

Tráser Julianna Sára*

Az Európai Unió Bírósága ítélezési gyakorlatának hatása a tagállami állampolgárság elvesztésére és megszerzésére vonatkozó nemzeti szabályok alkalmazására

1. BEVEZETÉS

Az uniós polgárság¹ fennállásának immár *több mint harmincéves története* során az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB, vagy Bíróság) *ítélkezési gyakorlatának jogfejlesztő hatása* e jogintézmény kapcsán több vonatkozásban is érvényesült. Egyfelől a Bíróság az uniós polgárokat megillető *részjogosítványok*² értelmezése keretében olyan mérföldkönek tekinthető ítéleteket³ hozott, amelyek pl. az uniós polgárokat a fogadó ország területén megillető tartózkodási jogot *az uniós polgárság szellemiségére tekintettel* a szabad mozgás jogát gyakorló személyek és családtagjaik érdekében és javára terjesztették ki.⁴ (Olyannyira, hogy *a Bíróság jogfejlesztő ítélezési gyakorlata* az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz

való jogáról szóló irányelv⁵ esetében *ténylegesen a kodifikáció alapjául is szolgált.*⁶)

Másfelől a Bíróság az uniós polgárság alapját képező *tagállami állampolgárság elvesztésének – és legújabban megszerzésének – nemzeti jogszabályokban rögzített feltételeit is az uniós jog hatálya alá vonta*. Ezáltal a tagállami szuverenitás egy klasszikus területe⁷ került a Bíróság vizsgálati körébe. Fontos hangsúlyozni, hogy az Európai Unió Bíróságának alább ismertetendő ítéletei *pro forma nem* az állam azon jogát kérdőjelezzik meg uniós jogi alapon, hogy az állam kit tekint saját állampolgárának, hanem pusztán *e jog gyakorlásának uniós jogi korlátait határozzák meg*, és írják elő a tagállamok számára *az állampolgársági döntések meghozatalakor az uniós polgári jogállásból fakadó jogok gyakorolhatóságát érintő következmények figyelembevételének kötelezettségét*. E tagál-

* Főosztályvezető, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet Nemzetközi és Uniós Jogi Kutatási Főosztály, sara.julianna.traser@mfi.gov.hu

1 A hatályos uniós szerződések és a másodlagos jogforrások szóhasználatának megfelelően az Unió esetében az államiság hiányára tekintettel csak a *polgárság* kifejezés használható.

2 Lásd az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, HL C 326., 2012.10.26., 47–390. o., a továbbiakban: EUMSZ) 20–24. cikkeit.

3 Az uniós polgárokat megillető jogok közül az egyén szempontjából talán a legkézzelfoghatóbbnak tekinthető *szabad mozgás és tartózkodás jogára* vonatkozó jogfejlesztő ítélezési gyakorlat vázlatos áttekintéséről lásd GYENEY Laura: „*Európai uniós polgárság*” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (EU-jog rovat, rovat szerkesztő: VÁRNAY Ernő, VÁRJU Márton, HORVÁTHY Balázs) <http://ijoten.hu/szocikk/europai-unios-polgarsag> (2020).

4 A Bíróság jogfejlesztő gyakorlata érintette a szabad mozgás és tartózkodás jogának jellegét, tartalmát, formai előírásait, a tartózkodási jog jogosultjainak körét, valamint a származékos tartózkodási joggal rendelkező személyek jogait, vagy e személyek tartózkodási jogának önállóságát.

5 Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2004/38/EK irányelv (2004. április 29.), HL L 158., 2004.4.30., 77–123. o.

6 Lásd a 2004/38/EK irányelvhez készített *magyarító dokumentum* egyes cikkeinél az EUB korábbi ítélezési gyakorlatára történő *explicit hivatkozást*: COM/2001/0257 final – COD 2001/0111, Explanatory memorandum – Proposal for a European Parliament and Council Directive on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States. HL C 270E., 2001.9.25., 150–160. o. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52001PC0257>.

7 Hasonló jogfejlődés figyelhető meg a tagállami gyakorlati mozgásterületének szűkülése vonatkozásában pl. a pénzügyi felügyeleti hatáskörök uniós szabályozása esetén. Erről lásd Sereg Péter: Az Európai Unió pénzügyi felügyeleti rendszerének szervezeti felépítése, in: *Miskolci Jogi Szemle*, 14. évfolyam, 2. szám, 2019., 131–153. o.

lami hatáskör gyakorlásának uniós jogi meghatározottsága azonban mégis azzal a következménnyel járhat, hogy a tagállam által meghozott állampolgársági döntéseknek az uniós jogból fakadó jogok érvényesíthetősége érdekében felülvizsgálhatóknak kell lenniük. (Részletesen lásd alább az ítékezési gyakorlat bemutatásánál.)

Az EUB meghatározása szerint „a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása”-ként⁸ tételezett uniós polgárság jellemzőit és az e jogintézményt övező vitákat a jelen cikk nem kívánja bemutatni (pusztán az uniós polgárságból fakadó jogok rövid ismertetésére kerül majd sor). A tanulmány így kizárólag az állampolgársági döntésekre vonatkozó tagállami hatáskör gyakorlásának EUB által kijelölt (jelenlegi) határainak ismertetésére vállalkozik.

2. AZ UNIÓS POLGÁRSÁG TÖRTÉNETI FEJLŐDÉSÉNEK RÖVID BEMUTATÁSA

Az uniós polgárság „újszerű, alkotmányjogilag nem könnyen megragadható”⁹ jogintézményét az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés (MUSZ¹⁰) 8. cikke vezette be a tagállami állampolgárok jogai és érdekei védelmének megerősítése érdekében.¹¹ A MUSZ által adott, és a hatályos Szerződésekben is szereplő megfogalmazás szerint „Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára”. Az az elvi jelentőségű tétel, hogy az uniós polgárság alapját jelentő tagállami állampolgárság szabályainak meghatározására továbbra is a tagállamok jogosultak, pusztán a MUSZ-hoz csatolt, jogi kötőerővel nem rendelkező 2. sz. Nyilatkozatban¹² került kimondásra. Azt a kérdést tehát, hogy egy személy rendelkezik-e egy tagállam állampolgárságával, a nyilatkozat értelmében kizárólag az érintett tagállam nemzeti joga alapján kell eldönteni. A Bíróság közelmúltbeli esetjoga azonban ezt az alapvető tételt keretezi át az uniós jogból fakadó jogok gyakorlásának érvényesíthetőségére tekintettel.

Az uniós polgárság intézményével kapcsolatos tagállami idegenkedés és félelmek kezelése érdekében¹³ az 1997-es Amszterdami Szerződésnek¹⁴ a – MUSZ 8. cikk (1) bekezdé-

sét módosító – 9. cikke a hatályos Szerződésekhez hasonlóan¹⁵ az előbbieket mellett ugyanakkor már azt is rögzítette, hogy „Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot”. Az uniós polgárság kiegészítő jellegére vonatkozó alapvetést a hatályos Európai Unióról szóló Szerződés¹⁶ 9. cikke is megerősíti a demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezések között.

