

ACTA

UNIÓS POLGÁRSÁG A NEMZETI JOGRENDEK
KONTEXTUSÁBAN*Az EUB Delvigne és Tjebbes ítéleteinek elemzése*GYENEY Laura
egyetemi docens (PPKE JÁK)**1. Bevezetés**

Az Európai Unió Bíróságának 2015-ös, európai választójog tárgyában született Delvigne ítélete¹ magában hordta annak ígéretét, hogy az uniós polgárság intézménye ‘szintet léphet’, és a státusz – még Maastrichtban elhintett – politikai dimenziója immár kiteljesedhet. E feltételezés nem volt teljesen alaptalan, hiszen a szóban forgó döntés, amely megerősíti az uniós polgárok szabad mozgási jogok gyakorlásától független európai parlamenti választójogát, kétségkívül az uniós polgárság szupranacionális intézményének egy fejlődési állomását jelenti. Egy újabb állomást, a klasszikus értelemben vett, a polgárait parlamenti választójoggal felruházó állampolgárság intézménye felé, hozzájárulva ezzel az Unió autonóm politikai és alkotmányos rendjének jövőbeli megszilárdulásához. Mindezt alátámasztani látszik az esetet fel dolgozó szakirodalom is, amely a Delvigne ítéletre egyfajta alkotmányos mérőöldkőként, vagy legalábbis rendkívüli jelentőséggel bíró döntésként tekint.² Az ítélet azon túl, hogy politikai tartalommal tölti meg az intézményt, egy újabb példájául szolgál az uniós polgárság szupranacionális jellegét kidomborító luxemburgi gyakorlatnak (ld. Rottman és Zambrano esetek).³

¹ C-650/13 sz. Delvigne ügy [ECLI:EU:C:2015:648].

² Mindezt annak ellenére, hogy méltatlanul kevés figyelmet kapott, tekintve, hogy a közvéleményt igencsak foglalkoztató ‘Facebook’ ítélettel egy napon került kihirdetésre. Hanneke VAN EIJKEN – Jan Willem VAN ROSSEM: Prisoner disenfranchisement and the right to vote in elections to the European Parliament: Universal suffrage key to unlocking political citizenship? *European Constitutional Law Review*, Vol. 12., Issue 1. (2016) 127.; Stephen COUTTS: Delvigne: A Multi-Levelled Political Citizenship’, *European Law Review*, Vol. 42., Issue 6. (2017) 871.

³ C-34/09 sz. Ruiz Zambrano ügy [ECLI:EU:C:2011:124]; C-135/08 sz. Rottman ügy [ECLI:EU:C:2010:104].

A tárgyalt jogintézmény alkotmányos fundamentumainak megerősítése márpedig igencsak elkél egy az Uniót immár jó ideje sújtó és szünni nem akaró válságperiódusban, amelyben a tagállami identitás tiszteletben tartása egyre gyakoribb hivatkozási alapként szolgál az uniós jogosítványok korlátozása során.⁴

Ahogy azonban azt Stephen Coutts is hangsúlyozza a Delvigne ítélettel kapcsolatos elemzésében, a fent leírt „autonóm politikai és alkotmányos rendről alkotott kép nem hordja magában a teljes igazságot”.⁵ Bármennyire is progresszívnek tekinthető ugyanis a Delvigne döntés, mégsem feledkezhetünk meg annak végkonklúziójáról, amely a választójog nemzeti alapú korlátozását végső soron jogszerűnek és arányosnak ítélte. E döntésével a taláros fórum ismételten megerősítette az uniós jogok nemzeti jog általi korlátozásának lehetőségét, kidomborítva ezzel a tagállami jogrendek jelentőségét nemcsak a nemzetek feletti jogok keletkezése/megszűnése, hanem azok gyakorolhatósága tekintetében egyaránt.

Mindennek fényében nem meglepő, hogy az uniós polgári státusz tagállami állampolgársági szabályozáson alapuló korlátozásával foglalkozó Tjebbes-ügyet⁶ már a kezdetektől komoly érdeklődés övezte.⁷

Ami az ügy fő sodorvonalát illeti, az lényegében megegyezik az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban EUB) korábbi Rottman ítéletében foglaltakéval, így a tagállami állampolgárság visszavonásának uniós polgári státuszra gyakorolt hatásával. Amíg azonban a Rottman-ügyben az állampolgárság elvesztése egy egyedi visszavonó hatósági határozat következménye volt, a Tjebbes esetben mindez ipso iure, a törvény erejénél fogva következett be.

A Bíróság kérdéses ítéletében igyekezett mind a tagállami, mind pedig az egyéni (és ezzel az uniós polgári) érdekekre figyelemmel lenni. Összességében ugyan jogszerűnek ítélte a holland állampolgársági szabályozást, de csakis egy szigorú arányossági teszt mellett. Épp a téma érzékeny jellege okán azonban így sem kerülhette el azon bíráló hangvételű írásokat, amelyek a határozat kapcsán az állami szuverenitás kontrollvesztéséről,⁸ vagy épp ellenkezőleg, az uniós polgári intézmény lassú ütemű hanyatlásáról beszélnek.⁹ Egyes kommentátorok állásfoglalásaikban egészen odáig me-

⁴ C-208/09 sz. Sayn Wittgenstein ügy, C-391/09 sz. Runevic Vardyn ügy, C-673/16 sz. Coman ügy.

⁵ COUTTS (2017) i. m. 871.

⁶ C-221/17 sz. Tjebbes-ügy [ECLI:EU:C:2019:189].

⁷ Az állampolgárság jogintézményén túl számos olyan húsba vágó, és általános érdeklődésre számot tartó kérdéssel foglalkozik, mint az alapvető jogok tiszteletben tartása, vagy a gyermek mindenkori érdekeinek védelme.

⁸ Tom BOEKESTEIN: The CJEU judgment in Tjebbes: EU citizenship, the advent of the Charter, and implications for the loss of nationality after criminal conviction'. *Cambridge International Law Journal*, ld. <http://cilj.co.uk/2019/06/24/the-cjeu-judgment-in-tjebbes-eu-citizenship-the-advent-of-the-charter-and-implications-for-the-loss-of-nationality-after-criminal-conviction/>; Martijn van den Brink mérsékeltebb álláspontot képvisel, ő úgy véli a Bíróság részéről nem tudatos döntés vezetett az uniós jog tagállami felségterületekre való behatolásához. Martijn VAN DEN BRINK: Bold but without justification. Tjebbes. *European Papers*, Vol. 4., Issue 1. (2019) <http://europeanpapers.eu/en/europeanforum/bold-without-justification-tjebbes>

⁹ Dmitry KOCHENOV: The Tjebbes fail. *European Papers*, Vol. 4., Issue 1. (2019) <http://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/the-tjebbes-fail>. Az uniós polgárság intézményével kapcsola-

részkednek, miszerint a Bíróság fenti döntésével e státuszt „harmadik államok jogának rendeli alá”,¹⁰ megkérdőjelezve ezzel annak alapvető jellegét, illetve általában az uniós polgárság és az uniós jogrend autonómiáját.

E határozott állásfoglalások az uniós polgárság felfogását illetően jól illeszkednek a jogirodalom által képviselt, két markánsan elhatárolható nézetrendszerbe. Amíg a föderalista nézet képviselői az uniós polgárságra vonatkozó szerződéses rendelkezésekbe egy már politikailag integrált, szupranacionális közösséget vizionálnak, addig a szuverenisták kézzel-lábbal tiltakoznak az uniós hatáskörök bírói gyakorlat útján történő kiterjesztése ellen. Jelen tanulmány arra a kérdésre keresi a választ, vajon a fenti kritikák mennyiben megalapozottak. A Bíróságnak a szóban forgó döntésével sikerült-e az uniós polgárság alkotmányos alapjait a tagállamok számára is megnyugtató módon, így a hatáskör-átruházás elvének¹¹ tiszteletben tartásával megerősítenie?

2. A Delvigne-ügy

2.1. A Delvigne-ügy tényállása

1988-ban Delvigne-t, Franciaországban élő, francia állampolgárként súlyos bűncselekmény, szándékos emberölés elkövetésének vádjával tizenkét évig terjedő szabadságvesztés-büntetésre ítélték. E büntetőjogi ítélet Delvigne-nek a közügyektől való eltiltását is magában foglalta, amely tilalom értelemszerűen kiterjedt az EP választásokon való részvételére. 1992-ben azonban új törvény lépett életbe, amely szerint a közügyektől való eltiltás nem lehet automatikus mellékbüntetés, azt minden esetben magának a bíróságnak kell elrendelnie. Delvigne esetében az eltiltást azonban továbbra is fenntartották, arra hivatkozással, hogy az ítélet még az új törvény hatálybalépése előtt vált jogerőssé. Röviden, az 1992. évi törvény ugyan eltörölte e mellékbüntetés automatikus és határozatlan jellegét, azonban kizárólag az új törvény hatálybalépését követően kiszabott büntetések tekintetében.

Delvigne keresettel fordult a bourdeaux-i bírósághoz, amiért az illetékes közigazgatási hatóság elrendelte a választói névjegyzékből való törlését. Előzetes döntéshozatali kérelmében az utaló fórum az EUB-től arra várt választ, vajon az európai parlamenti (a továbbiakban EP) választásokból való automatikus és huzamos idejű kizárás összhangban van-e az Alapjogi Charta EP választásokra vonatkozó 39. cikkével, ill. az enyhébb büntetést kiszabó büntetőtörvény visszamenőleges (azaz az elkövetéskor még hatályban nem lévő törvény) alkalmazásáról rendelkező 49. (1) cikkével. Utóbbi rendelkezés nem tartozik szigorúan a tanulmány tárgyához, így az e helyen nem kerül tárgyalásra.

tos restriktív bírósági gyakorlatról ld. bővebben: Daniel THYM: The Judicial Deconstruction of Union Citizenship. In: Daniel THYM: Questioning EU Citizenship. Hart Publishing, 2017. 1–17.

¹⁰ Uo.

¹¹ Ezen elv értelmében az Unió kizárólag az uniós országok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök keretein belül jár el a meghatározott célkitűzések megvalósításában.

