

## KETTŐS ÁLLAMPOLGÁRSÁG AZ EURÓPAI UNIÓ ERŐTERÉBEN

GYENEY Laura  
egyetemi adjunktus (PPKE JÁK)

A kettős, illetve többes állampolgárság kérdése mindig is komoly kihívás elé állította a jogalkalmazókat. Az ilyen polgárok ugyanis, amíg több ország szabályait kötelesek párhuzamosan tiszteletben tartani, jogaikat egyszerre több élethelyzetben nem feltétlenül képesek gyakorolni. Tóth Judit erre a problematikára azzal a nagyon találó kérdéssel mutat rá, vajon a kettős állampolgárokat valóban dupla költség, ám csak fele élvezet illeti meg?<sup>1</sup>

A fenti kérdés az Európai Unióban különös érdekeltséget vetődhet fel, hiszen az uniós polgárság intézménye és az ehhez társuló szabad mozgás és tartózkodás joga épp a különböző tagállamokban rövid időközrel egymást követő, ad absurdum párhuzamos joggyakorlást hivatott elősegíteni.

Még nagyobb súlyt ad a kérdésnek a kettős állampolgárok Unión belüli számának rohamos növekedése. Általánosságban elmondható, hogy a tagállamokban egyre elfogadottabb a kettős állampolgárság intézménye,<sup>2</sup> amely egy általános liberalizációs trend részeként fogható fel.<sup>3</sup> Az állampolgárság, mint olyan a szuverén állam ideájában gyökerezik, s így annak változása értelemszerűen maga után vonja az állampolgárság koncepciójában bekövetkező átalakulást is. Ahogy Franck fogalmaz,

<sup>1</sup> TÓTH JUDIT: Miért nem lehet, ha szabad? A többes állampolgárság a nemzetközi és az európai közösségi jog felől. [http://www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/tanulmányok/tan\\_03.html](http://www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/tanulmányok/tan_03.html)

<sup>2</sup> Rainer BAUBÖCK – Eva ERSBÖLL – Kees GROENENDIJK – Harald WALDRAUCH (eds.): *Acquisition and loss of nationality*. Volume 1: Comparative analysis. Amsterdam, Amsterdam University Press, 2006. Ez a trend megdönteni látszik az európai államok kettős állampolgárság intézményével szemben eredetileg megmutatózó ellenállását. A tagállamok általános szembenállását jól tükrözi az Európa Tanács keretében kötött, a többes állampolgárság eseteinek csökkentéséről szóló 1963. évi Strasbourgi Egyezmény. Az ezt követő, 1997-ben született Állampolgárságról szóló Európai Egyezmény már semlegesnek tűnik e téren.

<sup>3</sup> Marc Morjé HOWARD: Variation in Dual citizenship policies in the Countries of the EU. *International Migration Review*, 39/3. 697–720.

„ma a többes állampolgárság önmagában már nem egy rendkívüli jelenség”.<sup>4</sup> Mindez különösen igaz arra az esetre, ha születés útján nyeri el kettős állampolgárságát a kérdéses személy, akár oly módon, hogy szülei két különböző állam polgárai, akár a *ius soli* és a *ius sanguinis* elvek kombinációja eredményeként.

Ennél jóval szenzitívebb kérdésként merül fel a honosítás útján elnyerhető újabb állampolgárság esetköre, ahol bizonyos relációkban épp ellentétes irányú folyamatokról számolhatunk be, azaz sokkal inkább egy restriktív megközelítés érvényesül e tekintetben. Így példának okáért nem csekély politikai feszültséghez vezetett a magyar állampolgárság egyszerűsített honosítás útján történő kiterjesztése a Romániában és Szlovákiában élő magyarságra.<sup>5</sup> Számos tagállam követeli meg továbbá a korábbi állampolgárságról való lemondást az új állampolgárság elnyerése feltételeként.<sup>6</sup>

A fentiek okán egyre sürgetőbbnek tűnik tehát a tagállamok szintjén jelenlévő és egyre fokozódó feszültség uniós szintű feloldása.

Vajon kellőn felkészült-e az Unió ezen érzékeny kérdés megnyugtató módon való rendezésére?

Jelen tanulmány a fenti kérdést boncolgatja, elismerve egyben a probléma komplex jellegét. Nem könnyíti a helyzetet, hogy a kettős állampolgárság kérdése uniós viszonylatban mindjárt két kontextusban merül fel, így egyfelől egy Unión belüli, ill. egy Unión kívüli kontextusban.

Unión belüli kontextusról – értelemszerűen – abban az esetben beszélünk, ha két tagállami állampolgársággal rendelkezik a kérdéses polgár. Ezzel szemben az Unión kívüli kontextusban egy tagállami és egy harmadik országbeli állampolgárság együttese alkotja a kettős állampolgárságot. Mindkét relációban ugyanakkor maga a kettős állampolgárság és a tagállami polgárságból fakadó uniós polgárság együtthathatása az, amely kérdéseket indukál.

Utóbbi esetben az uniós polgárságból fakadó széleskörű jogok gyakorlásának lehetőségére további feszültségek forrásául szolgálhat.

A következőkben tehát, e két alapállásból kiindulva elemezzük a kettős állampolgárság uniós jogi vetületeit.

<sup>4</sup> Thomas M FRANCK: *The Empowered Self, Law and Society in the Age of Individualism*. Oxford, Oxford University Press, 1999. 62.

