekre alkalmazható uniós jog kapcsán.

A teljeskörű szabad mozgáshoz való jog az uniós jogban ugyanis csak abban az esetben gyakorolható, amennyiben az uniós jog területi hatálya és személyi hatálya egybeesik a kérdéses helyzetben. Önmagában az uniós jog területi hatálya alá tartozás, tehát valamely tagállamban való tartózkodás nem elégséges, a jogosultság érvényesítéséhez uniós polgárságra van szükség. (Izd. harmadik államok állampolgárainak helyzete), viszont az uniós jog területi hatályának hiányában, tehát a tagállamok területén kívül, esetünkben TOT területen az uniós polgárság megléte esetén sem érvényesíthető ez az uniós jogosultság maradéktalanul.

Így például a Csatorna-szigetek és a Man-szigetek esetében az ottlakók hiába brit állampolgárok és az uniós jog szempontjából uniós polgárok is. Az általuk gyakorolható uniós jogok korlátozottak, mivel a Szerződés rendelkezései kizárják esetükben a munkavállalók és szolgáltatások szabad áramlásának jogának érvényesítését,⁸¹ míg például diákként vagy az általános tartózkodási jog gyakorlójaként szabadon mozoghatnak és tartózkodhatnak a tagállamok területén.⁸²

Mindazonáltal az uniós polgárok sem rendelkeznek a szabad mozgás jogával a Szerződés területi hatályán kívül eső területek közötti, vagy területre való mozgásban. Hiszen a 355.cikk (2) bekezdése szerinti területi korlátozásoknak egyik lehetséges következménye pontosan a szabad mozgás jogának korlátozott érvényesíthetősége ezeken a területen, így a TOT területeken is. Mivel a TOT területek nem tekinthetők tagállami területeknek, illetve az uniós jog teljes hatálya alá tartozónak, az uniós polgárság kategóriája nem jogosítja fel az Európai Unió tagállamaiból érkezőket az uniós jog alapján az itt tartózkodásra és mozgásra.

Másrészt a TOT területek uniós polgársággal rendelkező lakosai sem hivatkozhatnak uniós polgárságukra a saját államukkal szemben, hiszen az uniós jog korlátozott területi hatálya miatt, az uniós jog hiányában tisztán belső jogi helyzetben az uniós polgárság sem biztosít hivatkozási alapot.⁸³

Tehát amellett, hogy a Bíróság is elismerte a TOT területeken élők uniós polgárságát és az ebből származó jogosultságok területi korlátozás nélküli érvényesíthetőségét, az uniós jog területi hatályának korlátozottsága a TOT területeken mindenképpen hatással van az uniós polgárság és a kapcsolódó jogok érvényesíthetőségére.

IV. Következtetések

A Bizottság 2008-ban egy Zöld Könyvet fogadott el „Az Európai Unió, valamint a tengerentúli országok és területek közötti jövőbeni kapcsolatokról” címmel⁸⁴, miután a TOT területek és az a négy tagállam, amelyhez kapcsolódnak (Dánia, Franciaország, Hollandia, valamint az Egyesült Királyság) 2003 óta sürgetik a TOT-ok sajátos helyzetének fokozottabb elismerését. Az érintett tagállamok azt fontolgatják, hogy a Szerződés módosítására kérik a Tanácsot annak érdekében, hogy legkülső régiókként a Közösségbe integrálhassák ezeket a területeket, a szorosabb integráció felé mozdítva a TOT területekkel fennálló kapcsolatokat.

A Bizottság célja így az, hogy áttekintse az Európai Unió és a TOT területek kapcsolatát, és esetleg javaslatot tegyen a társult kapcsolat, illetve a speciális uniós jog tartalmának átalakítására, mely a TOT területek vonatkozásában jelenleg a Szerződés értelmében alkalmazható.

A TOT területek vonatkozásában alkalmazható uniós jog pontos megállapításának és rögzítésének egyik sarkalatos pontja lehet az a tény, hogy az EUMSz. 20.cikke értelmében a TOT

⁸⁰ C-359/13. sz. Martens- ügy, főtanácsnoki indítvány, para.47.

⁸¹ Art. 2. Protocol No.3. 1972 Act of Accession (1972) OJ L73/164.

⁸² Jogi helyzetük ebben a tekintetben hasonlít az újonnan csatlakozott tagállamok polgáraiéhoz, akik az ún. átmeneti időszakban korlátozott módon érvényesíthetik a belső piac jogát.

⁸³ Kochenov 2009: p.14.

⁸⁴ Zöld Könyv Az Európai Unió, valamint a tengerentúli országok és területek közötti jövőbeni kapcsolatokról Brüsszel, COM(2008) 383.

állampolgárok, pontosabban a francia és holland, brit TOT-ok, és Grönland polgárai az utóbbi években teljes jogú tagállami állampolgárok lettek, így uniós polgárnak számítanak. Az uniós polgárságból kifolyólag megilletik őket az EUMSZ. 20-23. cikkében megállapított jogok; így pl. a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás (nem pedig a munkavállalás) joga, az Európai Parlamenti választásokon való aktív és passzív választójog is megadható a számukra a kapcsolódó tagállami szabályozás által.

Így kijelenthető, hogy az uniós polgárság kategóriája lehet az az eszköz, amely áttöri a TOT területeken alkalmazható uniós jog területi korlátjait és képes kiterjeszteni, akár csak az Szerződés uniós polgársághoz kapcsolódó jogosultságainak rendelkezéseivel is, az alkalmazható uniós jog körét. Az uniós jog területi hatályának és személyi hatályának ilyen módon való összeütközése, diszkrepanciája mindenképpen szükségessé teszi azonban egyrészt az érintett tagállamok, másrészt az Európai Unió szabályozásának is az átgondolását.

Az uniós jog és a vonatkozó tagállami jog hozzáigazítása a TOT-ok megváltozott jogi helyzetéhez különösen indokolt annak a fényében, hogy az Európai Bíróság joggyakorlatában is megjelentek azok az ügyek, ahol a Bíróság a TOT területeken élők uniós polgárságára tekintettel az uniós jogot felhasználva kiállt amellett, hogy területi alapon nem korlátozhatók az itt élő uniós polgárok jogai, függetlenül attól, hogy a Szerződés szerint az uniós jog területi hatálya ezeken a területeken korlátozott.

Bár a Bíróság esetjogában még további pontosításra szorul, hogy a TOT területeken élő uniós polgárok pontosan milyen módon és mértékben érvényesíthetik uniós polgárságból származó jogaikat, és melyek az uniós joggal összeegyeztethető, objektív alapokon nyugvó tagállami korlátozások, összességében elmondható, hogy ezeken a területeken az uniós polgárságon keresztül az uniós jog gyakorlati alkalmazása növekvő tendenciát mutat.