2.2. A Delvigne-ügy jogi kontextusa

Az ügy középpontjában az Alapjogi Charta 39. cikkének értelmezése áll. E rendelkezés az uniós polgárok képviseletét ellátó Európai Parlament megválasztása tekintetében rögzít bizonyos uniós polgári jogosítványokat. Ugyanakkor nem általános jelleggel rendelkezik az uniós polgárokat e minőségüknél fogva megillető európai parlamenti választójogról, csupán megkülönböztetés-mentes bánásmódot ír elő mindazok számára, akik az állampolgárságtól eltérő tagállamban gyakorolják e jogaikat. A 39. cikk (1) bekezdése így deklarálja, hogy „Minden uniós polgár választásra jogosult, és választható a lakóhelye szerinti tagállam európai parlamenti választásain, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai”. A (2) bekezdés ehhez képest a demokratikus választások fő elveit kodifikálja, amikor is rögzíti „Az Európai Parlament tagjait közvetlen és általános választójog alapján, szabad és titkos választásokon választják.”

A fenti rendelkezések persze nem előzmény nélküliek, az első bekezdés egészen az uniós polgári jogosítványokat rögzítő Maastrichti Szerződésig,¹² amíg a második bekezdés az 1976. évi választási okmányig nyúlik vissza. A 76-os okmány 1. cikk (3) bekezdését, amely értelmében „A választásnak általánosnak, közvetlennek, szabadnak és titkosnak kell lennie”, szinte szó szerint veszi át az EUSZ 14(3) bekezdése.¹³

Ezen alkotmányos rendelkezések együttes rajzolata adja ki tehát a Delvigne ügy jogi kontextusát. Nem is lehetne ez másként, figyelemmel a Charta 52(2) bekezdésére, amely értelmében „A Charta által elismert, a Szerződések egyes rendelkezéseiben szabályozott jogok csak az ott meghatározott feltételek és korlátozások mellett gyakorolhatók”. Hogy melyek is pontosan e korlátok és feltételek, az a Lisszaboni Szerződés reformfolyamata fényében határozható meg. A vonatkozó szerződésszöveg ugyanis két ponton is módosult (EUSZ 14. cikk (2) bekezdés,¹⁴ ill. 10. cikk (2) bekezdés¹⁵). Amíg korábban a Szerződés úgy rendelkezett, hogy az Európai Parlament a „Közösségben egyesült államok népeinek képviselőiből” áll, a kérdéses cikkek már kifejezetten az uniós polgárok képviseletéről beszélnek.¹⁶

A Bíróság már a Delvigne ügyet és a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően is foglalkozott az EP választójogosultak körének meghatározása kérdésével. Elsőként a Spanyolország kontra Egyesült Királyság¹⁷ ügyben, amikor is arról kellett döntenie, vajon az EKSZ vonatkozó cikkeivel nem ellentétes-e, ha a tagállamok aktív választójogot adnak velük szoros kapcsolatban álló, így a konkrét esetben Gibraltáron lakóhellyel rendelkező, de uniós polgárnak nem minősülő nemzetközösségi polgárok

¹² A Maastrichti szerződés 8B cikke rögzítette elsőként az azóta az EUMSZ 20. cikkének (2)(b) pontjában, illetve a 22. cikk (2) bekezdésében szereplő uniós polgári jogokat.

¹³ Az EUSZ 14. cikk (3) bekezdése értelmében „[a]z Európai Parlament tagjait közvetlen és általános választójog alapján, szabad és titkos választásokon, öt éves időtartamra választják”.

¹⁴ „Az Európai Parlament az Unió polgárainak képviselőiből áll”.

¹⁵ „Az Unió szintjén a polgárok közvetlen képviselete az Európai Parlamentben valósul meg”.

¹⁶ Mi több, az EUSZ 10(3) bekezdése értelmében „Minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében”.

¹⁷ C-145/04 sz. Spanyolország kontra Egyesült Királyság-ügy, [ECLI:EU:C:2006:543].

számára. Az Eman és Sevinger ügyben¹⁸ pedig épp ellenkező előjellel az a kérdés merült fel, hogy valamely tagállam az európai parlamenti választásokra vonatkozó választójogot megtagadhatja-e a Közösséghez társult tengerentúli területe, így az Arubán lakóhellyel rendelkező saját állampolgáraitól. A Bíróság válasza mindkét esetben nemleges volt.

Ítéleteinek indoklásában rögzítette, hogy az uniós jog jelenlegi állása szerint a választójogosultak körének meghatározását illetően semmilyen egyértelmű következtetést nem lehet levonni az európai parlamenti választásokra vonatkozó EK rendelkezésekből, mivel azok nem használják az uniós polgár kifejezést. Így annak meghatározása, hogy ki jogosult a választójog gyakorlására, az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik, ugyanakkor minden esetben a közösségi jog tiszteletben tartása mellett.¹⁹ Az Eman és Sevinger esetben a Bíróság épp ezért úgy találta, hogy az egyenlő bánásmód közösségi jogelve értelmében az összehasonlítható helyzetben lévő személyeket, így az Arubán, illetve egy harmadik országban lakóhellyel rendelkező holland állampolgárokat nem érheti eltérő bánásmód, kivéve, ha ez objektívan igazolható, ami az adott esetben viszont nem történt meg.

2.3. A főtanácsnoki indítvány

Villalon-Cruz Főtanácsnok véleményében egy szokatlan megoldással élve úgy találja, az Alapjogi Charta adott ügyre való alkalmazhatóságát a két vizsgált jog, így az EP választásokra vonatkozó választójog, és a későbbi, enyhébb büntetéshez való jog tekintetében külön-külön kell megítélni. Így, amíg az ügy büntetőjogi vonatkozásait illetően Franciaország nem uniós jogot hajt végre, addig a választójogi vonatkozások tekintetében igen, ezért a tilalom a Charta 39. cikke fényében vizsgálendő. Utóbbi kijelentését a Főtanácsnok az Unió EP választások tekintetében fennálló hatáskörére alapozza, méghozzá az EUMSZ 223. cikkének (1) bekezdésére, amelynek értelmében a Tanács köteles kidolgozni egy egységes, vagy legalábbis valamennyi tagállamban közös elvek szerint megszervezett EP választási eljárást.²⁰ Nézete szerint ezt erősíti az EP 'képvisleti jellegében' bekövetkezett fejlődés is, amennyiben az Unió EP tagok kijelölésével kapcsolatban érdekviszonya az integráció során minőségi változáson ment át. Elsőként a közvetlen választási eljárás bevezetésével, majd az EP hatásköreinek folyamatos bővítésével, végül a lisszaboni reformokkal, amelyek értelmében a képviselőkre immár közvetlen módon, mint „az Unió polgárainak képviselőire” utalnak.

Ami pedig az ügy érdemét illeti, a Főtanácsnok leszögezi: az adott esetre csak is a 39. cikk (2) bekezdésében²¹ foglaltak lehetnek irányadóak a tényállás tisztán tagállami

¹⁸ C-300/04 sz. Eman és Sevinger-ügy, [ECLI:EU:C:2006:545].

¹⁹ C-145/04, Spanyolország kontra Egyesült Királyság ítélet 70–76. pontok, Eman és Sevinger ítélet 43–45., 52. pontok.

²⁰ Ezt még az a tény sem érinti, hogy az uniós jogalkotó e téren még nem gyakorolta hatáskörét.

²¹ Amely rendelkezés a demokratikus állam fő választási elveit veszi át. Főtanácsnoki indítvány 43–45. pontok.

jellege miatt. E rendelkezés egy már minden uniós polgárra kiterjedő – ugyanakkor a Charta 52(1) bekezdése szerint nagyon is korlátozható – választójogra utal.²² A Főtanácsnok – többek között az EJEB gyakorlatára hivatkozva – végeredményben úgy találja, a nemzeti jog uniós joggal való összhangja megállapítható, amennyiben a kizárás nem általános és automatikus, ill. valós felülvizsgálati lehetőséget biztosít az érintett számára. A fenti kérdések eldöntése végső soron a tagállami fórum feladata.

2.4. A Delvigne-ügyben hozott ítélet

A Bíróság a főtanácsnoki véleménytől számos ponton eltérve, de végeredményében ugyanarra a következtetésre jutva, megállapítja a nemzeti rendelkezés uniós joggal való összhangját.²³

A hatásköri kérdést illetően úgy találja, hogy azon uniós polgár helyzete, akinek a választói névjegyzékből való törlése az EP választójoga elvesztéséhez vezet, az uniós jog alkalmazási körébe tartozik. Az uniós joggal való kapcsolatot azonban a főtanácsnoki véleménytől eltérően, a választási okmány 1. cikkének (3) bekezdéséből, illetve az EUSZ 14. cikkének (3) bekezdéséből vezeti le. E rendelkezések értelmében a tagállamoknak a választás megszervezése során biztosítaniuk kell annak közvetlen, általános, szabad, és titkos voltát.²⁴

Ezt követően immár az ügy érdemére rátérve rögzíti, hogy határon átnyúló elem hiányában a tagállami rendelkezés kizárólag a Charta 39. cikk (2) bekezdése alapján vizsgálандó.

A Bíróság e vizsgálat körében egy huszárvágással jut el döntésének lényegi pontjáiig, így az uniós polgárok szupranacionális szintű választójogának deklarálásáig.

Nézete szerint a 39. cikk (2) bekezdése – így a demokratikus választások fő elveit lefektető rendelkezés – az EUSZ 14. cikk (3) bekezdésének felel meg, amely nem más, mint az uniós polgárok választójogának Chartában való kifejezése. A választójogból való kizárás pedig nyilvánvaló korlátozása ezen alapvető jog gyakorlásának.

A szabály korlátozó jellegének megállapítását követően csupán a rendelkezés 52. cikk (1) bekezdése szerinti igazolhatósága merülhetett fel kérdésként. Az EUB e tekintetben úgy találja, mivel a kizárást törvényi szintű szabályozás írja elő, amely nem kérdőjelezi meg a jog lényegét – tekintve hogy sajátos feltételek mellett zár ki egyes személyeket a választójoggal rendelkezők csoportjából –, az jogszerűnek minősül.²⁵

A Bíróság döntését egy absztrakt arányossági teszt lefolytatásával zárja, amelynek során a korlátozó nemzeti rendelkezést arányosnak ítéli, mivel az figyelembe veszi az elkövetett bűncselekmény jellegét, súlyát, valamint a büntetés időtartamát.

²² A Charta 52. cikk (1) bekezdése szerint e jog gyakorlása bizonyos feltételekkel korlátozható.

²³ Delvigne ítélet 58. pont.

²⁴ Ezt, a Bíróság korábbi kiterjesztő gyakorlatára hivatkozással igyekezett megerősíteni C-617/10 sz. Åkerberg Fransson-ügy, [J]ECLI:EU:C:2013:105[17]. pont.

²⁵ Tjebbes ítélet 47–48. pontok.