Jóllehet az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdése értelmében az uniós polgárokat megilletik a Szerződések által rájuk ruházott jogok és terhelik az azokban előírt kötelezettségek, a hatályos rendelkezések jelenleg azonban egyoldalúan pusztán többletjogokkal ruházzák fel a tagállami állampolgárokat. Noha jelen cikk nem az uniós polgárság intézményének jelentőségét vagy újszerűségét kívánja bemutatni, a teljesség kedvéért azonban álljanak itt az uniós polgárságból fakadó jogosítványok is, amelyek gyakorlati érvényesülését, valamint az uniós polgárság intézményének fejlődését az Európai Bizottság az EUB ítékezési gyakorlatára is tekintettel háromévente értékeli.¹⁷ A többletjogok¹⁸ a gyakorlatban elsősorban az Európai Unió tagállamainak területén történő szabad mozgásra és tartózkodásra vonatkozó jogot, valamint politikai jogokat jelentenek. (Ez utóbbiak között találjuk az európai parlamenti és helyhatósági választások alkalmával az aktív és passzív választójog lakóhely szerinti tagállamban történő gyakorlásának lehetőségét, valamint az uniós polgárokat harmadik országokban megillető diplomáciai és konzuli védelemre való jogosultságot. Diplomáciai és konzuli védelem akkor kérhető a saját államtól eltérő uniós tagállamtól, ha az érintett uniós polgár állampolgársága szerinti tagállam az adott harmadik országban nem rendelkezik képvisellel. A politikai jogok között említendő továbbá az Európai Parlamenthez és az Európai Ombudsmanhoz benyújtható petíciós jog, valamint az európai polgári kezdeményezés benyújtásának lehetősége is.)

Az Európai Unió Alapjogi Chartája a polgárok jogai között a fentiekén túl a megfelelő ügyintézéshez való jogot és a dokumentumokhoz való hozzáférés jogát is rögzíti.¹⁹ Emellett ugyanakkor az EUB az uniós gazdasági szabadságokat és egyes tagállami szociális juttatásokat is az uniós polgárságon alapuló jogosultság felől közelít meg.²⁰

E rövid kitérő után visszatérve tehát az állampolgársági szabályok megállapítása tagállami jog kérdésére: a tagállami

8 Lásd a C-184/99. sz. Grzelczyk-ügyben 2001. szeptember 21-én hozott ítélet 31. pontját és a C-413/99. sz., Baumbast és R. ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélet 82. pontját.

9 VÁRNAY Ernő–PAPP Mónika: *Magyarázat az Európai Unió jogáról*. Budapest, Wolters Kluwer Hungary, 2023. 42. o.

10 Treaty on European Union, OJ C 191, 29.7.1992, pp. 1–112.

11 MUSZ B. cikk 3. bekezdés.

12 Maastrichti Unió Szerződéshez fűzött 2. sz. Nyilatkozat a tagállami állampolgárságról (Declaration on nationality of a Member State), elérhető: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu/fina_1/dcl_2/sign/eng. A nyilatkozat szövege az alábbi: „The Conference declares that, wherever in the Treaty establishing the European Community reference is made to nationals of the Member States, the question whether an individual possesses the nationality of a Member State shall be settled solely by reference to the national law of the Member State concerned. Member States may declare, for information, who are to be considered their nationals for Community purposes by way of a declaration lodged with the Presidency and may amend any such declaration when necessary.”

13 Lásd J. H. H. Weilert idézi ROSTEK, Karolina; DAVIES, Gareth: The impact of Union citizenship on national citizenship policies. *European Integration online Papers* (EIoP) Vol. 10 (2006) N° 5. 6. o. Elérhető: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2006-005a.htm>

14 Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, OJ C 340, 10.11.1997., 1–144. o.

15 A két szerződés szövege annyiban tér el egymástól, hogy az EUMSZ 20. cikk (1) bekezdésének hatályos *‘shall be additional to’* kifejezése helyett az Amszterdami Szerződés 9. cikkében a *‘complement’* szó szerepelt.

16 Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, HL C 202., 2016.6.7., 1–388. o.

17 A legutóbbi jelentés 2023 decemberében készült, lásd COM(2023) 931 végleges, a Bizottság jelentése az EUMSZ 25. cikke alapján a hatékony uniós polgárság előmozdításáról – 2020–2023, 2023.12.6.

18 A szabad mozgás és tartózkodás jogát az EUMSZ 21. cikke; a helyhatósági és az európai parlamenti választásokon való aktív és passzív választójogot az EUMSZ 22. cikke; a harmadik országok területén – saját képviselő hiányában – diplomáciai és konzuli védelemhez való jogot az EUMSZ 23. cikke; az európai polgári kezdeményezést, a petíciós jogot, valamint az európai ombudsmanhoz való fordulás jogát pedig az EUMSZ 24. cikke tartalmazza.

19 Lásd az Európai Unió Alapjogi Chartája, HL C 202., 2016.6.7., 389–405. o., 41. és 42. cikkek.

20 VÁRNAY–PAPP i. m. 231. o.

mok ezen hatásköre az *uniós polgárságnak* a Maastrichti Szerződés 1992-ben bevezetett intézményével *elméletben nem módosult*, de az EUB későbbi ítélkezési gyakorlata nyomán az állampolgárság elvesztésével és megszerzésével kapcsolatos hatáskörök tagállami gyakorlása *uniós jogi keretek közé szorult*. Olyannyira, hogy a tagállami állampolgársággal kapcsolatos döntésekre vonatkozó hatáskör gyakorlásának uniós joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálatához *immár az uniós jog hivatkozhatóságának általános feltétele, a határon átnyúló elem megléte sem abszolút követelmény*.²¹

Az uniós jog alkalmazhatóságával szemben az EUB ítélkezési gyakorlatában támasztott *általános feltétel* ugyanis az, hogy az uniós jogból fakadó többletjogokra – legáltalánosabban az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmára – történő hivatkozás a szabad mozgás jogának a tagállamok területén történő korábbi gyakorlása, azaz a *határon átnyúló elem megléte* esetén lehetséges.²² Az uniós polgári jogállás – és így az uniós jog relevanciájának – hivatkozhatósága a tagállami állampolgárság elvesztésével és megszerzésével kapcsolatos EUB ítélkezési gyakorlatban azonban már *nem feltétlenül követeli meg a határon átnyúló elem meglétét*,²³ ami az uniós jogi megközelítés szempontjából *nóvumot jelent*.

3. A TAGÁLLAMI ÁLLAMPOLGÁRSÁG ELVESZTÉSÉRE VONATKOZÓ NEMZETI SZABÁLYOK UNIÓS JOGI ÖSSZEFÜGGÉSEI AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK ESETJOGÁBAN

Az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában a Szerződések és az esetjog alapján a *tagállami állampolgársággal* kapcsolatban főszabály szerint két alaptétel érvényesül. Egyfelől a tagállamok szuverenitásából – és annak kölcsönös tiszteletben tartásából – fakadóan a *tagállamok jogosultak meghatározni az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének feltételeit* (lásd MUSZ-hoz csatolt 2. sz. Nyilatkozat), másfelől a tagállamoknak kölcsönösen *el kell ismerniük egymás jogát a saját állampolgáraikkal kapcsolatos szabályok megállapítására*,²⁴ és így nem kérdőjelezhetik meg a másik tagállam által

megadott állampolgárságot, ami szintén a szuverenitás kölcsönös elismerésének és tiszteletben tartásának követelményéhez vezet vissza.