<sup>5</sup> Constantin IORDACHI: *Dual citizenship in post-communist Central and Eastern Europe: regional integration and inter-ethnic tensions*. In: IEDA, Osemu: Reconstruction and interaction of Salvic Eurasia and its neighboring worlds. Sapporo, Slavic Europasian Studies, 2006. 10. A probléma gyökereiről lásd: Zoltán KÁNTOR: *The Status Law Syndrome and Regional/ National Identity, Hungary, Hungarians in Romania, and Romania*. [http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no10\\_ses/06\\_kantor.pdf](http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no10_ses/06_kantor.pdf)

<sup>6</sup> Jan NISSEN – Thomas HUDDLESON – Laura CITRON: *Migration integration policy index*. Brussels, British Council and Migration Policy Group. In *Dual citizenship: policy trends and political participation in EU MemberStates*. <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/afco/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=29659>

## 1. Az Unión belüli kontextus

### 1.1. A kettős állampolgárság uniós vetületei a szerződéses célok és alapvető értékek fényében

Ami az Unión belüli kontextust illeti, felmerül, hogy vajon az uniós polgárság nemzetek feletti jellege vitán kívülre teheti-e a kettős állampolgárság kérdését.<sup>7</sup> A hangsúlyos faktor ez esetben ugyanis maga a tagállami állampolgárság, s az csupán már csak másodlagos kérdésként vetődik fel, hogy mely tagállamok polgárságával bír az adott személy. E szemlélet szerint tehát a kettős állampolgárság két pilléren nyugszik, még szilárdabb „talajt” biztosítva ezzel az uniós polgár számára.

Elméleti oldalról szemlélve e megközelítés valóban vonzó, azonban nem árt, ha figyelembe vesszük a tagállami gyakorlatot, amely ettől igencsak eltér. Bizonyos tagállamok ugyanis továbbra is megkívánják a korábbi állampolgárságról való lemondást a honosítási eljárás során,<sup>8</sup> míg más tagállamok esetében sajnálatosan az eredeti állampolgárságtól való megfosztást ( Szlovákiában az állampolgárság ex lege elvesztését) vonja maga után egy másik tagállami állampolgárság megszerzése.

E feltétel, ill. következmény integrációs jogi szempontból – különös tekintettel az egyenlő bánásmód elvére – nehezen értelmezhető, hiszen az uniós polgárok közel azonos gazdasági és szociális jogokat élveznek a tagállamok területén. Bármily nehéz is, el kell fogadnunk a tényt, miszerint a tagállami állampolgárságok kiüresedésének folyamata elkezdődött.<sup>9</sup> Annak tartalma mára lényegben a nemzeti választásokon való részvételre, ill. a közszolgálatban való alkalmazás többletjogosítványaira redukálódott. E két fenti jogosítvány fényében érdemes tehát értékelni a korábbi állampolgárságról való lemondás követelményét a honosítási eljárás során, ill. a korábbi állampolgárságtól való megfosztást egy új tagállami állampolgárság megszerzése eredményeként, amelynek tehát alapvetően két gyakorlati célja lehet: így biztosítani azt, hogy más tagállami polgár ne vehessen részt a nemzeti választásokon, továbbá, hogy ne tölthessen be magas pozíciót a közszolgálatban. E két mögöttes megfontolás azonban semmiképpen sem egyeztethető össze azon integrációs célkitűzéssel, miszerint Európa népei között egyre szorosabb egységet kell létrehozni,<sup>10</sup> továbbá

<sup>7</sup> Az uniós polgárság, mint az „integráció katalizátora” számos tanulmányban jelenik meg: Dora KOSTAKOPOULOU: European Union Citizenship: Writing the future. *European Law Journal*. 2007/13. 642., Jo SHAW: Citizenship: Contrasting Dynamics at the interface of integration and Constitutionalism. *EUI Working Papers, RSCAS*, 2007. 8.

<sup>8</sup> Ausztria, Dánia, Észtország, Lettország, Litvánia, Luxembourg, Hollandia, Szlovénia, Spanyolország.

<sup>9</sup> Dimitry KOCHENOV: Rounding up the circle, The mutation of member states' nationalities under pressure from EU citizenship. *EUI Working Papers, RSCAS* 2010/23. 29.; Marcel SZABÓ: International Law and European Law Aspects of External Voting with Special Regard to Dual Citizenship. Megjelenés alatt. A tanulmány a Nemzetpolitikai Kutatóintézet és a Szegedi Tudományegyetem ÁJK Európa-tanulmányok Központja által szervezett 'Trends and Directions of Kin-State Policies in Europe and Across the Globe' c. konferencia utókötetében kerül megjelenésre 2013-ban.

<sup>10</sup> Lásd EUSz 1. cikk: „E szerződés új szakaszt jelent az Európa népei közötti egyre szorosabb egység

erősen megkérdőjelezi az EUSz 2. cikkében foglalt demokrácia-követelmény érvényesülését.<sup>11</sup> Az uniós polgárok az uniós jog rendelkezései alapján szabadon léphetnek egy másik tagállam területére, hogy ott egyenlő bánásmódban részesüljenek a fogadó ország polgáraival, így biztosítva részvételüket a tartózkodási helyük szerinti állam társadalmi életében.<sup>12</sup> Az adott tagállam mást nem tehet, minthogy e tényt realitásként elfogadja, különös tekintettel, hogy minden részes tagállam azonos ideológiai alapon áll, továbbá minden tagállam ugyanazon célrendszer megvalósítása érdekében csatlakozott az Unióhoz.