2.5. A ítélet elemzése

2.5.1. Az unió polgárság szupranacionális politikai dimenziója

A Delvigne ítélet elemzése kapcsán az egyik legizgalmasabb jogi szál az, amelyben a Bíróság a választási okmányban és az EUSZ-ben szereplő demokratikus választási elvek tagállamok általi biztosításának kötelezettségéből levezeti a Charta alkalmazhatóságát. Néhány általános elv tehát elégségesnek bizonyul az unió jog aktiválásához, igen tág értelmezését kínálva ezzel a Charta alkalmazási körét előíró 51. cikk (1) bekezdésének. E kiterjesztő értelmezés alapjául a Charta 39. cikk (2) bekezdésében foglaltak Bíróság általi olvasata szolgálhat, amely elismeri az unió polgárokat e minőségüknél fogva megillető európai parlamenti választójogot. Ezzel el is érkeztünk a döntés leglátványosabb megállapításához,²⁶ miszerint a demokratikus választások fő elveit rögzítő 39. cikk (2) bekezdésében foglaltak az unió polgárok választójogának Chartában való kifejezését jelentik. A fentiek kapcsán persze rögtön felmerül a kérdés, hogyan lehetséges, hogy a Bíróság csak most, a Delvigne-ügy kapcsán ismerte el az unió polgárokat e minőségüknél fogva megillető választójogot, noha a választójog általános volta már jóval korábban részét képezte az unió joganyagának.²⁷

Erre alapvetően két válasz adódik. Így egyfelől, hogy a Bíróság a híres Eman és Sevinger ítéletében nem fektetett kellő hangsúlyt annak nyomatékosítására, miszerint az unió polgárság intézménye a szabad mozgás körén túlmenően is kikényszeríthető jogokat eredményez a tagállami polgárok számára. Mint láttuk, a Bíróság az Eman és Sevinger ítéletében az egyenlőség általános jogelvére hivatkozással egy tisztán tagállami tényállás kapcsán²⁸ kínált védelmet a jogfosztott felperesek számára. Ekképp a döntés akár be is illeszthető a Bíróság legújabb Zambrano esetvonalába.

Hasonlóan kézenfekvő válasz, hogy maga az alkotmányos kontextus változott időközben.²⁹ Nevezetesen, hogy az általános választójog – amely már korábban is részét képezte az unió joganyagának – a korábinál mélyebb tartalmat nyert a Lisszaboni Szerződés politikai részvételre és demokráciára vonatkozó új unió rendelkezéseinek beiktatásával.

Nem kétséges, hogy a demokrácia intézménye kiemelt figyelmet kapott a Lisszaboni Szerződéssel. Az EUSZ II. címében foglalt demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezésekkel az Unió megerősítette saját demokratikus alapjait. Mi több, ez az új demokratikus struktúra összekapcsolásra került magával az unió polgári intézménnyel.³⁰ Jól példázza ezt a polgári kezdeményezés Szerződés általi életre hívása, amely egy figye-

²⁶ VAN EIJKEN (2016) i. m.123.

²⁷ Ahogy erre Tizzano Főtanácsnok az Eman és Sevinger ügy kapcsán közzétett véleményében kifejezetten utal is. Főtanácsnoki Vélemény 69. pont.

²⁸ Így szabad mozgási elem hiányában és a vonatkozó rendelkezés felhívása nélkül.

²⁹ VAN EIJKEN (2016) i. m.124.

³⁰ Ezt tükrözi a polgári kezdeményezés életre hívása is a Lisszaboni Szerződés által.

lemreméltó kísérlet a közvetlen demokrácia megerősítésére, így a polgárok demokratikus közéletbe való minél intenzívebb bevonására.³¹

Ha csupán a választójogi elveket tekintjük, könnyen elsikkad ugyanakkor, mindez kikre is vonatkozik. A fenti elveknek az Unió demokratikus működésére vonatkozó rendelkezéseivel (EUSZ 10(2), 10(3) ill. 14(2) cikkek) való együttes olvasata azonban már egyértelművé teszi, hogy az Európai Parlament az Unió polgárainak akarátát képviseli. Továbbá – a Charta Lisszaboni Szerződéssel való kötelező erőre emelkedésének köszönhetően – az EUSZ-ben kifejezést nyert demokratikus törekvések immár közvetlenül összekapcsolhatók az egyéni jogokat tartalmazó alapjogi dokumentummal.³²

A tárgyalat ítélet így lényegében bírói megerősítése a Lisszaboni Szerződéssel hozott szövegváltozásnak, amely a tagállamok népei helyett immár az uniós polgárokat képviselő Európai Parlentről beszél, kiterjesztve ezzel az uniós polgárság és a közvetlen demokrácia közti kapcsolatot³³ az uniós szintű képviseleti demokrácia területére egyaránt.

A kérdéses döntés tehát egy nemzetek feletti demokratikus rend vízióját tükrözi, melynek középpontjában egy szupranacionális politikai közösség tagjaként, az Európai Parlament által képviselt uniós polgár áll.³⁴ Az ítélet azáltal, hogy az EP választójogok hatályát már nem területi, hanem személyi alapon biztosítja, megszilárdítani látszik az uniós polgárság politikai dimenzióját, mintegy orvosolva ezzel a Weiler által is taglalt ‘démosz nélküli demokrácia’ problematikáját.³⁵ Mi több, a Delvigne ítéletben szereplő választójog már nem csupán egy határon átívelő jellegű jog,³⁶ hanem egy tisztán belső tényállás alapján, azaz határon átnyúló elem hiányában is gyakorolható és hivatkozható, a tagállamok által is tiszteletben tartandó, szupranacionális jogosítvány.³⁷ Ez persze messze nem jelenti, hogy ne kerülhetne sor e jogosítvány nemzeti jog alapján történő korlátozására, melynek jogszerűségi mércéjéül, mint láttuk, az Alapjogi Charta 52. cikk (1) bekezdése szolgál.

2.5.2. A szupranacionális jogok nemzeti szintű korlátozása

Mint köztudott, az EU továbbra sem definiálható államként, még ha ahhoz nagyon hasonló jellemzőkkel is bír. Annak léte és működése – egy többszintű kormányzati rendszer formájában – elválaszthatatlan azon nemzeti közösségektől, amelyekre

³¹ Még ha csupán csekély mértékben alkalmas is az uniós szintű politikai identitás megerősítésére.

³² A Charta egy az uniós polgárságról szóló külön címben vizsgálja a demokratikus elveket.

³³ Ld. európai polgári kezdeményezés.

³⁴ COUTTS (2017) i. m. 877.

³⁵ Joseph H. WEILER: *The Constitution of Europe*. Cambridge University Press, 1999. 337.

³⁶ Az uniós polgárokat megillető EP választójogról az EUMSZ 22. cikk (2) bekezdése rendelkezik. Ennek értelmében az uniós polgár, akinek lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem polgára, a lakóhelye szerinti tagállamban az EP választójogot ugyanolyan feltételekkel gyakorolhatja, mint az adott tagállam állampolgárai.

³⁷ Delvigne úr, francia állampolgárként, nem más tagállamban, hanem saját hazájában kívánt e jogra hivatkozni.

épül. Ez egy „megkerülhetetlen politikai, jogi és társadalmi tény”,³⁸ még ha fájdalmas is azok számára, akik az „Unióban egy olyan befejezetlen projektet látnak, amely a Rubicon átlépésével önálló föderációvá alakul.”³⁹ A fentieket támasztja alá a Bíróság Delvigne-ügyben hozott döntése is, amely az uniós joggal összhangban állónak ítéli a szupranacionális választójog nemzeti büntetőjog alapján történő korlátozását. Mindezt úgy, hogy a korlátozás jogszerűségének Charta alapján lefolytatott vizsgálata nem túl mélyreható.⁴⁰ A Bíróság ennek során ugyanis nem utal sem magára az Emberi Jogok Európai Egyezményére (a továbbiakban EJEE), sem a vonatkozó strasbourgji esetjogra. Az EUB, mi több, elmulasztja nevesíteni a jogszerű igazolás alapjául szolgáló, az egyéni érdeksérelmet ellensúlyozó közérdeket,⁴¹ így csupán feltételezéseink lehetnek arról, milyen megfontolás is áll az elítélt személyek szavazati jogból való kizárása mögött. Különösen meglepő a Bíróság hallgatása a Charta 52. cikk (1) bekezdésében foglaltak fényében, amely szerint a korlátozásnak az Unió által elismert, általános érdekű célkitűzéseket kell szolgálnia.

Az uniós polgári jogok tagállami büntetőjog alapján történő korlátozása persze nem példa nélküli, kiváltképp, ha a Bíróság kiutasítással kapcsolatos gyakorlatát tekintjük. Látnunk kell azonban, hogy a politikai jogok korlátozásának Chartában foglalt és a tagállami diszkreciónak tág teret hagyó megközelítésével szemben az uniós polgárok tagállami kiutasítására vonatkozó, másodlagos joganyagban lefektetett jogszerűségi teszt sokkal szigorúbb korlátokat állít.⁴²

Így a szabad mozgás korlátozása akkor bizonyulhat jogszerűnek, ha az érintettek személyes magatartása kellően súlyos terhet jelent a társadalom valamely alapvető érdekére. Mi több, büntetőjogi felelősséget megállapító korábbi ítéletek önmagukban nem képezhetik közrendi vagy közbiztonsági intézkedések meghozatalának az alapját. Az arányossági teszt is kellően szigorú, amennyiben minden esetben figyelemmel kell lenni a kérdéses személy társadalmi integrációjának fokára, és az intézkedésnek az érintett családi és magánéletére gyakorolt hatására, szemben a fenyegetéssel, amit az érintett jelenléte a társadalomra jelent.⁴³

A Bíróság által gyakorolt kontroll eltérő foka a politikai jog korlátozásával foglalkozó Delvigne-ügyben és a szabad mozgással kapcsolatos közrendi esetekben mindezekelőtt magából a jogi kontextusból fakad. Amíg a közrendi esetekben az uniós polgárok belső piacban gyökerező, legalapvetőbb mozgási joga kerül korlátozásra, addig a választójog érzékeny területén a Bíróság érthetően nagyobb mozgásteret kíván adni a tagállamoknak.

³⁸ VAN EIJKEN (2016) i. m. 125.

³⁹ Koen LENAERTS – Jose GUITERREZ-FONS: Epilogue on EU citizenship. In: Dimitry KOCHENOV: *EU citizenship and federalism*. Cambridge University Press, 2017. 754.

⁴⁰ VAN EIJKEN (2016) i. m. 129.; COUTTS (2017) i. m. 878.