A közösségi integráció tehát az *állampolgárság megadása és elvesztése feltételei meghatározásának tagállami jogát és hatáskörét nem érinti, e jog gyakorlásának módját azonban – az EUB alábbi esetjoga fényében – igen, ugyanis attól, hogy „valamely kérdés a tagállamok hatáskörébe tartozik, [e tény] nem akadályozza meg, hogy az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetekben a vonatkozó nemzeti szabályoknak ez utóbbit tiszteletben kell tartaniuk*”.²⁵

A tagállamok állampolgársági ügyekben fennálló *hatáskörének gyakorlásával szemben* az Európai Unió Bírósága abban az esetben állít uniós jogi korlátot, azaz a tagállami állampolgárság megszerzésére vagy elvesztésére vonatkozó tagállami döntés akkor tekinthető az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetnek, ha a *tagállami állampolgárság elvesztése az uniós polgárság, és így a szabad mozgáshoz való jog (hipotetikus) elvesztését is eredményezi*.²⁶ Az uniós polgári jogállás elvesztése ugyanis jellegénél és következményeinél fogva az uniós jog hatálya alá tartozik.²⁷ Ilyen esetekben a tagállamok a hatáskörüket csak úgy gyakorolhatják, hogy az uniós jogból fakadó jogok hatékony érvényesülésére is tekintettel vannak, azaz „... a tagállamoknak – az állampolgárság terén meglévő hatáskörüik gyakorlása során – tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogot”.²⁸

Az alábbiakban bemutatásra kerülő ítéletek egyértelművé teszik, hogy a tagállami állampolgárság *elvesztésére* vonatkozó nemzeti szabályok megállapításának hatásköréhez az EUB *eljárási garanciákat fűz, és az állampolgársági döntés felülvizsgálatát, adott esetben pedig az állampolgárság ex tunc hatályú visszaállíthatóságát is előírja*, továbbá az uniós polgári jogállást az *Alapjogi Chartára való hivatkozással* is kiegészíti.

21 A szabad mozgás korábbi gyakorlásával kapcsolatos összefüggés EUB általi elengedéséről lásd KONSTADINIDES, Theodore: European Citizenship in a Constitutional Context: where the ‘social’ coexists with the ‘market’. SIEPS, *European Policy Analysis*, November 2022. 8. o.; VAN DER MEL, Anne Pieter: EU Citizenship and Loss of Member State Nationality. *European Papers*, Vol. 3, 2018. No. 3., 1321. o.; valamint GYENEY i. m. [13].

22 Lásd pl. GYENEY i. m. [6].

23 A tagállami állampolgárság megszerzése vonatkozásában lásd alább a C-181/23. sz., *Európai Bizottság kontra Máltai Köztársaság* ügyben 2025. április 29-én hozott ítéletet (a továbbiakban: *Európai Bizottság kontra Máltai Köztársaság*), amelynek tárgya a máltai állampolgárság harmadik országbeli állampolgárok általi megszerzése volt. (A tagállami gyakorlatot az Európai Bizottság kötelezettségzegési eljárás keretében vitatta.) A tagállami állampolgárság *elvesztése* kapcsán lásd alább pl. a *Tjebbes* ügyet, amelyben az EUB szintén *egy belső jogi helyzetben* értelmezte az uniós jogot harmadik országban született holland állampolgárok holland állampolgárságának *ex lege* elvesztése miatt.

24 Lásd a C-369/90. sz. *Mario Vicente Micheletti és társai és Delegación del Gobierno en Cantabria* ügyben 1992. július 7-én hozott ítélet (a továbbiakban Micheletti ügy) 14. pontját: „Thus, once the persons concerned

have produced one of the documents mentioned in Directive 73/148 in order to establish their status as nationals of a Member State, the other Member States are not entitled to challenge that status on the ground that the persons concerned might also have the nationality of a non-member country which, under the legislation of the host Member State, overrides that of the Member State.” Ebben az ügyben azonban nem a tagállami állampolgársági szabályok megállapításának jogszerűsége volt a kérdés, hanem egy személy tagállami állampolgárságának más tagállam általi elismerése, amellyel kapcsolatban a tagállamok nem rendelkeznek hatáskörrel. A tagállami állampolgárság kölcsönös elismeréséről lásd COURTS, Stephen: *On Mutual Recognition and the Possibilities of a “Single European Polity”*: The Opinion of AG Collins in Case C-181/23 *Commission v Malta*. *European Papers*, Vol. 9, 2024, No 2, pp. 818–829.

25 Lásd ennek konzekvens kinyilvánítását az EUB állandó ítélkezési gyakorlatában, pl. a C 689/21. sz. *Udlændinge og Integrationsministeriet* ügyben 2023. szeptember 5-én hozott ítélet (a továbbiakban: *Udlændinge og Integrationsministeriet* ügy) 28. pontjában és az ott idézett ítélkezési gyakorlat szerint.

26 Lásd a C 221/17. sz., *M. G. Tjebbes és társai és a Minister van Buitenlandse Zaken* ügyben 2019. március 12-én hozott ítélet 32. pontját: „... jellegénél és következményeinél fogva az uniós jog hatálya alá tartozik az olyan, egyetlen tagállam állampolgárságával rendelkező, az alapügy felpereseihez hasonló uniós polgár helyzete, aki e tagállam állampolgárságának elvesztését követően az EUMSZ 20. cikkben biztosított jogállás, valamint az azzal összefüggő jogok elvesztésével szembesül.”

27 COM(2023) 931 végleges (lásd fent) 11. o.

28 Lásd a C-135/08. sz. *Janko Rottmann és Freistaat Bayern* ügyben (a továbbiakban: *Rottmann ügy*) 2010. március 2-án hozott ítélet 42. és 45. pontját.

3.1. A TAGÁLLAMI ÁLLAMPOLGÁRSÁG ELVESZTÉSÉRE VONATKOZÓ NEMZETI SZABÁLYOK MEGÁLLAPÍTÁSÁRA IRÁNYULÓ TAGÁLLAMI HATÁSKÖR GYAKORLÁSÁNAK UNIÓS JOGI VIZSGÁLATA AZ EUB ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLATÁBAN

Egy tagállam állampolgárságával rendelkező személy a Szerződések rendelkezéseiből kifolyólag automatikusan uniós polgár is, az uniós polgársága azonban nem önálló, hanem járulékos jellegű, azaz a nemzeti állampolgárságot csak kiegészíti, és nem helyettesíti azt [lásd az EUMSZ 20. cikk (1) bekezdését]. Ebből fakadóan, ha egy tagállami állampolgár, aki nem rendelkezik egy másik tagállam állampolgárságával (azaz nem kettős, vagy többes állampolgár,²⁹ vagy ha igen, úgy a további állampolgársága nem az Unió valamely tagállamához köthető) elveszti az uniós polgári jogállásának alapját képező tagállami állampolgárságát, úgy automatikusan az uniós polgárságát is elveszti. Az érintett személy uniós polgársága önállóan nem maradhat fenn, és tagállami állampolgárság nélkül az e státusból fakadó többletjogokat sem gyakorolhatja. A tagállami állampolgárság elvesztése nyomán az uniós polgárságból fakadó jogok gyakorlását érintő eddigi EUB-ítéletek a szerző álláspontja szerint jelenleg négy csoportba sorolhatók (lásd alább).