Az elméleti megközelítés nehézségein túl ugyanakkor számolnunk kell annak gyakorlati buktatóival is, azaz, hogy egyes államok nem is teszik lehetővé az eredeti állampolgárságról való lemondást. Így amennyiben egy görög polgár Lettországból kifejezetten honosítás útján szeretne állampolgárságot nyerni a lemondás követelménye nem is nyerhet alkalmazást, tekintve, hogy az eleve lehetetlen.

## 1.2. A kettős állampolgárság uniós vetületei az EuB gyakorlata fényében

Nem kevesebb kérdést vet fel az EuB kettős állampolgárságra vonatkozó joggyakorlata, legalábbis ami annak a nemzetközi magánjogi aspektusát illeti. Látnunk kell ugyanis, hogy a luxemburgi fórum kettős állampolgárságra vonatkozó esetjoga egyre erősebb hatást gyakorol a tagállamok hagyományos értelemben vett nemzetközi magánjog szerinti megközelítésére a tagállami jogok közti konfliktusok feloldásában. Miben áll ez a hatás?

A Bíróság újszerű megközelítése egyértelműen felülírni látszik a tagállamok tradicionális nemzetközi magánjogi gyakorlatát azzal, hogy előbbi ítélkezési gyakorlatában nem engedi meg a fórum szerinti állampolgárság automatikus érvényesülését azon kettős állampolgárok esetében, akik egyenlő több tagállam polgárai. Mit is jelent ez pontosan?

A tagállamok továbbra is teljes szuverenitást élveznek abban a vonatkozásban, hogy kit tekintenek állampolgárunknak. Az EuB joggyakorlata azonban kifejezetten tilalmazza, hogy az eljáró fórum figyelmen kívül hagyja a más tagállami állampolgárságot. Másképp fogalmazva, a Bíróság releváns joggyakorlata egyre szélesebb korlátokat emel az állampolgárság nemzetközi magánjogi komponensei vonatkozásában.<sup>13</sup>

---

létrehozásának folyamatában, amelyben a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg.”

<sup>11</sup> Lásd EUSz 2. cikk: „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

<sup>12</sup> EUMSz. 21. cikk: „A Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.”

<sup>13</sup> Olivier VONK: *Dual Nationality in the European Union. A study on changing norms in public and*

Ezt példázza az EuB híres Garcia Avello-ügyben hozott döntése<sup>14</sup> is, amelynek értelmében a kettős, spanyol és belga állampolgárságú gyermekek uniós polgári státusza megköveteli Belgiumtól – attól az államtól, ahol azok születtek, születésüktől fogva tartózkodtak, és amelynek állampolgárai voltak –, hogy az figyelembe vegye előbbiek spanyol állampolgárságát egyaránt.

Az előbbiekre jó példaként szolgál továbbá a Bíróság hazai vonatkozású Hadadi-ügyben született döntése is.<sup>15</sup> Az ügy egy Franciaországba kivándorolt, majd ott állampolgárságot nyert magyar házaspár bontópere kapcsán merült fel. Az előzetes döntéshozatal során az alapügyben eljáró bíróság többek között arra a kérdésre várt választ, vajon a joghatósági kérdésekben irányadó 2201/2003/EK rendelet<sup>16</sup> úgy kell-e értelmezni, amely szerint, ha a házastársak egyaránt rendelkeznek az eljárást folytató bíróság államának állampolgárságával és az EU egy másik tagállamának állampolgárságával, akkor a tényleges kapcsolatot kifejező állampolgárságot kell-e figyelembe venni? A házastársak szokásos tartózkodási helye ugyanis Franciaország volt és az állampolgárságon túl nem fűzte őket semmilyen egyéb szoros kötelék Magyarországhoz.

A luxemburgi fórum előzetes döntéshozatali eljárása során a kérdéses ügy kapcsán úgy határozott, hogy kettős állampolgárság esetén, még ha az érintett felek hivatkoznak is a számukra szorosabb kapcsolatot kifejező állampolgárságra, az nem szolgálhat alapul a tagállami állampolgárságok közti sorrend felállítására, így valamely állampolgárság szerinti tagállam joghatósága elsőbbségének megállapítására.<sup>17</sup>

A főtanácsnok indítványában e tekintetben utalt is a rendelet első preambulumbekzdésére, amelyből kiderül, hogy az Unió „egy olyan, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megteremtését tűzte ki célul, amelyen belül biztosított a személyek szabad mozgása”<sup>18</sup>.

Következésképp a szabályozás fő célja, hogy az eljárás résztvevőinek az érdekeit figyelembe vegyék, és olyan rugalmas szabályozást tegyenek lehetővé, amely igazodik a személyek mobilitásához. Ezek a célkitűzések amellet szólnak, hogy azok a személyek, akik éltek a szabad mozgáshoz való jogukkal, rugalmasan választhassanak a joghatóságok között. Így e személyek számára egyszerűbb, ha annak a tagállamnak a bíróságaihoz fordulhatnak, amelyben szokásos tartózkodási helyük van. Azonban az is elképzelhető, hogy a hazájuk bíróságaihoz szeretnének fordulni, amelynek nyelvét

---

*private international law and in the municipal laws of four member states*. Leiden–Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2012. 153–156.

<sup>14</sup> A Bíróság C-148/02 sz. Garcia Avello v. Belgium ügyben 2003. október 2-án hozott ítélete (EBHT 2003., I-11613.o.)

<sup>15</sup> A Bíróság C-168/08. sz. Hadadi-ügyben 2009. július 16-án hozott ítélete (EBHT 2009., I-6871. o.)