⁴¹ Szemben az EJEB gyakorlatával, amelyről bővebben ld. Jo SHAW: Prisoner voting: now a matter of EU law. <http://eulawanalysis.blogspot.com/2015/10/prisoner-voting-now-matter-of-eu-law.html>

⁴² 2004/38/EK irányelv az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, OJ L 158, 30. 04. 2004. p. 77–123

⁴³ Némiképp csökkenni látszik e szigor az EUB C-348/09 PI és C-145/09 sz. Tsakouridis döntéseiben, amelyekben az nagyobb mozgásteret biztosított a tagállamoknak a közrendi kivétel alkalmazásában.

Az uniós polgári jogok nemzeti büntetőjog általi korlátozásának eltérő megközelítése egyben jól rávilágít az uniós polgárság két alapvető vonására. Így mindenekelőtt arra, hogy az uniós polgárság határon átnyúló jellege – a kiterjedt uniós joganyagnak köszönhetően – továbbra is fokozott védelmet élvez⁴⁴ annak önálló, szupranacionális jellegével szemben.⁴⁵

Másfelől, a Delvigne eset kiemeli az uniós polgárság több szintű karakterét, a nemzeti és a szupranacionális szint egymásra borulását, amely mind a jogállás megszerzése/elvesztése, mind a jogok gyakorlása szempontjából meghatározó jelentőséggel bír. Delvigne francia jogrenddel szemben elkövetett cselekménye igenis kihat az uniós polgári jogositványai gyakorlására, tekintve, hogy az természeténél fogva összekapcsolódik a tagállami állampolgársággal. Mindez még nyilvánvalóbban megmutatkozik, a Delvigne-ügyet követő, és az uniós polgári státusz *ex lege* elvesztését fókuszba állító, alább ismertetendő Tjebbes-ügyben.

3. A Tjebbes-ügy

3.1. A Tjebbes-ügy tényállása

A kérdéses eset középpontjában a holland állampolgársági szabályozás azon vitatott rendelkezése áll, amelynek értelmében minden előzetes figyelmeztetés nélkül veszítik el azok a kettős vagy többes állampolgárok a holland állampolgárságukat, akik 10 éven keresztül Hollandián, avagy az EUSZ hatálya alá tartozó területen kívül élnek. Megszakítja ezt az időszakot egy hosszabb idejű (legalább egy éves) hollandiai tartózkodás, avagy holland útlevél/személyi igazolvány kiállítása iránti kérelem, végül egy online formula kitöltése, amelynek értelmében a kérdéses személy továbbra is a holland állam kötelékébe szeretne tartozni. Ha nagyon sarkosan akarunk fogalmazni, tehát mindenféle előzetes tájékoztatás hiányában veszíthetik el állampolgárságukat mindazok, akik Kochenov szavaival élve „elmulasztanak elvégezni egy nem magától értetődő papírmunkát”.⁴⁶ Mi több, az állampolgárság családon belüli egységességének elvéből következően, az állampolgárság elvesztésének jogkövetkezménye azon kiskorú gyermeket is sújtja, akiknek szülei a fenti módon, azaz *ipso iure* veszítik el állampolgárságukat.

A holland szabályozás által érintett felperesek ugyan különböző módon nyerték el holland állampolgárságukat,⁴⁷ helyzetük abban megegyezett, hogy mindannyian születésüktől fogva, vagy legalábbis már hosszú ideje az Unió területén kívül éltek. Tjebbes születésétől kezdve Kanadában élő, kanadai–holland kettős állampolgár volt. Koopman bár Hollandiában látta meg a napvilágot, később Svájcba költözött, ahol állampolgár-

⁴⁴ Ebben némi visszalépés történt az EUB uniós polgárok szociális jogaival kapcsolatos bírósági döntéseivel. Ld. C-333/13 sz. Dano-ügy [ECLI:EU:C:2014:2358]; C-67/14 sz. Alimanovic-ügy [ECLI:EU:C:2015:597].

⁴⁵ A Bíróság még nem tudott kifejleszteni egy önálló, nemzetek feletti, uniós polgári jogállást, ahogy azt a Zambrano-ügyet követő esetek is jól demonstrálják. Ami persze nem is EUB feladata lenne.

⁴⁶ KOCHENOV (2019) i. m. 322.

⁴⁷ Vérségi alapon, avagy honosítás útján.

ságot szerzett és családot alapított. Koopman gyermeke, Dubois egész életét Svájcban töltötte, azonban szülei révén holland és svájci állampolgárságot nyert. Végül, Abady, iráni állampolgársága mellé honosítás útján holland állampolgárságot is szerzett, ám hosszú évek óta Iránban élt.

A fenti polgárok mindegyike útlevél kiállítási kérelmének elutasítása során szembe-sült a ténnyel, hogy már nem tartozik a holland állam kötelékébe, következésképp egy harmadik állam polgáraként már uniós polgársággal sem rendelkezik. A Tjebbes-ügy érdekessége tehát abban áll, hogy a felperesek mindenféle előzetes tájékoztatás hiányá-ban,⁴⁸ automatikusan, a törvény erejénél fogva veszítették el tagállami állampolgársá-gukat, és ezzel uniós polgári jogállásukat, szemben a korábbi, hasonló tárgyú Rottman ügygel, ahol egyedi határozat útján került sor az állampolgárság visszavonására.

Az alapügyben eljáró bíróság kérdése annak megválaszolására irányult, vajon az említett törvényi szabályozás, amely egyedi vizsgálat hiányában írja elő az állampol-gárság elvesztését, összhangban áll-e a Szerződés uniós polgári jogállást (EUMSZ 20. cikk), ill. annak szabad mozgást (EUMSZ 21. cikk) biztosító rendelkezésével, különös tekintettel az Alapjogi Charta magán- és családi élet tiszteletben tartását rögzítő 7. cikkére.

3.2. A Tjebbes-ügy jogi kontextusa

Az uniós polgári státusz – járulékos jellege folytán – szorosan kapcsolódik magához a tagállami állampolgári státuszhoz.⁴⁹ Az állampolgársági kérdések ugyanakkor to-vábbra is kizárólagos tagállami kompetenciába tartoznak. Ezt a Maastrichti Szerző-déshez csatolt 2. számú nyilatkozat is rögzítette, melyben az áll: „amikor a Szerződés a tagállamok polgáira utal, a kérdés, hogy az adott személy valamely tagállam ál-lampolgárságával rendelkezik-e, kizárólag az érintett tagállam nemzeti jogszabályaira hivatkozással válaszolható meg.”⁵⁰

E kizárólagos tagállami kompetencia az állampolgársági kérdéseket illetően később az EUB gyakorlatában is megerősítésre került. A Bíróság elsőként a letelepedés sza-badsága körében, így a Micheletti esetben erősítette meg az állampolgársági szabályo-zás nemzeti hatáskörben tartását.⁵¹ Mindehhez azonban hozzátette, egy tagállam nem korlátozhatja egy másik tagállami állampolgárság megadásának hatásait úgy, hogy a

⁴⁸ A holland útlevél érvényességi ideje épp tíz év, így amennyiben a dokumentum lejárt előtt nem kérvé-nyezik annak meghosszabbítását, lényegében automatikusan elvesz az Unió területén kívül tartózkodó és más állampolgársággal is rendelkező személyek holland állampolgársága, miközben ezt az állam, ahogy Vlieks fogalmaz „kényelmesen hátradólvé nézi végig”. Mindezt tetézi, hogy a holland jog nem követeli meg polgáraitól, hogy a szavazati jog gyakorlásához lejárt dokumentumaikat megújítsák. Caia Vlieks: Tjebbes and Others v Minister van Buitenlandse Zaken: A Next Step in European Union Case Law on Nationality Matters? *Tillburg Law Review*, Vol. 24., Issue 2. (2019) 145.

⁴⁹ Az EUMSZ. 20. cikk (1) bekezdése értelmében „Létrejön az uniós polgárság. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti, és nem helyettesíti a nemzeti állampol-gárságot.”

⁵⁰ HL, C 191, 29/07/1992, 0098.

⁵¹ C-369/90 sz. Micheletti-ügy [ECLI:EU:C:1992:295]10. pont.

ténylegesség elve alapján egy alapvető szabadság gyakorlásához többletfeltételt ír elő az állampolgárság elismerésére vonatkozóan. Ezzel lényegében kimondásra került, hogy az e területen fennálló nemzeti kompetencia igenis korlátozható az uniós jog által. Hogy mely esetekben, arra az EUB 20 évvel később született Rottman ítélete adott választ, amely ügy kapcsán a taláros testület első ízben vizsgálta az állampolgárság visszavonása uniós joggal való összeegyeztethetőségének kérdését. Ennek során deklarálta, hogy a nemzeti hatóság állampolgárságot visszavonó határozata igenis kihathat az uniós polgári státuszra és az abból fakadó jogokra, így azt figyelembe kell venni a nemzeti szabályok alkalmazása és bírói felülvizsgálata során.⁵² A honosítási eljárás során tanúsított csalárd magatartás ugyan jogszerű kimentésként szolgálhat a tagállam számára, azonban az intézkedés arányosságai vizsgálata során figyelemmel kell lenni annak az egyénre és adott esetben családtagjaira gyakorolt uniós jogi következményeire.

3.3. A főtanácsnoki indítvány

Mengozzi Főtanácsnok véleményében óvakodik attól, hogy beavatkozzék a tagállamok által féltve őrzött, a nemzeti szuverenitást megtesztesítő állampolgársági területbe. Mindezt jól megvilágítja, ahogy a Főtanácsnok az állampolgársági jogot a nemzeti közösség határait megrajzolójogterületként írja le, amely tehát továbbra is tagállami kompetenciába tartozik. Ennek kapcsán leszögezi, hogy a nemzeti identitásnak „a nemzeti közösség összetétele kétségtelenül alapvető eleme,⁵³ amelyet az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglaltak értelmében, tiszteletben kell tartani.

A főtanácsnoki vélemény a Rottman ítélet azon alaptételéből indul ki, amely szerint a tagállami állampolgárságukat és ily módon az uniós polgári jogállásukat elvesztő felperesek helyzete az uniós jog hatálya alá tartozik, és mint ilyen – mozgási elem hiányában – az EUMSZ 20. cikke fényében értékelendő. Kiemeli továbbá a tagállam és polgára közti kapcsolat speciális jellegét, így az állampolgárság vonatkozásában a tényleges kapcsolat tagállam általi megkövetelhetőségét. Mi több, a holland korlátozó szabályozás közérdekű indokkal való alátámaszthatósága tekintetében megfelelőnek, de legalábbis „nem ésszerűtlennek” ítéli⁵⁴ a tagállami választást, amely a kapcsolat ténylegességének fokmérőjéül, számos faktor közül, a területen tartózkodást rendeli. Ami pedig az arányosság kérdését illeti, hosszú fejtegetést követően arra jut, hogy a hatályos esetjogból nem következik a tagállami bíróság részéről fennálló, a tényleges kapcsolat meglétét egyéb módon igazoló, egyedi szempontú értékelés kötelezettsége.⁵⁵ Más szóval, a Főtanácsnok megelégszik a holland szabályozás általános szintű, absztrakt vizsgálatával, amely során megállapítja, hogy különösen a 10 éves időszak könnyű

⁵² Rottman ítélet 48. pont.