3.1.1. HONOSÍTÁS VISSZAMENŐLEGES HATÁLYÚ VISSZAVONÁSA

Az uniós polgárság – hontalanná válás nyomán történő – elvesztése volt a tárgya az EUB Rottmann-ügyben hozott ítéletének, amelyben a Bíróság elsőként foglalkozott a tagállami állampolgárságtól való megfosztás uniós polgári jogállást érintő következményeivel. A konkrét ügyben J. Rottmann osztrák állampolgár a foglalkozás körében elkövetett súlyos család gyanúja miatt megindított nyomozás folyamán az uniós polgárságból fakadó szabad mozgás jogával élve Németországba költözött. Ott rövidesen német állampolgárságért folyamodott, amelyet honosítással megkapott, de a honosítási eljárás során elmulasztotta közölni, hogy Ausztriában elfogatóparancsot adtak ki ellene. A németországi honosítás – az osztrák jognak megfelelően – J. Rottmann osztrák állampolgárságának elvesztését vonta maga után. Tekintettel azonban arra, hogy J. Rottmann a német állampolgárságot család módján szerezte meg, az illetékes német hatóság a honosítást visszamenőleges hatállyal visszavonta, aminek következtében Rottmann úr hontalanná vált. Az EUB-nak az ügyben arról kellett állást foglalnia, hogy a honosítási döntés visszavonása ellentétes-e az uniós joggal akkor, ha az állampolgársági döntés visszavonása az érintett személyt megfosztja az uniós polgári jogállásától és az azzal összefüggő jogok gyakorolhatóságától.

29 Ha egy tagállami állampolgár egy harmadik ország állampolgárságával is rendelkezik, úgy e személyt az uniós jog szempontjából uniós polgárnak – és nem harmadik országbeli állampolgárnak – kell tekinteni. Az érintett így az uniós polgárságból fakadó jogait gyakorolhatja. E kérdés állt Micheletti ügy középpontjában is.

Az EUB az előterjesztett kérdés és a tényállás kapcsán megállapította, hogy önmagában az uniós polgárság elvesztésének lehetősége „nem védi meg” az egyént a tagállami állampolgárság elvesztésétől. Ugyanakkor a Bíróság kimondta, hogy a tagállami állampolgárság elvesztésének kérdése, amennyiben az az uniós polgárság elvesztését is eredményezi, úgy az uniós jog hatálya alá tartozik, ezáltal a tagállamoknak az uniós jogból fakadó kötelezettségeikre ez esetben is figyelemmel kell lenniük.³⁰ A honosítás tagállami visszavonása tehát nem volt ellentétes az uniós joggal, még akkor sem, ha az hontalansághoz és az uniós polgárság elvesztéséhez vezetett. Ugyanakkor mivel a nemzeti hatóság állampolgárságot visszavonó határozata az uniós polgársági státuszra és az abból fakadó jogok gyakorlására is kihat, az EUB értékelése szerint az állampolgárságot visszavonó határozat kapcsán mindig vizsgálni kell az arányosság elvének tiszteletben tartását. Ez a konkrét esetben annak megítélését is jelenti, hogy a honosítás visszavonására irányuló határozat hatálybalépése előtt az érdekelt személy részére kell-e észszerű időt biztosítani a származási tagállam állampolgársága visszaszerzésének megkísérlésére.³¹

3.1.2. HONOSÍTÁSÁRA VONATKOZÓ BIZTOSÍTÉK VISSZAVONÁSA

A Wiener Landesregierung ügy³² a még meg nem szerzett, de kilátásba helyezett állampolgárság várományának elvesztését érintette. Az ügyben egy Ausztriában élő észt állampolgár folyamodott osztrák állampolgárságért, amelynek megszerzéséhez az osztrák hatóságok annak fejében adták meg részére a honosítására vonatkozó biztosítékot, hogy a kérelmező az osztrák állampolgársági törvényre tekintettel lemond a másik, jelen esetben észt állampolgárságáról. A kérelmező az észt állampolgárságáról lemondva hontalanná vált, ami – várakozásai szerint – azonban csak ideiglenes állapot lett volna. Mindeközben az osztrák hatóságok a kérelmező által elkövetett kisebb súlyú, de számos közigazgatási szabálysértés³³ miatt közrendi és közbiztonsági okra hivatkozva megvonták az érintett észt hölgytől az állampolgársági biztosítékot. A Bíróság az esettel kapcsolatban megállapította, hogy az egyébként közigazgatási bírsággal szankcionált szabálysértések elkövetése és ennek nyomán a honosítási biztosíték visszavonása nem tekinthető arányosnak az elkövetett szabálysértések súlyával. Az EUB arra is felhívta a figyelmet, hogy ha a honosítás már megtörtént volna, úgy az észt kérelmező által elkövetett szabálysértések nem eredményezték volna a honosítás visszavonását, így Ausztria e szabálysértésekre a honosítási biztosíték visszavonásának indokaként sem hivatkozhatna. Következésképpen az elkövetett szabálysértések nem jelentenek olyan

30 Ibid. 42. pont.

31 Ibid. 55–59. pontok.

32 C-118/20. sz., JY és Wiener Landesregierung ügyben 2022. január 18-án hozott ítélet (a továbbiakban: Wiener Landesregierung ügy).

33 A szabálysértések (műszaki érvényességet igazoló matrica gépjárművére való felhelyezésének elmulasztása, ittas vezetés) elkövetésére részben az állampolgárság megszerzésére vonatkozó biztosíték megadását megelőzően került sor. Lásd az ítélet 17. pontját.

veszélyt a közrendre és a közbiztonságra, amely az uniós polgári jogállás végleges elvesztését indokolhatja.³⁴

A Bíróság a konkrét esetben azt is kimondta, hogy ha a leendő állampolgárság szerinti ország az állampolgárság megszerzéséhez a másik ország állampolgárságáról való lemondást írja elő, akkor az érintett általi lemondást – és így az uniós polgárságról való lemondást – *nem lehet a személy részéről önkéntesnek tekinteni*. Az érintett tagállamoknak pedig együtt kell működniük annak érdekében, hogy az egyén számára az uniós jogból fakadó jogok hatékony érvényesülését biztosítsák, amely kötelezettség elsősorban a leendő állampolgárság szerinti tagállam hatóságainak a honosítási biztosíték megadásának visszavonása esetén arról is meg kell győződniük, hogy az érintett személy helyzetére gyakorolt következményeket is figyelembe véve az adott intézkedés arányosnak tekinthető-e. A Bíróság értékelése szerint a közúti közlekedésről szóló törvénybe ütköző közigazgatási szabálysértésekre alapozott, állampolgárságra kiható döntés esetén az arányosság követelménye nem teljesül.

3.1.3. ÁLLAMPOLGÁRSÁG EX LEGE TÖRTÉNŐ ELVESZTÉSE

(i.) A Tjebbes-ügyben négy, huzamosan külföldön (azaz harmadik országban: Kanada, Svájc, Irán) tartózkodó kettős állampolgár veszítette el holland állampolgárságát, tekintettel arra, hogy a holland állampolgársági törvény értelmében tízéves, megszakítás nélküli Hollandián és az Európai Unión kívüli szokásos tartózkodás esetén a törvény erejénél fogva beáll a holland állampolgárság elvesztése, ami a szülők érintettsége esetén a kiskorú gyermekek vonatkozásában is érvényesül. (Amennyiben az érintett személy az említett tízéves időszakon belül holland állampolgárságot igazoló okmány, vagy úti okmány kiállítását kéri, úgy e tény az állampolgárság elvesztését kizárja.)