<sup>16</sup> A Tanács 2201/2003/EK Rendelete (2003. november 27.) a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

<sup>17</sup> WOPERA Zsuzsa: A Hadadi-ügy. *JEMA*, 2010/1. 75. Sem a 2201/2003-as rendelet céljából, sem annak szövegösszefüggéséből nem következik, hogy csak a szorosabb kapcsolatot kifejező állampolgárságot kell figyelembe venni a rendelkezés alkalmazása során.

<sup>18</sup> Lásd Hadadi-ügyben hozott Főtanácsnoki vélemény 56. pont.

jobban beszélnek, és amelynek a bírósági rendszerében és jogrendjében otthonosabban eligazodnak.<sup>19</sup> A szorosabb állampolgárság figyelembevétele pedig nem kívánatos hierarchiát eredményezne a joghatóság megállapítása tekintetében. Ez a hierarchia ellentétes lenne a Rendelet céljában foglaltakkal, a szabad mozgás megvalósításával a Szabadság, Biztonság és Jog érvényesülése térségével.

Mint láthatjuk, a Bíróság vonatkozó gyakorlata szerint, a kérdéses tagállam csak jóval kisebb kontrollt gyakorolhat saját polgárai vonatkozásában, ha azok egyben egy másik tagállam polgárai is.<sup>20</sup>

A magánjogi aspektusoktól kissé eltávolodva, ami az állampolgárság elnyerésének és elvesztésének hatásköri kérdéseit illeti, a Bíróság már jóval megfontoltabb léptekkel halad előre. E kérdéskörben az uniós polgári státusz erősödését demonstráló jogfejlődés újabb mérföldkövét jelenti a Rottman-ügy,<sup>21</sup> amely fókuszában már kifejezetten az állampolgárság elvesztésének kérdése áll.<sup>22</sup>

Az ügyben egy megtévesztéssel szerzett állampolgárság visszavonásáról volt szó. A központi kérdést lényegében az képezte, hogy a fenti hatósági döntés összeegyeztethető-e az uniós joggal, ha annak eredményeként a kérdéses személy uniós polgári jogállása elvész.

A Bíróság Rottman-ügyben hozott döntése azért bír különös jelentőséggel, mert az EuB első esetben rögzítette nagyon tisztán, hogy az állampolgárság feltételeit rögzítő tagállami hatáskörgyakorlás során igenis figyelembe kell venni, hogy a döntés az uniós jogrend által védett jogokat érint-e, azaz az uniós jog hatálya alá is tartozik, és ezt figyelembe kell venni a nemzeti szabályok alkalmazása és bírói felülvizsgálata során.<sup>23</sup>

Deklarálásra került, hogy a tagállamok – az uniós polgárság kontextusára figyelemmel – nem élveznek tehát teljes szabadságot egy konkrét – egyébként az Európai Bíróság által első ízben vizsgált – kérdés: a tagállami állampolgárság visszavonása ügyében.

<sup>19</sup> Lásd *uo.* 58. pont.

<sup>20</sup> *VONK* i. m. 160.

<sup>21</sup> A Bíróság C-135/08 sz. Janko Rottman kontra Freistaat Bayern ügyben 2010. március 2-án hozott ítélete. Az esetről bővebben lásd: GYENEY Laura: Uniós polgárság, a piacorientált szemléletől való elszakadás göröngyös útja. *IAS*, 2012/2. 2.

<sup>22</sup> Az osztrák állampolgárságát német állampolgárságának megszerzése miatt, a németet pedig csalárad eljárása miatt veszítette el Rottmann – akitől a német hatóságok megvonták német állampolgárságát –, így elvesztette uniós polgárságát is. Az ügy kapcsán lefolytatott előzetes döntéshozatali eljárás lényegében azon kérdés megválaszolására irányult, hogy a megtévesztéssel szerzett állampolgárság visszavonása összeegyeztethető-e az uniós joggal, ha annak eredményeként a kérdéses személy uniós polgári jogállása elvész. Az előzetes döntéshozatali eljárásban eljáró Európai Bíróság ugyan elismerte, hogy az állampolgárság kizárólag tagállami hatáskörbe tartozó kérdés, azonban mivel a kialakult helyzet az uniós jog hatálya alá is tartozik, ezért a tagállami jogszabályoknak figyelembe kell venniük, tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogot. Ebből következően a tagállami szabályozásnak olyan intézkedéseket kell az uniós jogra is figyelemmel alkalmaznia az állampolgárság visszavonása esetén, amelyek szükségesek (ebben az esetben a közérdek védelme teljesíti ezt a feltételt), és arányosak (a családrág miatt ez is fennáll, figyelemmel az uniós jog által biztosított jogállására, illetve ezen jogállás elvesztésének következményeire is).

<sup>23</sup> VÖRÖS Imre: Néhány gondolat az uniós polgárság intézményéről. <http://jesz.ajk.elte.hu/voros50.pdf>

Az eset kapcsán rendkívüli fontossággal bír, hogy a Bíróság az ügyben nem a szabad mozgás múltbéli tényállására, hanem sokkal inkább az uniós polgári státusz elvesztésének jövőbeni következményeire koncentrált. A kapcsolódási pont tehát nem a múltbéli mozgási elem, hanem az uniós polgárságból fakadó jogok jövőbeni gyakorlása.

E ponton érdemes röviden kitérni arra a közelmúltban elfogadott, a magyar egyszerűsített honosításra<sup>24</sup> reagáló szlovák törvénymódosításra, amely erősen megkérdőjelezi a tagállamok közti szolidaritás követelményének érvényesülését.