⁵³ Tjebbes-ügy Főtanácsnoki indítvány 107. pont.

⁵⁴ Uo. 54–55. pontok.

⁵⁵ Az ügy felperesei ugyanis épp azt kifogásolták, hogy a holland törvény megtiltja a nemzeti bíróságok számára a tényleges kapcsolat fennállását igazoló egyéb körülmények figyelembevételét.

megszakíthatóságára tekintettel, a rendelkezés összhangban áll az uniós joggal, így az már semmilyen további, egyedi vizsgálatot nem igényel.

Indoklásában ezt azzal támasztja alá, hogy máskülönben maguknak a nemzeti bíróságoknak kellene döntenüik az adott tagállam felé mutató releváns kapcsolóelvekről, ill. azok súlyáról, ami jogbizonytalanságot idézne elő.⁵⁶ Az általános arányossági vizsgálat elégséges voltának igazolására pedig épp a Delvigne-ügyben hozott határozatot citálja.⁵⁷ Mi több, úgy véli, bár kevésbé nyilvánvalóan, de magában a Rottman döntésben lefektetett szempontrendszer is a fenti irányba mutat.⁵⁸

A Főtanácsnok fenti végkövetkeztetését a Charta magán- és családi élet tiszteletben tartását rögzítő 7. cikke fényében is helyénvalónak találja. Nézete szerint a kérdéses személyek jogai nem sérülnek, mivel úti okmányaikkal továbbra is szabadon utazhatnak az EU területére, ugyan a külföldiekre vonatkozó szabályok szerint, de beléphetnek, mi több, a családi élet tiszteletben tartása is biztosított számukra harmadik államok területén.

Végül, ami a kiskorúakra vonatkozó szabályokat illeti, úgy találja: az állampolgárság családon belüli egységességének biztosítása ugyan legitim cél, ám a kérdéses szabály a szükségesnél korlátozóbb, különös tekintettel a gyermek minden felett álló érdekére. A Főtanácsnok e körben hangsúlyozza a kiskorúak uniós polgári jogállásának önállóságát, a szülőktől független anyagi és eljárási jogaik elismerését. Az uniós polgár gyermekeknek – a nagykorúakkal szemben – ugyanis nincs lehetőségük arra, hogy az elért dokumentumok igénylése révén megakadályozzák uniós polgári jogállásuk elvesztését.

3.4. Az EUB Tjebbes-ügyben hozott ítélete

A Bíróság, a főtanácsnoki véleményhez hasonlóan, a Rottman-ügyben deklaráltakat mantrázza. Így rögzíti, hogy az uniós polgári jogálláshoz az út a tagállami állampolgárságon keresztül vezet, amelynek odaítélése, visszavonása tagállami hatáskörbe tartozik. E hatáskörgyakorlás során a tagállamoknak ugyanakkor tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogot. Megismétli a tételt továbbá, miszerint „jogszerű az, hogy valamely tagállam védeni kívánja a közötte és állampolgárai között meglévő, szolidaritáson és hűségen alapuló, különös kapcsolatot [...]”.⁵⁹

Ennek alapján jut el a következtetésig, miszerint a tagállam és polgára közti tényleges kapcsolat védelme – a többes állampolgárság nem kívánatos hatásainak holland jogalkotó által is célzott csökkentése révén – olyan legitim érdeknek tekinthető, amelyre hivatkozással az állampolgárságot megvonó nemzeti rendelkezés kimenthető.

⁵⁶ Főtanácsnoki indítvány 110. pont.

⁵⁷ Tjebbes-ügy Főtanácsnoki indítvány 67. pont.

⁵⁸ E döntésében a Bíróság az arányossági vizsgálat során a jogvesztés és jogsértés súlya közt fennálló viszony értékelésére fókuszált, amely teszt absztrakt módon is elvégezhető, ahogy az eredeti állampolgárság visszaszerzése sem igényli az egyén sajátos körülményeinek vizsgálatát.

⁵⁹ Tjebbes ítélet 33. pont.

Arról pedig, hogy a 10 éves távollét kritériumrendszere vajon megfelelő eszköz-e a fenti cél elérésére, lakonikus rövidséggel úgy nyilatkozik: a 10 éves megszakítás nélküli távollét tekinthető úgy, mint amely e tényleges kapcsolat hiányát tükrözi, és amelyhez a tagállam – a nemzetközi joggal összhangban – az állampolgárság elvesztését kapcsolja jogkövetkezményként, kiterjesztve ezt az érintett uniós polgár kiskorú gyermekére is.

A Bíróság szerint, az intézkedés jogszerűségét egyébiránt megerősíti a 10 éves időszak megszakíthatósága is.

Az automatikus jogvesztés elvi jogszerűségének megállapítását követően az EUB ugyanakkor leszögezi azt a nagyon fontos tételt, miszerint „ez csakis arra az esetre irányadó, ha a nemzeti szabályok lehetővé teszik az állampolgárság elvesztésének, a kérdéses személyek vonatkozásában fennálló uniós jogi következményei egyéni vizsgálatát”.⁶⁰

Döntésében tehát, a főtanácsnoki véleménytől eltérve, immár megköveteli az érintett bíróságok és hatóságok által lefolytatandó, az uniós jogi következmények vonatkozásában minden körülményre kiterjedő vizsgálat lehetőségének tagállamok általi biztosítását, amely maga után vonhatja akár az állampolgárság ex tunc hatállyal való visszaállítását is.⁶¹ Az arányossági vizsgálat ily módon kizárólag a megfosztás uniós jogi következményeire terjedhet ki, azzal, hogy e következmények semmiképp nem lehetnek „hipotetikusak vagy esetlegesek”.⁶² Az értékeléskor továbbá figyelemmel kell lenni a Chartában foglaltak érvényesülésére, különösen a 7. cikk szerinti magán- és családi élet tiszteletben tartásának jogára, ill. a 24. cikk szerinti „a kiskorú gyermek mindenek felett álló érdekének követelményére”.⁶³

A Bíróság szerint, a fenti vizsgálat tekintetében, így releváns faktornak bizonyulhat az érintett személy szabad mozgási és tartózkodási jogainak az EU területén fennálló jövőbeni korlátozottsága, továbbá azon biztonsági kockázat, amely harmadik országok területén a konzuli védelem hiányából fakadhat.

3.5. A Tjebbes-ügy elemzése

Mint láttuk, mind a főtanácsnoki vélemény, mind pedig a Bíróság döntésének alapjául a Rottman ítéletében foglaltak szolgáltak, ami a két ügy tényállási hasonlóságára tekintettel, egyáltalán nem meglepő. A Tjebbes-ügy ezzel egyfajta kiterjesztő értelmezését adja a Rottman döntésnek, amennyiben megerősíti, hogy az abban foglaltak az egyedi határozatokon túl, a tagállami állampolgárságtól megfosztó, normatív hatályú rendelkezésre is irányadóak.⁶⁴ Vajon az ítélet mely elemeire vonatkozik ez a megerősítés?

⁶⁰ Uo. 41. pont.

⁶¹ Uo. 42. pont.

⁶² Uo. 44. pont.

⁶³ Uo. 46–47. pontok.

⁶⁴ Peers szerint a Rottman döntésben foglaltak ad absurdum akár egy tagállam kilépésével kapcsolatos helyzetre, így magára a Brexitre is alkalmazást nyerhetnek. Az Egyesült Királyság kilépésével ugyanis a brit polgárok elviekben az uniós polgárságukat is elveszítik, azaz egy másik tagállami polgárság híján

Mindenekelőtt, hogy egy az állampolgárságtól megfosztó egyedi, vagy akár normatív aktus esetén az uniós jogi relevancia fennáll, függetlenül attól, hogy az érintett korábban élt-e a szabad mozgás jogával.⁶⁵ Hasonlóképpen, hogy az állampolgárság „végső kapuőrei” maguk a tagállamok, azaz az állampolgárság odaítélése és elvesztése tagállami hatáskörbe tartozó kérdés.⁶⁶ Végül, de nem utolsósorban, hogy a tagállamoknak e hatáskörgyakorlás során – az uniós polgárság alapvető jellegéből is kiindulva – figyelemmel kell lenniük az uniós jogi minimumstandardokra, így különösen az arányosság jogelvének érvényesülésére, amely tehát behatárolja az állampolgársági szabályozással kapcsolatos tagállami mozgásszabadságot.⁶⁷ A következőkben e kérdéskört vizsgáljuk meg tüzetesebben.

3.5.1. A közérdekű követelmény jogszerűsége

Mint láthatjuk, az uniós minimumstandardokat leszámítva, a tagállamok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a tekintetben, hogy polgáraik milyen módon veszíthetik el állampolgárságukat.

Ezt támasztja alá a Tjebbes döntés is, amely szerint a jogfosztás igazolásául szolgáló közérdekű követelmény alapjául már nem pusztán a Rottman-ügyben szereplő csalárd magatartás szolgálhat. Azt megalapozhatja akár a kérdéses tagállam területéről való bizonyos idejű távollét is, amely – legalábbis a Bíróság olvasatában –, tekinthető úgy, mint ami a tagállammal való tényleges kapcsolat hiányát tükrözi. Ahogy azt a Nemzetközi Bíróság a híres Nottebohm ügyben már megfogalmazta: „Az állampolgárság jogi kötelék, melynek alapja a társadalmi kötődés, az egzisztencia, az érdekek és az érzések valódi köteléke, mely kölcsönös jogokkal és kötelezettségekkel jár együtt.”⁶⁸

Az pedig, hogy e kötelék az idők során változhat, egyáltalán nem meglepő, ahogy az is teljességgel érthető, hogy ilyen esetben a tagállamok maguk dönthetnek arról, vajon továbbra is fennáll-e állampolgárukkal e különleges kapcsolat.⁶⁹ A Bíróság szerint ezt támasztják alá a vonatkozó nemzetközi egyezmények is, így a hontalanság eseteinek

harmadik országbeli polgárokká válnak. Ezt támasztja alá maga a kilépési megállapodás is, amely immár különbséget tesz a brit és az uniós polgárok között. Egyfajta ellenérvként szolgálhat ugyanakkor, hogy maga szerződés viszont kizárólagosan az uniós polgári státusz elnyeréséről szól, nem említve a státusz elvesztésének esetkörét, amely – kissé gyenge lábakon álló – értelmezés szerint, a britek tehát még egy esetleges brexittel sem foszthatók meg uniós polgárságuktól. E kérdésről ld. bővebben: Steve PEERS: Citizens of somewhere else. <https://eulawanalysis.blogspot.com/2019/03/citizens-of-somewhere-else-eu.html>

⁶⁵ Amíg a Rottman-ügyben az elvi lehetőség fennállt a szabad mozgási jogosítványokra hivatkozás tekintetében, addig a Tjebbes-ügyben már egy nyilvánvalóan tisztán tagállami tényállásról volt szó.