Ítéletében az EUB elismerte annak jogszerűségét, hogy „egy tagállam védeni kívánja a közötte és állampolgárai között meglévő, szolidaritáson és hűségen alapuló, különös kapcsolatot, valamint az állampolgársági jogviszony alapját képező jogok és kötelezettségek kölcsönösségét”,³⁵ ezért úgy ítélte meg, hogy a holland állampolgársági törvény jogszerűen követeli meg az országgal fennálló *tényleges kapcsolat meglétét*. A Bíróság ugyanakkor fenntartotta, hogy a tagállami állampolgárság elvesztésének az egyénre és adott esetben a családtagjaira gyakorolt uniós jogi következményeit ilyenkor is vizsgálni kell, azaz az eljáró hatóságoknak értékelniük kell, hogy az állampolgárság elvesztése az uniós jogra tekintettel, olyan következményekkel jár-e, amelyek a nemzeti jogalkotó által követett célhoz képest aránytalan módon hatnának az érintettek családi és szakmai életének alakulására (arányossági teszt).³⁷

Az eljáró nemzeti hatóságoknak és bíróságoknak tehát „módjában kell, hogy álljon, hogy járulékos jelleggel vizsgálják az állampolgárság elvesztésének következményeit, és adott

esetben *ex tunc* hatállyal visszaállítsák az érintett személy állampolgárságát.³⁸ Az ügyben tehát az EUB a tagállami hatóságok számára szigorú arányossági elemzést, és az állampolgársággal összefüggő döntések uniós jogi következményeire tekintettel történő egyedi felülvizsgálatát írja elő. A Bíróság ítéletében az Alapjogi Chartának a gyermek mindenek felett álló érdekére vonatkozó rendelkezéseinek figyelembevételére is felszólította az eljáró nemzeti hatóságokat.

(ii.) Ugyancsak *ex lege* elvesztett állampolgárság volt a tárgya a Stadt Duisburg és társai egyesített ügyeknek³⁹ is, amelyekben öt korábban török állampolgár 1999-ben honosítással német állampolgárságot szerzett, ennek érdekében azonban a német törvények értelmében le kellett mondaniuk török állampolgárságukról. A német állampolgárság megszerzését követően azonban az érintett személyek röviddel később kezdeményezték a török állampolgárság visszaszerzését, amelyet ismételt meg is kaptak. A német állampolgársági törvény 2000. január elsején életbe lépett módosítása értelmében ugyanakkor a török állampolgárság visszaszerzése a német állampolgárság automatikus elvesztését eredményezte. (Amennyiben azonban az érintettek előzetesen kérvényezték volna a német hatóságoktól a német állampolgárság megtartását, úgy az állampolgárság elvesztése nem következett volna be.)

Az EUB ebben az ügyben is elismerte a honosítással szerzett (német) állampolgárság automatikus elvesztésére irányuló német állampolgársági törvény rendelkezéseinek jogszerűségét,⁴⁰ azonban a korábbi esetjogra tekintettel szintén előírta a német hatóságoknak, hogy tegyék lehetővé az uniós polgárság elvesztésének az érintett személyre gyakorolt következményei arányosságának egyedi vizsgálatát. A Bíróság a honosítással megszerzett, de később elvesztett állampolgárság fenntartásának, vagy *ex tunc* hatályú helyreállításának lehetőségét, valamint az Alapjogi Chartában biztosított jogokkal való összhang biztosítását ez esetben is előírta a tagállami hatóságoknak.⁴¹

(iii.) A korábban *ex lege* elvesztett tagállami állampolgárság *ex tunc* hatályú visszaállíthatóságát és az egyedi körülményekre vonatkozó arányossági vizsgálatot írt elő a Bíróság az Udlændinge- og Integrationsministeriet⁴² ügyben is, amelyben a dán jog azon rendelkezését vizsgálta, amelynek értelmében a 22. életév betöltését megelőzően benyújtott kérelem hiányában a dán állampolgárság a törvény erejénél fogva megszűnik, kivéve, ha a megszűnés hontalanságot eredményezne. Az adott ügyben az Amerikai Egyesült Államokban élő és Dániával tényleges kapcsolatot fenn nem tartó dán–amerikai kettős állampolgár csak a 22. életévének betöltését követően nyújtotta be a kért nyilatkozatot a dán hatóságoknak az állampolgárság fenntartásáról, amelyet a hatóságok elutasítottak.

Értékelésében a Bíróság a dán állampolgársági jogszabály vitatott rendelkezését *nem tartotta az uniós joggal ellentétesnek*, de szintén előírta, hogy ha „valamely tagállam állampolgárságának elvesztése [...] az uniós polgári jogállás, valamint

34 Wiener Landesregierung ügy 70–73. pontok.

35 Ibid. 51. pont.

36 Ibid. 33. pont.

37 Ibid. 40. pont.

38 Ibid. 39–42. pontok.

39 C-684/22–C-686/22. sz., S. Ö. és a Stadt Duisburg és társai egyesített ügyekben 2024. április 25-én hozott ítélet.

40 Ibid. 41. pont.

41 Ibid. 44. és 47. pontok.

42 C-689/21 sz., Udlændinge- og Integrationsministeriet ügyben 2023. szeptember 5-én hozott ítélet.

az ahhoz kapcsolódó jogok elvesztését vonja maga után, [úgy] a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoknak és bíróságoknak módjukban kell, hogy álljon, hogy megvizsgálják az állampolgárság ezen elvesztésének az uniós jogra tekintettel fennálló következményeit, és adott esetben *lehetővé tegyék e személy számára az állampolgárságának fenntartását* vagy *ex tunc* hatállyal történő helyreállítását.⁴³

A Bíróság az ügyben az *Európai Unió Alapjogi Chartájára is hivatkozott*, miszerint a nemzeti bíróságoknak meg kell bizonyosodniuk afelől, hogy az állampolgárság *ex lege* elvesztése összhangban van a Charta 7. cikke által biztosított családi élet tiszteletben tartásához való joggal is.

3.1.4. AZ UNIÓS POLGÁRSÁG BREXIT NYOMÁN TÖRTÉNŐ ELVESZTÉSE

A Bíróság a brexit kapcsán több olyan ügygel is szembeült, amelyekben a brit állampolgárok korábbi uniós polgárságából fakadó jogainak az országuk Európai Unióból történő kilépése miatti elvesztésének jogszerűségéről kellett döntenie. Jóllehet a Szerződések rendelkezéseiből és a Rottmann-ügyben kidogozott alaptételből egyértelműen következik, hogy az uniós polgárság csak járulékos jellegű, és mint ilyen, tagállami állampolgárság nélkül az egyén számára önállóan nem biztosíthat jogokat, ezt azonban egy francia bíróság előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés keretében (EP kontra Préfet du Gers ügy⁴⁴), valamint magánszemélyek *a Tanácsnak a kilépési megállapodás megkötéséről szóló határozatának megsemmisítésére* irányuló kereseteikben⁴⁵ mégis vizsgálat tárgyává tették. A Bíróság e téren ugyanakkor *nem vezetett be jogfejlesztő értelmezést, bár a korábbi ítélkezési gyakorlatától részben eltért* (lásd alább). A hivatkozott ügyekben a Bíróság a megsemmisítési kereseteket elutasította, és ismételten kimondta, hogy az uniós polgári jogállás és ennek következtében az e jogálláshoz kapcsolódó jogok elvesztése az Egyesült Királyság Európai Unióból történő kilépésére irányuló egyedi és szuverén döntésének automatikus következménye, nem pedig a kilépésről rendelkező megállapodásé vagy a vitatott tanácsi határozaté, így a kérdés nem vizsgálható.⁴⁶