A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa 2010. május 26-án módosította „A Szlovák Köztársaság állampolgárságáról” szóló Tt. 40/1993 számú törvényt. A hatályos jogszabályszoveg értelmében, ha valaki önkéntesen, „kifejezett akaratnyilvánítás alapján” egy másik állampolgárságért folyamodik, és elnyeri azt, ezzel egyidejűleg elveszti a szlovák állampolgárságát. Hangsúlyozni szükséges tehát, hogy kifejezett akaratnyilvánítás alapján kell elnyerni ezt az állampolgárságot, így nem tartozik ebbe a körbe a születés útján szerzett állampolgárság. A törvény 33 euro összegű bírság kivetésével szankcionálja azt, aki a hatóságokat elmulasztja tájékoztatni az új állampolgárság elnyerésének tényéről, illetve elmulasztja leadni személyigazolványát. A bírságfizetési kötelezettségen túl az érintett szolgálati jogviszonya is automatikusan megszűnik az új állampolgárság elnyerésével.

A kérdéses törvénymódosítás ugyanakkor számos jogi hibában és fogyatékoságban szenved.<sup>25</sup> Azon túl, hogy felmerül annak alkotmányellenessége, a szabályozás félkarú, azaz nem teszi kötelezővé a korábbi állampolgárságról való lemondást a szlovák állampolgárság kérelmezésekor. Így az állampolgárságától megfosztott személy, lényegében újra kérelmezheti azt.<sup>26</sup>

Ha a szlovák törvénymódosítást a Rottmann-ügy fényében vizsgáljuk, láthatjuk, hogy a más állam állampolgárságának önkéntes felvétele esetén a szlovák állampolgárság ex lege megvonása nyilvánvalóan nem teljesíti az uniós jog által megkövetelt

<sup>24</sup> Mint tudjuk, az állampolgárságról szóló törvény (Ápt.) módosítása eredményeképpen, annak 4. cikke értelmében, „azon magyar nemzetiségűek is igényelhetik a magyar állampolgárságot, akik nem költöznek az anyaországba és létesítenek ott lakóhelyet, hanem szülőföldjükön maradnak, tehát Magyarországhoz nem megélhetésük és lakhatásuk okán kötődnek, hanem származásukkal.”

<sup>25</sup> Érdemes megemlíteni, hogy maga a szlovák jogrend is ismeri az egyszerűsített honosítás intézményét. Szlovákia 1997 és 2005 között gyakorlatilag ugyanolyan módon adott szlovák állampolgárságot, ahogy most mi tesszük. Ez körülbelül 10 000, például Romániában vagy Szerbiában élő szlovákokot érintett, akik etnikai alapon felvehették a szlovák állampolgárságot. WETZEL Tamás: *Sólyom-ügy az Európai Bíróságon* c. előadása, Magyar Jogász Egylet által rendezett konferencia, 2013. január 22.

<sup>26</sup> Továbbá a törvénynek nincs végrehajtási rendelete, így a végrehajtás módja, a ténylegesen követelt gyakorlat járásról járásra változik. A szabályozás eljárásjogi szempontból sem áll összhangban az 1997-es állampolgársági jogi egyezményvel, hiszen annak elvesztéséről nem születik határozat, nincs indoklás, így nincs jogorvoslati lehetőség sem. A hatóságok a bejelentéskor nem vizsgálják a személyazonosságot, így azt, hogy valóban megszerezte-e a kérdéses személy az új állampolgárságot, ami viszont felveti a hontalanná válás problémáját. Végül, a törvénytervezet módosító javaslata értelmében, aki az új állampolgársága szerinti államba költözik, nem veszti el az állampolgárságát, azaz paradox módon épp annak szűnik meg az állampolgársága, aki továbbra is szülőföldjén szeretne maradni. WETZEL i. m.



feltételeket. Az állampolgárság ex lege megvonása jellegénél fogva nem teljesíti az uniós jogrend által megszabott „követelményeket”, hiszen a döntéseket nem indokolják, továbbá nem biztosított a hatékony bírói felülvizsgálat követelménye sem.<sup>27</sup> Ahogy arra Bauer Edit képviselőasszony az említett törvénymódosítás kapcsán az Európai Bizottsághoz intézett kérdésében rámutatott: „Ezen ítéletből kitűnik, hogy az uniós jog – különös tekintettel a tagállamok alapvető jogállásául szolgáló uniós polgárságra vonatkozó rendelkezésekre – megkövetelik, hogy az állampolgárság megvonása során vegyék figyelembe az uniós jogrend által védett érdekeket, különösen azokban az esetekben, amikor az ilyen intézkedések az uniós polgárság elvesztését is maguk után vonják. Ilyen esetben a közösségi jog megköveteli a bírói felülvizsgálatot, illetve az arányosság jogelvének figyelembevételét.”<sup>28</sup> E jogsértés különösen súlyosnak tekinthető azokban az esetekben, amikor egy szlovák állampolgár harmadik ország állampolgárságát venné fel, és így uniós polgárságát is ex lege elveszíti anélkül, hogy esetében biztosítani lehetne az arányosság jogelvének, vagy a bírói felülvizsgálat lehetőségének alkalmazását.