⁶⁶ Hanneke VAN EIJKEN: Tjebbes is Wonderland: On European Citizenship, Nationality and Fundamental Rights. *European Constitutional Law Review*, Vol. 15., Issue 4. (2019) 721.

⁶⁷ E minimumstandardok szerint, a jogfosztás továbbá nem lehet önkényes, ahogy azt az Európa Tanács 1997. november 6-án kelt, állampolgárságról szóló európai egyezménye, ill. az ENSZ 1948. december 10-én kelt, Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata is rögzíti.

⁶⁸ Nottebohm Case, I.C.J. Reports [1955], 4. o.

⁶⁹ VAN EIJKEN (2019) i. m. 722.

csökkentéséről szóló egyezmény,⁷⁰ ill. a 97-es állampolgárságról szóló európai egyezmény,⁷¹ amelyek a részes állam és a külföldön tartózkodó állampolgár közötti valós kapcsolat hiányában jogszerűnek ítélik az állampolgárság elvesztését, mint jogkövetkezmenyt.

Itt szükséges megjegyeznünk, hogy a Bíróság nemzetközi jogra utalása a kapcsolat ténylegességét megkövetelő szabályozás uniós jog általi szentesítése vonatkozásában nem túl szerencsés. Egyrészt, mivel e nemzetközi egyezmények nem kifejezetten az uniós tagállamokra lettek szabva, másrészt, mivel a taláros testület korábbi esetjogában már deklarálta, hogy a nemzetközi jogban szokásos tényleges állampolgárság elvének alkalmazása, így az állampolgárság ‘szokásos tartózkodási hely’ alapján történő meghatározása nem felel meg az uniós jognak.⁷² A Bíróság Micheletti döntésében⁷³ egyértelművé tette, hogy az állam és állampolgára közötti valódi kapcsolat fogalma az EU-ban már túlhaladott,⁷⁴ e döntéséről a Bíróság azonban hallgat Tjebbes ítéletének indoklásában.⁷⁵

Az ítélet indoklásának mindössze pár szavas és kissé nehezen megfogható utalása arra, hogy a távollét akár a tényleges kapcsolat hiányaként is értékelhető, mindemellett jól tükrözi a Bíróság bizonytalan megközelítését a területen tartózkodás követelményének uniós megítélését illetően. Nem meglepő a Bíróság visszafogottsága e kérdésben, hiszen, mint tudjuk, a tagállami polgárság elvesztése kihatással lehet az EUB által immár két évtized óta alapvető jogállásként definiált uniós polgári státuszra és az abból fakadó jogok gyakorlására.⁷⁶

3.5.2. Az arányosság kérdése, mint a döntés Achilles sarka és egyben nóvuma

Az alapeljárás felperesei keresetükben többek között azt sérelmezték, hogy a holland törvény megtiltja a nemzeti bíróságok számára a tényleges kapcsolat fennállását igazoló, egyéb körülmények figyelembevételét. Az olyan egyedi körülményeket, amelyek a Hollandiával fenntartott, tényleges kapcsolat megőrzését mutatják, mint például a holland nyelv ismerete, a családi és/vagy érzelmi kapcsolatok megőrzése e tagállamban, valamint a választójog holland választásokon való gyakorlása.

⁷⁰ A hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló New Yorkban 1961. augusztus 30-án elfogadott egyezmény

⁷¹ Az Európa Tanács 1997. november 6-án kelt, állampolgárságról szóló európai egyezménye.

⁷² Micheletti ítélet 6. pont.

⁷³ Kochenov szerint a nemzetközi szabályok kritika nélküli olvasata az uniós autonómia számlájára épp ezért egy igen aggasztó fejlemény a bíróság korábbi joggyakorlata tükrében. KOCHENOV (2019) i. m. 332.

⁷⁴ Szükséges továbbá megjegyezni, hogy a nemzetközi jogi tárgyú Nottebohm ügyben megfogalmazott valódi kapcsolat követelménye is csak a diplomáciai védelem gyakorolhatósága vonatkozásában és nem általános jelleggel került lefektetésre. SONNEVEND Pál: Állampolgárság, idegenjog. In: KENDE Tamás – VALKI László – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál: *Nemzetközi jog*. Budapest, CompLex, 2014. 518.

⁷⁵ Erre némi magyarázatként szolgálhat ugyanakkor, hogy a fent említett Micheletti esetben nem az állampolgári státusz odaítéléséről, vagy megvonásáról volt szó, hanem annak egy másik tagállam általi elismeréséről, kifejezetten a belső piaci jogok gyakorlása céljából.

⁷⁶ E jogállás az Unió területén kívül is alapvető jogállás marad, mi több, ahhoz számos az Unió területén kívül is gyakorolható jogisítvány kapcsolódik.

A Bíróság – ahogy arra fent már utaltunk – kétségkívül adós maradt annak megválaszolásával, hogy a 10 éves szabály önmagában, azaz minden más, a tagállam felé mutató kapcsolóelv értékelése nélkül, vajon alkalmas eszköznek bizonyul-e a közérdekű cél, így a tagállam és polgárai közti tényleges kapcsolat elérésére.⁷⁷ A Bíróság ahelyett tehát, hogy a 10 éves szabály közérdekű cél elérésére vonatkozó alkalmasságát illetően részletes fejtegetésbe bocsátkozott volna, az időszak könnyű megszakíthatóságára hivatkozással⁷⁸ egyszerűen elismerte a holland rendelkezés jogszerű voltát. E megoldással a Bíróság nem csak hogy kikerülte a főtanácsnok által körülírt nemzeti eszközök értékelésének csapdáját, de maximálisan tiszteletben is tartotta a hatáskör-átruházás elvének alapvető uniós követelményét.

Ez messze nem jelenti persze, hogy a Bíróság ne állna ki az uniós polgári jogok érvényesítésének európai jogi kívánalma mellett. Való igaz, hogy nem mutatkozott késznek nyílt terepen harcba szállni a holland jog azon megkülönböztető gyakorlatával szemben, amely kettős állampolgárság esetén a területen tartózkodás, illetve az okmányok meghosszabbításának függvényévé rendeli az állampolgárság megtartását. Ugyanakkor nagyon is igyekezett ezen előírás hatályát korlátozni, amikor úgy rendelkezett, hogy törvényi rendelkezésből fakadó, automatikus státuszvesztés esetén igenis biztosítani kell egy a tagállami bíróságok, illetve hatóságok által lefolytatandó járulékos vizsgálat lehetőségét, amelynek eredményeként a tagállami állampolgárság akár ex tunc hatállyal visszaállítható.

A Bíróság ezzel eljárásjogi értelemben behatol egy korábban kizárólagosan tagállami mérlegelési körbe tartozó területre, nem véletlenül nevezi a Tjebbes döntést a jogirodalom egy merész döntésnek.⁷⁹ Az uniós jogi következmények egyéni vizsgálatának Tjebbes ítélet általi előírása ekképp egy igen szigorú arányossági tesztnek felel meg, amely messze nem mondható el a Bíróság, más uniós polgári tárgyú, közelmúltban született döntéseiről, amelyekben a taláros fórum vagy szükségtelennek ítélte az arányossági vizsgálat elvégzését, vagy épp csak egy laza tesztet alkalmazott. Így például a gazdaságilag inaktív polgárok szociális ellátásával kapcsolatos Alimanovic⁸⁰ és García Nieto esetekben⁸¹ a Bíróság úgy találta, hogy egy tagállam megtagadhatja az igényelt ellátást bármiféle egyedi vizsgálat hiányában is, tekintve, hogy már maga a szabad mozgás irányelv⁸² figyelembe veszi a kérelmező egyéni körülményeit. Az európai parlamenti választójog korlátozásával kapcsolatos Delvigne ítéletében⁸³ pedig anélkül ítélte arányosnak az EUB a választójog nemzeti büntetőjog alapján történő korlátozását, hogy kifejezetten vizsgálta volna az ügy felperesével szemben kiszabott

⁷⁷ Kochenov úgy véli, az arányosság elvének vizsgálata eleve értelmét veszti védhető kiindulópont hiányában. KOCHENOV (2019) i. m. 320.

⁷⁸ Az okmányok meghosszabbítása által.

⁷⁹ Stephen COUTTS: Bold and Thoughtful. <https://europeanlawblog.eu/2019/03/25/bold-and-thoughtful-the-court-of-justice-intervenues-in-nationality-law-case-c-221-17-tjebbes/>

⁸⁰ Ld. Alimanovic ítélet.

⁸¹ Ld. C-299/14 sz. García-Nieto-ügy, ECLI:EU:C:2016:114.

⁸² 2004/38/EK irányelv az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, OJ L 158, 30. 04. 2004., p. 77–123.

⁸³ Ld. Delvigne ítélet.

egyedi büntetési tételt, vagy figyelembe vette volna az egyén helyzetével kapcsolatos esetleges enyhítő körülményeket.

A Bíróság Tjebbes ítélete egy kiegyensúlyozott, mind az uniós (ill. az egyéni), mind pedig a tagállami érdekeket figyelembe vevő döntésként jellemezhető. Az EUB a tagállami bíróságok, hatóságok által lefolytatandó egyedi vizsgálat biztosításának megkövetelésével ugyan behatol egy korábban tisztán tagállami mérlegelési körbe tartozó területre, mégis mindezt nagyon átgondoltan teszi, amennyiben kizárólagosan az uniós érdekek területére korlátozza a jogkövetkezmények egyéni vizsgálatát. Az, hogy melyek is ezek a területek, arra a későbbiek során térünk ki.