Az említett megsemmisítési keresetekben *az uniós polgárságból fakadó jogok általánosságban hivatkozott elvesztéséhez képest* az EP kontra Préfet du Gers ügyben az EUB annyiban konkrétabb helyzetet vizsgált, miszerint az ügy tárgyát egy brit állampolgárnak, *a nem francia állampolgár uniós polgárok külön választói névjegyzékéből történő törlése*, és így az uniós jogból fakadó passzív választójoga gyakorolhatóságának kérdése

képezte. EP egy francia állampolgárral kötött házasságot, és közel negyven éve élt már Franciaországban, ahol állampolgárságot nem kért és nem is kapott, így nem rendelkezett a francia állampolgárokat megillető szavazati joggal. A brit jogszabályok értelmében azonban az országból való távollétének huzamos időtartama miatt EP már az Egyesült Királyságban sem volt jogosult részt venni a választásokon. Az Egyesült Királyság Unióból történő kilépését követően EP-t Franciaországban törölték a vonatkozó külön választói névjegyzékből. A határozat megtámadásának felülvizsgálata keretében eljáró nemzeti bíróság úgy értékelte, hogy a brit kilépési megállapodás alkalmazása *aránytalan mértékben sérti EP választáshoz való alapvető jogát*.⁴⁷

Értékelésében az EUB ugyanakkor nem osztotta a nemzeti bíróság álláspontját, és így egyrészt megerősítette, hogy az a körülmény, hogy valamely korábban uniós polgár magánszemély *gyakorolta a más tagállam területén a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát*, nem teszi lehetővé számára, hogy megtartsa az uniós polgári jogállást és az abból fakadó jogokat, ha a származási államának az Unióból való kilépését követően már nem rendelkezik valamely tagállam állampolgárságával.⁴⁸ Az EUB ez esetben *az arányosság kérdését nem tartotta vizsgálhatónak*,⁴⁹ *amivel azonban eltért az állampolgárság elvesztésének más esetei kapcsán kidogozott saját doktrínájától*. Míg ugyanis *(i.)* a tagállami állampolgárság elvesztésével kapcsolatos egyedi hatósági döntések, vagy azok bírósági felülvizsgálata során az eljáró hatóságok számára az EUB egyébként előírja az állampolgárság elvesztésének az érintett személyre gyakorolt következményeinek vizsgálatát, addig *(ii.)* az Egyesült Királyság kilépése nyomán elvesztett uniós polgárság esetén viszont nem állapít meg ilyen követelményt, mivel az állampolgárság elvesztése a korábbi tagállam szuverén döntésének automatikus következményeként értékelhető. E tekintetben tehát a Bíróság értelmezésében a két helyzet *[(i. és ii.)]* alapvetően eltér, követelményeik egymásra kölcsönösen nem alkalmazhatók.⁵⁰

3.2. A TAGÁLLAMI ÁLLAMPOLGÁRSÁG ELVESZTÉSÉNEK GYAKORLATI KÖVETKEZMÉNYEI AZ UNIÓS JOGBAN BIZTOSÍTOTT SZABAD MOZGÁS ÉS TARTÓZKODÁS JOGA SZEMPONTJÁBÓL

A tagállami állampolgárságon alapuló uniós polgárságból fakadó jogok kapcsán az állampolgárok számára – még a passzív választójog gyakorlásával összefüggésben is – a szabad mozgás és tartózkodás jogának van talán a legkézenfekvőbb gyakorlati jelentősége, így érdemes lehet vázlatosan megvizsgálni az uniós polgári jogállás elvesztésének *a tartózkodási jogra gyakorolt következményeit*.

(i.) Eszerint amennyiben egy kettős, vagy többes állampolgár legalább két uniós tagállam állampolgárságával is

43 Lásd Legfontosabb ítéletek válogatása 2023, Európai Unió Bírósága. Kutatási és Dokumentációs Igazgatóság 2024. február. 71. oldal. Elérhető: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-04/selection_grands_arrets_2023_hu.pdf. A dán hatóságok egyébként az ítélet nyomán módosították a saját eljárásukat, lásd <https://tyskland.um.dk/nyheder/eu-domstolen>.

44 C-673/20. sz. EP kontra Préfet du Gers és Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ügyben 2022. június 9-én hozott ítélet (a továbbiakban: Préfet du Gers ügy).

45 Lásd a C-499/21. P sz., *Silver és társai kontra Tanács*; a C-501/21. P sz. *Shindler és társai kontra Tanács*; valamint a C-502/21. P sz. *David Price és kontra Tanács* ügyekben 2023. június 15-én hozott ítéleteket.

46 Lásd erről még COM(2023) 931 végleges (lásd fent) 11. o.

47 *Préfet du Gers* ügy 36. pont.

48 *Ibid.* 52. pont.

49 Ilyen „... körülmények között sem a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai, sem azok bíróságai nem kötelezhetők arra, hogy az arányosság elvére tekintettel egyedileg megvizsgálják az uniós polgári jogállás elvesztése által az érintett személyre gyakorolt következményeket.” lásd *Préfet du Gers* ügy 31. pont.

50 *Ibid.* 62. pont.

rendelkezik, amelyből az egyiket elveszti ugyan, de a másik tagállami állampolgársága fennmarad, úgy az uniós polgári státuszát nem veszíti el, és az uniós polgárságból fakadó jogok, beleértve a másik tagállam területén való szabad mozgás és tartózkodás jogát, továbbra is megilletik őt.

A fent ismertetett Wiener Landesregierung ügy az állampolgárság várományosának magatartásával összefüggésben a *közrendi és közbiztonsági kifogások* hivatkozhatóságának kérdését is felvetette. A hatályos uniós jogban az uniós polgárok alapvető jogosítványaként megjelenő *szabad mozgáshoz való jog* – azaz valamely tagállam területére történő beutazás és az ott történő tartózkodás – bizonyos esetekben korlátozható: erre nézve az általános felhatalmazást az EUMSZ 21. cikke teremti meg, az irányadó másodlagos jogforrás pedig az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv. A kiutasítás, mint közrendi intézkedés alkalmazásának feltételei az *uniós polgárok esetében a legszigorúbbak*: az adott országban történő ötéves huzamos tartózkodást követően csak súlyos közrendi és közbiztonsági okból⁵¹ kerülhet sor kiutasításra, míg tíz év huzamos tartózkodást követően főszabály szerint az uniós polgárok és családtagjaik nem utasíthatók ki, kivéve, ha azt a közbiztonság tagállamok által meghatározott nyomós oka indokolja.⁵²

(ii.) Amennyiben azonban egy tagállami állampolgársággal rendelkező személy (aki ez esetben akár kettős, vagy többes állampolgár is lehet, ha a további állampolgársága harmadik országbeli, tehát az uniós jog szempontjából nem releváns) veszíti el a tagállami állampolgárságát, és az nem kerül visszaállításra, úgy e személy a továbbiakban az uniós polgárságból fakadó jogainak gyakorlására sem hivatkozhat (lásd pl. a fent ismertetett Préfet du Gers ügyet). Az érintett személyt az uniós jog alkalmazása szempontjából harmadik országbeli személynek kell tekinteni, akinek a tartózkodási feltételeire külön irányelvek lesznek alkalmazandók,⁵³ amelyek pl. *közrendi kérdésekben a kiutasítás lehetőségét tekintve szintén differenciálnak* attól függően, hogy az érintett milyen hosszú ideje tartózkodik a fogadó ország területén, illetve *milyen jogcímen teszi ezt* (önálló, vagy származékos, pl. eltartott családtag). *Huzamos tartózkodási joggal rendelkező harmadik országbeli állampolgárok kiutasítása* közrendi és közbiztonsági okokra hivatkozással az uniós polgárookra vonatkozóan