Az említett szlovák törvénymódosítás továbbá – nézetem szerint – elrettentő hatással bír a szabad mozgás jogának gyakorlására, ill. a magyar közszolgáltatban való elhelyezkedésre.<sup>29</sup>

A kérdéses módosítás azonban nem pusztán a szabad mozgás jogával kifejezetten élni kívánó személyek számára jelent komoly „kihívást”. Azok az „otthon maradt polgárok” ugyanis, akik elvesztik szlovák állampolgárságukat és magyar állampolgárságot nyernek, lényegében a 2004/38/ EK számú szabad mozgás irányelve hatálya alá kerülnek, tekintve, hogy egy másik tagállam területén tartózkodnak, mint amelynek a polgárai.<sup>30</sup> Ez azonnal felveti a kérdést, hogy az irányelv által biztosított huzamos tartózkodási státusz jogállását a kérdéses személyek mikor szerzik meg. Az említett Szabad Mozgás Irányelv szerint, az uniós polgárok három hónapig bejelentés nélkül tartózkodhatnak egy másik tagállam területén, három hónapon túli

<sup>27</sup> Az állampolgárság ex lege megvonása pedig jellegénél fogva nem teljesíti az uniós jogrend által megszabott „követelményeket”. Indoklási kötelezettség elmulasztása (A Bíróság C-222/84. sz. Johnston-ügyben 1986. május 15-én hozott ítélete [EBHT 1986., 1651. o]), hatékony bírói felülvizsgálat hiánya (A Bíróság C-222/86. sz. Heylens-ügyben 1987. október 15-én hozott ítélete [EBHT1987., 4097. o.]), végül, sérül a tényleges érvényesülés elve ( A Bíróság C-432/05. sz. Unibet-ügyben 2007. március 13-án hozott ítélete [EBHT 2007., I-2271. o]).

<sup>28</sup> P-005994/2011.

<sup>29</sup> A vitatott jogszabály módosítása óta a szlovák hatóságok már több esetben vetettek ki ilyen ügyben bírságot, így Gubik László esetében is, akinek neve, azóta már közismertté vált. Gubik Lászlót a szlovák rendőrség magyar állampolgársága elnyerését követően személyi igazolványának leadására szólította fel. A lévai fiatalember ennek a kérésnek nem tett eleget, mivel meggyőződése, hogy alkotmányellenes az a törvény, mely alapján őt megfosztják szlovák állampolgárságától. Gubik Lászlóra az okmány leadásának elmulasztás okán 33 eurós bírságot róttak ki a szlovák hatóságok.

<sup>30</sup> Azáltal ugyanis, hogy a szlovák állampolgárok a magyar állampolgárság megszerzésével egyidejűleg ex lege elvesztették szlovák állampolgárságukat, már nem szlovák, hanem magyar állampolgárként – s egyben uniós polgárként – tartózkodnak Szlovákia területén, nem a nemzetközi jog által biztosított a tartózkodási joguk, hanem az uniós jog, konkrétan az EUMSz. 21. cikke, illetve a Szabad Mozgás Irányelv hatálya alá kerültek.



tartózkodás esetén azonban be kell jelentkezniük a Szabad Mozgás Irányelvben meghatározott feltételek igazolásával.<sup>31</sup> Ezzel szemben előnyösebb helyzetet teremtené a magyar állampolgárok számára Szlovákiában az ötéves jogszerű tartózkodást követően a huzamos tartózkodási jog megszerzése, hiszen az az irányelv 16. cikk (4) bekezdése alapján csak a fogadó tagállamtól való két éves távollét esetén vész el.<sup>32</sup>

Az Európai Bíróság Ziolkowski- és Szeja-ügyben hozott határozata<sup>33</sup> – még ha a két tényállás bizonyos kérdésekben el is tér egymástól – valamelyes választ adhat a fenti kérdésre. Az EuB a fenti ügy kapcsán kimondta, hogy az öt éves jogszerű tartózkodás időtartamába beszámítható az az időszak, melyet az adott személy nem uniós polgárként, tehát nem az irányelv hatálya alá tartozóként töltött az adott tagállamban, ha egyébként megfelel az irányelvben foglalt egyéb feltételeknek is.<sup>34</sup>

## 2. Az Unión kívüli kontextus

Végül nagyon röviden, de a teljesség kedvéért kitérnék az Unión kívüli kontextusra is, amikor is egy tagállami és egy harmadik országbeli állampolgárság együttese alkotja a kettős állampolgárságot. Ez esetben szintén a kettős állampolgárság, a tagállami polgárságból fakadó uniós polgárság, ill. ezek együtthatása az, amely kérdéseket indukál.

Mint az közsimert, a tagállami állampolgárság – az uniós polgárság intézményén keresztül – komoly többletjogosítványokkal ruhazza fel birtokosát, ugyanakkor a tagállamok lényegében teljes körű szabadságot élveznek a tekintetben, hogy ki legyen e státusz birtokosa. Könnyen feszültséget generálhat, ha az eredetileg harmadik ország állampolgárságával rendelkező és a nagyvonalú nemzeti honosítási szabályoknak köszönhetően tagállami polgárságot is nyert személyek az Európai Unióban való letelepedésükkor nem az állampolgárságuk szerinti tagállamba költöznek.<sup>35</sup>

<sup>31</sup> Továbbá a törvénynek nincs végrehajtási rendelete, így a végrehajtás módja, a gyakorlatjáról járásra változik. A szabályozás eljárásjogi szempontból sem áll összhangban az 1997-es állampolgársági jogi egyezményrel, hiszen annak elvesztéséről nem születik határozat, nincs indoklás, így nincs jogorvoslati lehetőség sem. A hatóságok a bejelentéskor nem vizsgálják a személyazonosságot, így azt, hogy valóban megszerezte-e a kérdéses személy az állampolgárságot, ez tehát felveti a hontalanná válás problémáját. Végül, a törvénytervezet módosító javaslata értelmében, aki az új állampolgársága szerinti államba költözik, nem veszti el az állampolgárságát. Ez megkérdőjelezi az effektivitás elvének érvényesülését, hiszen épp az veszti el az állampolgárságát, aki továbbra is szülőföldjén szeretne maradni.