3.5.3. A döntés neuralgikus pontjai: a kiskorúak jogvesztése és a többes állampolgárság kérdésének Bíróság általi megközelítése

Amint az a fentiekből kiderült, a Bíróság ítélete összességében véve egy kiegyensúlyozott döntés. Mindettől függetlenül, talán kívánatos lett volna, ha a Bíróság bizonyos uniós érdekek/értékek kidomborítására még nagyobb hangsúlyt fektet ítéletének indoklásában. A következőkben csak a legfontosabbakra fókuszálunk.

Az EUB indoklásának mindössze egyetlen pontjában foglalkozik a kiskorúak helyzetével,⁸⁴ ami meglepően rövid, különösen a főtanácsnoki véleményben foglaltakhoz képest. Utóbbi, hosszas fejtegetést követően, a szükségesnél korlátozóbbnak, és ily módon aránytalannak ítélte a holland szabályt, rámutatva a gyermekek helyzetének kiszolgáltatottságára állampolgárságuk megtartását illetően. A Bíróság nem követte a véleményben foglaltakat, mindemellett elismerte, a családon belüli egységes állampolgárság elve nem minden esetben szolgálja a gyermek érdekét, így esetükben is jelentőséggel bír a járulékos vizsgálat lehetőségének biztosítása. A gyermek mindenekfelett álló érdekének elve, noha az elsődleges joganyag részét képezi,⁸⁵ az EUB újabb joggyakorlatában csak nagyon szűk körben nyert kifejezett elismerést.⁸⁶ Ez persze nem jelenti, hogy a Bíróság korábbi döntéseiben implicit módon ne érvényesítette volna a gyermekek érdekeit.⁸⁷ Ezért is meglepő, hogy a Bíróság érvelésében a gyermekek védelmének csupán marginális helyet szorít azzal, hogy a járulékos vizsgálat részévé degradálja azt. Mindez különösen érthetetlen annak fényében, hogy a Bíróság – korábbi Rottman döntésétől eltérően – immár kifejezetten késznek mutatkozik alapjogi vonatkozásokkal foglalkozni, legalábbis erre utal a Charta 7. cikkében foglaltak EUB általi hivatkozása. Persze nem a gyermeki jogok területe az egyetlen, ahol bizonyos alapjogi vonatkozások elsikkadnak a Bíróság ítéletének indoklásában. Így a döntés – a korábbi Eman és Sevinger ítélettel szemben – nem tér ki a holland szabályozásnak az

⁸⁴ Ld. Tjebbes ítélet 47. pont.

⁸⁵ A Charta kötelező erőre lépésével.

⁸⁶ Nevezetesen annak harmadik országbeliek családgyejesítésével kapcsolatos esetjogában. Ld. C-540/03 EP kontra Tanács-ügy, ECLI:EU:C:2006:429; C-356/11 sz. O S & L-ügy, ECLI:EU:C:2012:776.

⁸⁷ Ld. C-60/00 sz. Carpenter-ügy, ECLI:EU:C:2002:434; C-200/02 sz. Zu és Chen-ügy, ECLI:EU:C:2004:639; Zambrano-ügy.

egyenlőség uniós jogelvét esetlegesen sértő jogkövetkezményeire.⁸⁸ Márpedig a kettős állampolgárokat fenti módon diszkrimináló szabályozás, még ha az a hontalanság elkerülését célzó nemzetközi jogi szabályanyagból fakad is, erősen megkérdőjelezi az egyenlőség jogelvének érvényesülését.⁸⁹

A fentiek kapcsán felmerülhet bennünk a kérdés, vajon a holland szabályozás hogyan érinti a kettős tagállami polgársággal rendelkezők helyzetét, tekintve hogy az általában a külföldi, és nem kifejezetten a harmadik állambeli polgárságról beszél. Noha a Bíróság erről a kérdéstről hallgat, a főtanácsnoki véleményből egyenesen azt hallani ki, hogy a holland szabályozás nemcsak a harmadik országbeliekre, hanem a kettős tagállami állampolgársággal rendelkezőkre egyaránt vonatkozik. „Amint ugyanis azt már egyértelművé tettem, a holland állampolgárság e cikk által előírt elvesztése a Holland Királyság azon állampolgáira is alkalmazandó, akik egy másik tagállam állampolgárságával is rendelkeznek, és akiknek tartózkodási helye harmadik országban található.”⁹⁰

E ponton egyet kell értenünk Kochenovval, aki szerint e megközelítés különösen azért problematikus, mert azt sugallja, hogy egy újabb állampolgárság megszerzésének önmagában nincs pozitív hozadéka a tagállami polgárok számára. Márpedig az Unió nemzetek feletti struktúrája épp arra kínál lehetőséget, hogy az Unió polgárai eldönthessék, hol és miként kívánnak élni az EU területén.⁹¹

Sajnálatos, hogy a Bíróság Tjebbes ítéletének indoklásában nem emelt szót a főtanácsnoki véleményben foglaltakkal szemben, és nem védte meg a kettős állampolgárság intézményét kifejezetten uniós kontextusban.⁹² Kochenov szerint azokat büntetni,

⁸⁸ Amíg az Eman és Sevinger esetben elfogadhatatlannak ítélte egy tagállam állampolgárainak egyes csoportjai közti megkülönböztetést, a Tjebbes esetben láthatólag megengedettnek tartja azt.

⁸⁹ Van Eijken úgy véli, ez esetben elfogadható érvként szolgál, miszerint a harmadik és egyben egy uniós polgársággal rendelkező kettős állampolgárok helyzete nem összehasonlítható a tisztán tagállami polgársággal bírók helyzetével. Ennek ugyanakkor némiképp ellentmondanak a Bíróság Micheletti ítéletében foglaltak, amely értelmében tilos bármilyen módon aláásni azon uniós polgárok jogosítványait, akik egy harmadik ország polgárságával is rendelkeznek. VAN EIJKEN (2019) i. m. 728.

⁹⁰ Tjebbes-ügy főtanácsnoki vélemény 93. pont.

⁹¹ Kochenov e kettős tagállami állampolgárokat megkülönböztető gyakorlatról úgy vélekedik, hogy mindaddig, amíg a nemzeti választásokra nem terjed ki minden uniós polgár választójoga – amely tekintetében egyébként maga a Szerző is igen szkeptikus –, nincs észszerű ellenérv, amely alátámasztaná a honosítás útján állampolgárságot nyerő személyek eredeti állampolgárságuktól való megfosztását. KOCHENOV (2019) i. m. 334.

⁹² Uo. A kettős tagállami állampolgárság negatív megítélése nem példa nélküli eset, gondoljunk csak a szlovák állampolgárságról szóló 1993. évi XL. sz. törvény 2010-es módosítására, amely egyfajta válaszreakcióként született a magyar törvényhozás által biztosított kedvezményes honosítás lehetőségére, és amelynek értelmében mindenki, aki honosítás útján más állampolgárságot szerez, automatikusan elveszti a szlovák állampolgárságát. A jogfosztás tényéről nem születik semmilyen határozat, annak nincs indoklása, így jogorvoslattal sem lehet élni azzal szemben. Noha a törvényt módosítás alapvetően a magyar kisebbség ellen irányult, annak eredményeként más, így elsősorban német, cseh, osztrák és brit állampolgárságot nyert személyek is elvesztették korábbi szlovák állampolgárságukat. A szlovák jogalkotó, felismerve a többes állampolgárságot korlátozó szlovák törvényt módosítás „nem kívánatos” következményeit, egy 2015-ös belügyminisztériumi rendelet alapján lehetővé tette a korábban szlovák állampolgársággal rendelkezők számára az állampolgárság könnyített feltételekkel való újbóli elnyeré-

akik élve a szabad mozgási jogukkal, honosítás útján egy új tagállami állampolgárságot nyernek, szembemegy az integráció logikájával.⁹³

Végül, a fentiekkel összefüggésben, kérdésként merülhet fel az integráció területi hatályának értelmezése. Érthetetlen ugyanis, hogy a holland jog által előírt területen tartózkodás követelménye az állampolgárság megtartása céljából miért csupán magához az EU szerződéshez és nem az EU által kötött nemzetközi megállapodások területi hatályához igazodik. Az Unió Svájjal kötött bilaterális megállapodása értelmében az uniós polgárok ugyanis szabad tartózkodási és munkavállalási jogot nyertek Svájc területén, és viszont.⁹⁴ Ennek fényében meglepő, hogy a Bíróság nem tesz említést az Unió és Svájc közt a személyek szabad mozgása területén megvalósuló integrációról a holland szabályozás területi hatályát illetően.

3.5.4. Az uniós polgárság jellemzői és 'tartalmi elemei'

Az ítélet ismét fényt derít a jogintézmény oly evidens és emiatt sokszor elhanyagolt alap vonására, amely szerint az uniós polgárság járulékos jelleggel bír, azaz léte magából a tagállami jogrendből fakad. Ahogy Coutts fogalmaz, a döntés rámutat arra, hogy az uniós polgári státusz előfeltétele egy nemzeti politikai közösségben való részvétel. E lényegi pont mindenképp szem előtt tartandó, amikor „egyes Szerzők már egyenesen egy autonóm uniós polgárságról beszélnek”.⁹⁵

A Tjebbes ítélet szintén beszédes a tekintetben, hogy a Bíróság miben látja a kérdéses státusz lényegét. Erre az arányossági teszt során vizsgálandó jogkövetkezmények kapcsán tér ki a Bíróság, méghozzá igen részletesen. Így véleménye szerint e státusz lényegi elemét képezi a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás joga, méghozzá kifejezetten a családi élet és a szakmai tevékenység folytatása céljából. Ugyan a konkrét ügyben az EUMSZ 21. cikke nem bírt relevanciával, e ponton az EUB

sét. E kedvezményes visszahonosítást megkönnyíti a külföldi állampolgárság megszerzésekor fennálló, regisztrált külföldi tartózkodási hely. Ezen látszólag semleges, objektív kritérium viszont nagyon is behatárolja azon személyek körét, akik a szlovák állampolgárságukat e könnyített feltételrendszerrel ténylegesen visszanyerhetik. Következésképp, épp azok a felvidéki magyarok kerülnek hátrányba, akik élve a magyar kedvezményes honosítás adta lehetőséggel, úgy kívánják megszerezni a magyar állampolgárságot, hogy mindeközben megtartják eredeti, szlovákiai lakóhelyüket.