51 Az EUB a közrendnek és a közbiztonságnak az uniós jogi *sui generis* fogalmát dolgozta ki. Eszerint a közrendre és a közbiztonságra történő hivatkozást szigorúan kell értelmezni, és *egy uniós polgár és családtagja csak akkor utasítható ki a fogadó országból, ha valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt jelent, amely érinti a társadalom valamely alapvető érdekét, vagy sérti az adott ország közbiztonságát.* A kiutasítási határozatnak kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán kell alapulnia, korábbi büntető ítéletek önmagukban nem alapozhatják meg a kiutasítást, és az gazdasági megfontolásokon (fogadó ország szociális ellátórendszerére nehezedő súly) sem alapulhat. Lásd erről az 2004/38/EK irányelv 27. cikkét, amely szintén az EUB korábbi esetjogának kodifikálását jelenti.

52 Lásd a 2004/38/EK irányelv 28. cikkét.

53 Lásd ezek felsorolását a harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról szóló 2023. évi XC. törvény 292. §-ában. A két legfontosabb irányelv e tekintetben a családtagjainak jogáról szóló, 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK irányelv, valamint a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25-i 2003/109/EK irányelv.

megállapított feltételek esetén lehetséges, de a tagállamoknak az érdemi jogorvoslat lehetőségét biztosítaniuk kell.⁵⁴

Az uniós polgárságot keletkeztető tagállami állampolgárság elvesztését követően az *uniós polgárnak egy harmadik ország állampolgárságával rendelkező (akár eltartott) családtagja, vagy leszármazója szintén csak kivételes esetekben utasítható ki*, és a tagállami hatóságoknak ilyen esetekben is figyelembe kell venniük a gyermek mindenekfelett álló érdekét és a családi élet egységének szempontját.⁵⁵

4. AZ UNIÓS JOG ALKALMAZÁSÁNAK EGY ÚJONNAN „MEGTALÁLT” TERÜLETE: A TAGÁLLAMI ÁLLAMPOLGÁRSÁG MEGSZERZÉSÉRE VONATKOZÓ NEMZETI SZABÁLYOK UNIÓS JOG ALÁ RENDELÉSE

A tagállami állampolgárság megszerzésére vonatkozó tagállami hatáskör gyakorlásának uniós jogi korlátaira nézve az EUB az első és eddigi egyetlen alkalommal, az Európai Bizottság által Máltával szemben az ún. „arany útlevél” odaítélése ügyében indított kötelezettségszegési eljárásban nyilvánított véleményt.⁵⁶ A kötelezettségszegési eljárás alapját az képezte, hogy Málta a máltai állampolgárságot *viszterhes ügyleti jellegű befektetői állampolgárság* kijánlása⁵⁷ által az *országgal való tényleges kapcsolat előírása nélkül*, meghatározott összeg befizetése, adományozása, vagy bizonyos értékű lakóingatlan megvásárlása, illetve bérleti díjának megfizetése esetén⁵⁸ adta meg főként orosz és belarusz állampolgároknak. Ráadásul Málta a programot kifejezetten az uniós polgárságból fakadó szabad mozgás és tartózkodás joga gyakorlásának lehetőségével hirdette és népszerűsítette.⁵⁹ (A máltai befektetői állampolgársági program, amelyet a kötelezettségszegési eljárás tárgyát képező 2020-as program módosított, 2014 óta létezik. Az Európai Bizottság Málta mellett korábban Ciprust⁶⁰ és Bulgáriát is vizsgálta⁶¹ az általuk fenntartott befektetői állam-

54 2003/109/EK irányelv 12. cikk.

55 2003/86/EK irányelv 9. preambulumbekkezdés és 5. cikk (5) bekezdés, valamint 2003/109/EK irányelv 20. preambulumbekkezdés.

56 Lásd a C-181/23. sz. *Európai Bizottság kontra Máltai Köztársaság* ügyben 2025. április 29-én kötelezettségszegési eljárásban hozott ítélet tárgya a máltai állampolgárság közvetlen befektetéssel nyújtott kivételes szolgáltatokra tekintettel történő honosítás útján való megszerzésének lehetőségét.

57 Lásd a 2020. június 28-án elfogadott 2020. évi Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act.

58 A feltételek pontos összefoglalását lásd *Európai Bizottság kontra Máltai Köztársaság* ügy 102. pont.

59 Lásd Collins főtanácsnok *Európai Bizottság kontra Máltai Köztársaság* ügyben tett indítványának 22. pontját: „A program népszerűsítésére feljogosított ügynökök által közzétett promóciós anyagok a máltai állampolgárság megszerzésének egyik előnyeként azt a lehetőséget hirdetik, hogy a honosított állampolgár egy másik tagállamban vagy egy schengeni társult államban telepedhet le.”

60 Lásd *Investor citizenship schemes: European Commission opens infringement proceedings against Cyprus and Malta for “selling” EU citizenship.* Európai Bizottság sajtóközlemény, 2020. 10. 20. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1925.

61 Lásd erről a Bizottság vonatkozó jelentését: COM(2019) 12 final, Report from the Commission: Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union, 23.1.2019.

polgársági programok miatt, az eljárásokat azonban a Bizottság e két ország esetében – a befektetői állampolgársági programok leállítására miatt⁶² – nem léptette tovább.)

Jogi szempontból az ügy több érdekes aspektust is tartalmaz. *Egyfelől* az ügy tárgya az Európai Unió Bírósága által korábban nem vizsgált szabályozási területet von az EU-jog hatálya alá. Eszerint a MUSZ-hoz csatolt 2. sz. Nyilatkozatban (lásd fent) foglalt egyértelműsítés, miszerint „[a]zt a kérdést, hogy egy személy rendelkezik-e egy tagállam állampolgárságával, kizárólag az érintett tagállam nemzeti jogára hivatkozva kell eldönteni”, relativizálódik. Ennek oka, hogy a Bíróság immár a tagállami állampolgárság megadására (és nem pusztán a korábbi esetjog szerinti állampolgárság elvesztésének eseteire) vonatkozó tagállami hatáskörre nézve is megállapítja azt, hogy e hatáskört az uniós jog tiszteletben tartásával kell gyakorolni.⁶³

Másfelől a tagállami állampolgársági szabályozás uniós jogi összeegyeztethetlenségét (azaz a tagállami kötelezettségesség tényét) az EUB az uniós polgárság létrehozásáról rendelkező EUMSZ 20. cikk mellett alapvetően egy kiegészítő jellegű elvi jogalapra, a tagállamok lojális együttműködési kötelezettségének és az uniós polgárság Szerződések szerinti eszméjének megsértésére alapozva állapította meg. 2025. áprilisi meghozatala óta az ítélet jelentős szakirodalmi visszhangot váltott ki, de a Bíróság érvelését és a kötelezettségesség tényére vonatkozó jogi következtetését vélhetően több szerző találja aggályosnak,⁶⁴ mint ahányan védelmükbe veszik⁶⁵ azt. A kritikák többek között azon alapulnak, hogy a Bíróság a lojális együttműködés kötelezettségének megsértését *anélkül állapítja meg, hogy tisztázná azt, hogy az uniós jog mely célkitűzése került valójában veszélybe,*⁶⁶ és érvelése végső soron homályos, és jogilag gyenge lábakon áll.⁶⁷