<sup>32</sup> Tóttós Ágnes: A szabad mozgás és tartózkodás jogának egyes aspektusai az Európai Unió Bíróságának esetjogában. *Migráció és Társadalom* (elektronikus folyóirat), megjelenés alatt. Elhazdott 2013. május 13-án az Európai Migrációs Hálózat szervezésében rendezett konferenciaelőadás.

<sup>33</sup> A Bíróság C-424/10 és C-425/10 sz. Ziolkowski és Szeja egyesített ügyekben hozott határozata, (az EBHT-ban még nem tették közzé)

<sup>34</sup> A 2004/38/EK irányelv értelmében regisztrálni kell magát a szabad mozgással élő uniós polgárnak. A szlovák hatóságok ez esetben utolsó külföldi lakhelyként ugyanazt a települést jelölték meg, ahol a kérelmező mindig is élt.

<sup>35</sup> „Migránsok újabb hulláma nyer jogot, hogy elárassza az Egyesült Királyságot” címmel megjelent írás arra figyelmezteti a brit lakosságot, hogy majdnem félmillió ukrán és szerb állampolgár számára ada-

Ezt a feszültséget oldotta fel részben az Európai Bíróság Micheletti-ügyben hozott értelmező ítélete.<sup>36</sup> A kérdéses ügyben az Európai Bíróság azt vizsgálta, hogy az olasz és argentin kettős állampolgárságú férfi Spanyolországban szabadon létesíthet-e vállalkozást (letelepedés szabadsága) vagy sem, milyen jelentősége van a többes állampolgárságnak. A spanyol polgári törvénykönyv értelmében csak az argentin állampolgárságnak lehetett szerepe, mert az illető utolsó lakóhelye Argentínában volt. E körülmény okán megtagadták tőle a szabad letelepedést Spanyolországban. Az effektivitás elve alapján Argentínával állt fenn a férfinak valódi, szoros kapcsolata, noha olasz állampolgársággal is rendelkezett.

Az Európai Bíróság e döntésében kimondta, hogy az EK Szerződés 52. cikkét nem lehet úgy értelmezni, miszerint ha valaki egyszerre rendelkezik egy uniós és egy harmadik ország állampolgárságával, akkor a szokásos tartózkodási helye döntene el, mikor van uniós polgársága és így szabad letelepedési joga, azaz nem tagadható meg a kettős állampolgártól a másik tagállamban az uniós polgársággal járó jogok gyakorlása.

Valóban nem ritka, hogy az Argentínában vagy Braziliában letelepedett olasz emigránsok leszármazói, Spanyolországot vagy Portugáliát tűzik ki célpontjukként az Európai Unióba költözéskor. Az előbbieknél jóval komolyabb feszültséget váltott ki azon moldáv–román kettős állampolgárok esete, akik román állampolgárságuk elnyerésével immár uniós polgárként Románia helyett Olaszországot választották lakóhelyül.<sup>37</sup> Hasonló a helyzet Bulgáriában, ahol a szomszédos államokban élő bolgár származású macedón és moldáv állampolgárok közül szintén sokan csak a bolgár útlevelért szerzik meg a bolgár állampolgárságot, hogy ezt követően szabadon mozgathassák az Unió területén.<sup>38</sup> Sőt, a bolgár törvény értelmében, pusztán pénzügyi alapon is elnyerhető a tagállami és ezzel az uniós polgárság, hiszen olyan külföldi is kaphat állampolgárságot, aki legalább 600 ezer levát fektet be az országban.

A függetlenné válás után a 2013-ban csatlakozó Horvátország azonnal állampolgárságot ajánlott a határain kívül élő honfitársainak.<sup>39</sup>

Látnunk kell tehát, hogy nem csak a magyar törvényalkotás él az egyszerűsített honosítás lehetőségével, hiszen számos európai ország biztosítja az etnikai alapon történő állampolgárság megadását, sőt, mint láthatjuk egyes országokban az „jó pénzért” akár meg is vásárolható. Az etnikai alapon megadható állampolgárság – a fentiek fényében – különösen igazolhatónak tűnik, tekintettel arra, hogy az Unió a tagállamok nemzeti identitása tiszteletben tartásának alapján áll (EUSz 4. cikk (2) bekezdés). Nem hagyhatjuk figyelmen kívül továbbá az arányokban rejlő

---

tik meg a jog arra, hogy Angliában éljen, dolgozzon, és támogatásokat igényeljen. Lásd Tórtós i. m.

<sup>36</sup> A Bíróság C-360/90 sz. Micheletti-ügyben hozott határozata (EBHT 1992, I-4239. o).

<sup>37</sup> SZABÓ i. m.

<sup>38</sup> Bulgária elsősorban a macedónoknak adott tömegesen állampolgárságot. Közel félmillió macedón rendelkezik ma már bolgár útlevellel. <http://www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/sajto/MFketosI.pdf>

<sup>39</sup> Az állampolgárság megszerzéséhez a hatóságok bármilyen okmányt elfogadnak, amely valamilyen formában igazolja a kérelmező horvát származását.

különbségeket sem, hiszen egy esetben sem szorult határokon kívülre akkora nemzetrészt, mint Magyarország esetében, míg az érintett népességszám ugyanakkor jóval alacsonyabb.