⁹³ Az EUB legújabb, kettős állampolgársági tárgyú Lounes döntése értelmében, azon szabad mozgás jogával élő uniós polgárok, akik a fogadó országban – megtartva eredeti állampolgárságukat – honosítás útján új állampolgárságot nyernek, továbbra is hivatkozhatnak az uniós jogra és az abból fakadó előnyökre. A honosítás jogkövetkezményeként ugyan kikerülnek a szabad mozgás irányelv hatálya alól, de továbbra is élvezhetik az uniós (elsődleges) jog, így az EUMSZ 21. cikke kínálta előnyöket. Ellenkező esetben ugyanolyan bánásmódban részesülnének, mint a fogadó tagállam olyan polgárai, akik soha nem hagyták el a kérdéses tagállamot, mi több ez szembemenne a minél szorosabb integráció logikájával, hiszen épp a családi élet fogadó tagállamban való fenntartásának előnyéről kellene lemondaniuk. C-165/16 sz. Lounes-ügy, ECLI:EU:C:2017:862.

⁹⁴ Megállapodás egyrészről az Európai Közösség és tagállamai, másrészről a Svájci Államszövetség között a személyek szabad mozgásáról, OJ L 353, 31. 12. 2009., p. 71–90.

⁹⁵ Coutts Kostakopolout és Garnert említi cikkében. Ld. <http://global-citizenship.eui.eu/forum/eurozenship-debate/>

mégis kapcsolatot von a 20. cikk szerinti státusz és a szabad mozgási jogok gyakorlása között.⁹⁶ A Bíróság másodsorban a konzuli védelem jogosítványát, ill. annak hiányát említi, mint amely szintén kihatással lehet az uniós polgár és családja életére.

A figyelmes olvasó számára kitűnik továbbá, hogy a politikai, közéleti dimenzió lényegében kimarad az uniós jogi következményekkel kapcsolatos felsorolásból. A Bíróság a Delvigne ügyre való pusztán utaláson túl nem említi sem a helyi választásokon való részvétel jogát, sem a polgári kezdeményezés lehetőségét, mint uniós polgári jogosítványt, amelynek elvesztése problematikus lehet egy jogfosztás esetén. Mindebből arra következtethetünk, hogy a Bíróság a szakmai és magánéleti szempontok mellett nem kívánja kidomborítani az uniós polgárság politikai, közéleti jellegét.

Kochenov ennél még sarkosabban fogalmaz, amikor azt állítja, hogy a Bíróság Tjebbes döntése lényegében kizárja az Unió területén kívül élőket a politikai jogok gyakorlásából.⁹⁷ E megfogalmazás, még ha kissé eltúlzott is, a Bíróság fent ismertetett Delvigne döntése valóban megkövetelte volna a luxemburgi fórumtól, hogy legalább elvi szinten foglalkozzon a politikai jogvesztéssel, mint esetlegesen felmerülő jogkövetkezéssel.

A Bíróság végül mindehhez hozzáteszi, hogy az egyéni vizsgálat szempontjából, a fenti jogkövetkezésemények nem lehetnek csupán hipotetikusak vagy esetlegesek. E kijelentés ugyan összhangban áll a luxemburgi bírósági gyakorlattal, mégis meglepő kijelentés egy olyan Bíróságtól, amely hosszú évtizedeken keresztül épp e státusz alapvető jellegét hangsúlyozta.⁹⁸

4. Konklúzió

Ahogy Vörös Imre az uniós polgárságról szóló tanulmányában nagyon találóan fogalmaz, az európai jog és a tagállamok viszonyát, az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységének köszönhetően, „az uniós polgárság új jogintézménye is bonyolítja”.⁹⁹ Ennek ékes példájául szolgál a fent elemzett két eset, amelyben a nemzeti és az uniós szálak szinte kibogozhatatlanul egymásba gabalyodnak. Noha a fenti ügyek tényállása a priori tagállami hatáskörbe tartozik, e hatáskörgyakorlást az uniós polgárság szupranacionális intézménye korlátok közé szorítja.¹⁰⁰

⁹⁶ E jogok a Bíróság legújabb gyakorlatában, a két cikk összekapcsolásán keresztül immár úgy jelennek meg, mint egyfajta lehetséges életmodell az Unió területének egészére vetítve. Ld. C-165/14 sz. Rendon Marin ügy, ECLI:EU:C:2016:675; C-135/15 sz. Chavez Vilchez ügy, ECLI:EU:C:2017:354.

⁹⁷ KOCHENOV (2019) i. m. 334.

⁹⁸ Kochenov ügy véli, a Bíróság e kijelentésével épp az uniós polgári jogintézmény absztrakt természetét tagadja, és „feje tetejére állítja a dolgokat”. Az uniós jogállásból fakadó lényegi jogok tényleges élvezete nem lehet egy kisebbség, így a kettős állampolgárságú holland személyek joggyakorlásának függvénye. Ld. uo.

⁹⁹ Vörös Imre: Néhány gondolat az uniós polgárság intézményéről. <http://jesz.ajk.elte.hu/voros50.pdf>

¹⁰⁰ A kérdés komplexitását, amely az uniós polgárság járulékos jellegéből fakad, jól érzékelteti, hogy a Tjebbes ügyben a nemzeti állampolgárság megtartásában épp e nemzetek feletti státusz jelentette a fő hivatkozási alapot.

Persze nem ez az első eset, amikor az uniós jog az uniós polgárság szupranacionális intézményén keresztül behatol egy alapvetően tagállami szabályozás számára fenntartott területre. Az elmúlt két évtizedben a 'jog vezérelte integráció' eszméjének térnyerésével és az uniós polgárság alapvető jellegének hangsúlyozásával a Bíróság könnyen utat talált a szupranacionális szempontok érvényesüléséhez. Mára azonban a fenti koncepció megkérdőjeleződött.¹⁰¹ Ezzel párhuzamosan azon újító erejű EUB ítékezési gyakorlat is veszíteni látszik korábbi lendületéből, amely elősegítette az uniós polgárság konstrukciójának évezredfordulót követő megerősödését. Ez a trend tükröződik mindazon uniós polgárság tárgykörében született EUB döntésben, amelyben a luxemburgi fórum a vonatkozó másodlagos jogot immár megszorítóan, vagy legalábbis erősen 'szöveghűen' értelmezi, a korábbiaknál nagyobb teret adva a tagállami érdekek érvényesülésének. E jogpolitikai kontextusra is figyelemmel kijelenthető, hogy a Bíróság mindkét fent elemzett ügyben egy az uniós és a tagállami érdekeket egyaránt szem előtt tartó, kiegyensúlyozott döntést hozott, amely bár nem hoz érdemi előrelépést az uniós polgárság autonóm státuszként való elismerése folyamatában,¹⁰² mégis igyekszik megszilárdítani annak alapvető jellegét.

Az utóbbiakat támasztja alá, hogy az EUB mindkét ügyben 'a mozgási elemtől'¹⁰³ függetlenül állapítja meg az uniós jogi relevancia fennállását. Mi több, az uniós polgárok politikai jellegű részvételének Delvigne-ügy általi megerősítése uniós jogi szempontból egy különösképp előremutató fejlemény.¹⁰⁴ Elgondolkoztató ugyanakkor, hogy a Bíróság Tjebbes ítéletében épp e politikai jogosítványokról feledkezik meg az uniós polgárság lényegét összegző lista összeállításánál. Márpedig, ahogy O'Leary fogalmaz, a szabad mozgási jogok történelmi beágyazottsága nem terelheti el figyelmünket a státusz politikai dimenzióiról.¹⁰⁵ A Bíróság azonban továbbra sem tud, avagy a tagállami nyomás alatt nem akar kitörni az uniós polgári jogállás alapvetően gazdasági szempontú megközelítésének béklyójából.¹⁰⁶ Ahogy a szólás tartja: egy fecske nem csinál nyarat. A Delvigne-ügy ugyan uniós jogi szempontból a progresszív döntések közé

¹⁰¹ Ennek legszembevetőbb példája az Alkotmányos Szerződés bukása volt.

¹⁰² A Delvigne-ügyben az EUB ugyan deklarálta az uniós polgárokat általánosan megillető választójogot, mégis széles körben biztosította annak nemzeti büntetőjog alapján történő korlátozhatóságát. A Tjebbes-ügyben épp ellenkezőleg: ugyan rögzítette, hogy az állampolgárság kérdése alapvetően nemzeti hatáskör, azonban az uniós jogi következmények vizsgálata tekintetében behatol egy korábban tisztán tagállami diszkréció számára fenntartott területre. Mindkét eset rávilágít tehát az uniós polgárság több szintű karakterére, amely mind a jogállás megszerzése/ elvesztése, mind a jogok gyakorlása szempontjából meghatározó jelleggel bír.

¹⁰³ Mindkét ügy egy tisztán tagállami tényállás.

¹⁰⁴ Bíróság korábbi gyakorlatában tett megállapításai nem voltak egyértelműek az uniós polgárság és az EP választások összekapcsolása vonatkozásában. A Delvigne eset ezt a kétértelműséget felszámolja és az uniós polgárokat megillető európai parlamenti szavazati jogot megerősíti.

¹⁰⁵ Siofra O' LEARY: Nationality and Citizenship? Integration and Rights- Based Perspectives. In: Koen LENAERTS et al.: An ever Changing Union? Oxford, Hart Publishing, 2019. 72.

¹⁰⁶ Ezt látszik alátámasztani a Delvigne-ügyben alkalmazott arányossági teszt is, amely a választójog nemzeti alapú korlátozásának igazolására a Chartában lefektetett jóval enyhébb feltételeket rendeli alkalmazni, szemben a szabad mozgási jogok korlátozásának másodlagos jogban rögzített szigorú követelményrendszerével.

sorolható, úgy tűnik, önmagában kevés ahhoz, hogy az uniós polgári jogállással kapcsolatos gyakorlatot kimozdítsa jelenlegi holtpontjáról, újabb lendületet adva annak.

A Bíróság Tjebbes ítéletében vélhetően jól érzi, hogy az uniós polgári státusz autonómiájának előmozdítása mindenekelőtt az intézmény társadalmi megerősítését igényli, egy belülről induló, szerves folyamat formájában. Ahogy Weiler fogalmaz, az alapvető státuszként meghatározott uniós polgárság intézménye nem egy „önbe-teljesítő jóslat”.¹⁰⁷ Az Európai Unióban a közelmúltban begyűrűző válságfolyamatok egyértelművé tették, hogy az európai összetartozás érzése nem nyugodhat pusztán jogi alapokon, így szerződésmódosításokon és innovatív bírósági ítéleteken. Annak társadalmi és politikai beágyazottsága elengedhetetlen az optimális működéshez. Azt pedig, hogy a fentihez hasonló döntések vajon közelebb hozzák-e polgáraikhoz az Uniót, az idő majd úgy is igazolja.

¹⁰⁷ WEILER i. m.