Egy bizonyos, a sajátos tagállami preferenciák, állampolgársági szabályok különös eredményekre vezethetnek. Hogy egy sarkított példát említsek, a nemrég elfogadott „történelmi emlékezet törvény” most életbe lépett rendelkezése szerint az 1936 és 1955 között disszidálók unokái kaphatnak spanyol állampolgárságot, illetve azok, akiknek anyja vagy apja spanyol állampolgár volt. Igényüket a spanyol konzulátusokon nyújthatják be, s nem kell lemondaniuk jelenlegi állampolgárságukról sem. A bejelentést követő reggelen több száz ember állt sorban Spanyolország havannai nagykövetsége előtt. A becslések szerint Kubában 200 ezer ember él, aki jogosult lehet a spanyol állampolgárságra. Akik megkapják a spanyol útlevelet, szabadon távozhatnak a szigetországból.

Láthatjuk tehát, hogy majd minden tagállamban elfogadásra kerültek olyan szabályok, amelyek nagyvonalúságuk okán más tagállamok szemében aggályosak lehetnek. Félretéve ezeket a vélt vagy valós aggályokat, úgy vélem, a tagállamoknak inkább azon a kérdésen kellene gondolkodniuk, hogy a fenti nagyvonalú szabályok hogyan értékelendők azon szigorú nemzeti szabályok fényében, amelyek azon nem privilegizált státuszú harmadik országbeliekre vonatkoznak, akik évtizedek óta tevékenyen részt vesznek az adott tagállam gazdasági, társadalmi életében.<sup>40</sup>

### 3. Konklúzió

Nyilvánvaló, hogy a tagállamok egyhamar nem adják fel az állampolgárság szabályozása tekintetében fennálló autonómiájukat. Az állampolgárság, mint olyan, az államok függetlenségének egyik fő pillére. Ugyanakkor elképzelhetőnek tartom, hogy a tagállamok idővel majd maguk is érzékelik, hogy az állampolgársági szabályozás egyes szeletei – így például képp a honosítás – tekintetében minimumstandardokat célszerű lefektetni. Ha sor kerülne valamiféle minimumharmonizációra az állampolgársági szabályozás tekintetében, ez kizárólag úgy valósulhatna meg, hogy a tagállamok fenntarthatassák általános szabályozási jogkörüket. Ilyen irányú jogharmonizációra az egységes státuszt illetően kiváló példaként szolgál a huzamos tartózkodási státusz a harmadik országbeliek vonatkozásában.

A minimumharmonizáció tehát nem jelentené és nem is jelentheti a nemzeti állampolgárság koncepciójának megszűnését, a tagállamok egy föderális Európába való beolvadását. A tagállami állampolgárság biztosítaná továbbra is a kapcsolatot az egyén és az állam között, ugyanakkor a fent jelzett problémát részben kiküszöböl-

<sup>40</sup> Itt érdemes kiemelni az uniós polgárok harmadik országbeli polgárságú családtagjait, akik sokszor azért élnek a tagállamközi mozgás lehetőségével, hogy később autonóm státuszt szerezhessenek. Tóth Judit a fentiek tekintetében még sarkosabban fogalmaz „[...] Az uniós állampolgárság létrehozása egyben mindazokat jogilag, szociálisan kirekeszti, akik a közösségi jog meghatározásával élve harmadik állam polgárai, noha akár évtizedek óta az Unióban élnek, adóznak.” Lásd TÓTH i. m. <http://beszelo.c3.hu/03/10/03toth.htm>

hetné. Ez persze csak távoli jövőkép. Ennél sokkal fontosabb a kettős állampolgárságból fakadó jelenlegi feszültségek orvoslása, elsősorban az Unió részéről.

Mint azt fent már említettem az olaszországi moldávok ügye komoly indulatokat váltott ki tagállami szinten, olyannyira, hogy az olasz európaiügyi miniszter a Bizottsághoz fordult a helyzet kivizsgálását kérve. Románia ez esetben persze nyugodt szívvel hivatkozhat az EUSz 4(2) bekezdésére, amely értelmében „Az Unió tiszteltben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását [...]” Ugyanakkor nem lehet eleget hangsúlyozni, hogy a tagállamok az állampolgárság terén fennálló hatásköreiket csak is az uniós jogrend figyelembevételével gyakorolhatják. Amennyiben ennek nem tesznek eleget, a Bizottságnak szükséges valamilyen módon fellépnie. Ez a fellépés lenne elvárható a szlovák el-lentörvény kapcsán is. Tóth Judit hasonlatával élve, való igaz, hogy nincs könnyű helyzetben az, aki ki akarja bogozni „a nemzeti identitás, az uniós állampolgárság és az emberi jogok mára összekuszálódott fonalát”. Ugyanakkor minden – különösen a fentiekhez hasonló – helyzetben figyelemmel kell lenni arra, hogy az Európai Unió a jogállamiság, a demokrácia és a megkülönböztetés-mentesség elvére épül. Az EU ezen alapvető értékek megőrzésére irányuló fellépésének elmaradása a közös európai jogelvek de facto megtagadásaként is értelmezhető, amely rombolja az EU népei közötti szolidaritást és a tagállamok közötti nemzeti konfliktusok feloldását.