Harmadrészt az ügy azért is lehet figyelemre méltó, mivel az EUB ítélkezési gyakorlatában azon kifejezetten ritka esetek közé tartozik, amikor a főtanácsnok és az EUB álláspontja, valamint egy jogkérdésnek a főtanácsnok és az EUB általi uniós jogi megítélése teljesen eltér egymástól. Jelen esetben az ügyben eljáró Collins főtanácsnok indítványában a Bizott-

ság keresetének elutasítását (!) javasolta⁶⁸ a Bíróságnak, mivel értékelése szerint a tagállamok állampolgársági jogra vonatkozó belső jogi szabályozásával szemben *jelenleg nincs olyan elvárás,*⁶⁹ amely alapján az állampolgárság megadása érdekében bármilyen konkrét előírást, tehát például az állampolgárságot megadó országgal fennálló *tényleges kapcsolat meglétét meg lehetne követelni a tagállamoktól.*⁷⁰ Ezzel szemben a Bíróság a tagállami állampolgárság megadásának áruba bocsátáshoz hasonló visszerthes ügyleti jellegű eljárást az uniós polgárságra és a lojális együttműködés kötelezettségére vonatkozó szerződési cikkekből eredő kötelezettségek megsértéseként értékelte, hasonlóan a Bizottság által képviselt állásponthoz, amely szerint Málta a befektetői állampolgársági programmal veszélyeztette és aláasta az uniós polgárság lényegét és integritását.⁷¹

4.1. A BIZOTTSÁG KONTRA MÁLTA ÜGYBEN HOZOTT ÍTÉLET LEHETSÉGES UNIÓS JOGI KÖVETKEZMÉNYEI

Tekintettel arra, hogy a Bíróság ítélete a máltai befektetési állampolgársági programról kötelezettségesség eljárársban született, érdemes felvetni annak gyakorlati következményeit a tagállam, illetve – ez esetben – az állampolgárságot ilyen módon megszerző személyek vonatkozásában is. Egy kötelezettségesség eljárárs keretében hozott ítéletben az EUB pusztán a kötelezettségesség, azaz az uniós jog adott rendelkezése megsértésének tényét állapíthatja meg, de a megfelelés módját nem írhatja elő a tagállam számára. A tagállam által az ítéletnek való megfelelés érdekében hozott intézkedéseket az *Európai Bizottság vizsgálja meg,* és amennyiben úgy találja, hogy a tagállam nem teszi meg az EUB ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, úgy ismételtan a Bírósághoz fordul-

62 ZABROCKA, Magdalena: *The sale of EU Citizenship and the 'Law' behind it*, Statelessness & Citizenship Review, Vol 5 No 1 (2023), <https://doi.org/10.35715/SCR5001.114>.

63 *Európai Bizottság kontra Máltai Köztársaság* ügy 81. pont.

64 Lásd pl. VAN DEN BRINK, Martijn: *Why bother with legal reasoning?: The CJEU Judgment in Commission v Malta (Citizenship by Investment)*, VerfBlog, 2025/5/05, <https://verfassungsblog.de/why-bother-with-legal-reasoning/>, DOI: [10.59704/7facd9bb1128174c](https://doi.org/10.59704/7facd9bb1128174c) [a továbbiakban: VAN DEN BRINK (2025a)]; KOCHENOV, Dimitry: *Op-Ed: "Never mind the Law, again: Commission v. Malta (C-181/23)"*, EULAW Live, 2025. 04. 30, elérhető: <https://eulawlive.com/op-ed-never-mind-the-law-again-commission-v-malta-c-181-23/>; PEERS, Steve: *Pirates of the Mediterranean meet judges of the Kircheng: the CJEU rules on Malta's investor citizenship law*, EU Law Analysis, 2025. 04. 30. Elérhető: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2025/04/pirates-of-mediterranean-meet-judges-of.html>.

65 Lásd pl. WAGNER, Lorin-Johannes: *Fury and Surprise Anchored in Dogmas and Myths: Reflections on Commission v. Malta and its Discontents*, VerfBlog, 2025/5/26, <https://verfassungsblog.de/fury-and-surprise-anchored-in-dogmas-and-myths/>, DOI: [10.59704/52ed07d8d8bab3be](https://doi.org/10.59704/52ed07d8d8bab3be); SPIEKER, Luke Dimitrios: *It's solidarity, stupid!: In defence of Commission v Malta*, VerfBlog, 2025/5/07, <https://verfassungsblog.de/its-solidarity-stupid/>, DOI: [10.59704/1c01a5b4a98d6cb3](https://doi.org/10.59704/1c01a5b4a98d6cb3).

66 VAN DEN BRINK (2025a) i. m.

67 A kritikai kommentárok áttekintéséről lásd SPIEKER i. m.

68 A főtanácsnoki indítvány uniós jogi érvelésének helyességének értékeléséről lásd VAN DEN BRINK, Martijn: *Concise, Clear, and Convincing: The Opinion of Advocate General Collins in Commission v Malta (Citizenship for Sale)*, VerfBlog, 2024/10/09, <https://verfassungsblog.de/concise-clear-and-convincing/>, DOI: [10.59704/b04965681d86f7f1](https://doi.org/10.59704/b04965681d86f7f1).

69 Itt kell megjegyezni, hogy az uniós jog e tekintetben részben eltér a nemzetközi jog *Nottebohm-ügyben* kialakított doktrínájától. A hágai Nemzetközi Bíróság 1955-ös *Nottebohm-ügyben* hozott ítéletében rögzítette a diplomáciai védelem feltételét, mely szerint az állampolgárság csak akkor ad jogot védelemre, ha az állampolgárság az egyénnek az állampolgársága szerinti államhoz fűződő *bensőséges kapcsolatot (genuine link)* fejezi ki. Ezt erősíti meg Collins főtanácsnok is az *Európai Bizottság kontra Máltai Köztársaság* ügyre vonatkozó indítványának 57. pontjában, lásd „Az uniós joggal összefüggésben a 2. sz. Nyilatkozat és a Micheletti ítéletből következő ítélkezési gyakorlat megakadályozza a tagállamokat abban, hogy ne ismerjék el valamely másik tagállam állampolgárságának megadását, amit úgy tűnik, hogy a *Nottebohm-ítélet* támogat.”

70 Lásd Collins főtanácsnok *Európai Bizottság kontra Máltai Köztársaság* ügyben tett indítványának 57. pontját. Eszerint: „Az uniós jog szerinti, más tagállamok által nyújtott állampolgárság elismerésére vonatkozó kötelezettség az egyes tagállamok szuverenitásának kölcsönös elismerését és tiszteletben tartását jelenti, nem pedig olyan eszköz, amely aláasta a tagállamok e területen fennálló kizárólagos hatáskörét. Az ellenkező megállapítás megszüntetné a Szerződésekben a nemzeti és az uniós polgárság között gondosan kialakított egyensúlyt, és a tagállamok hatáskörének teljes mértékben jogellenes csorbítását jelentené olyan rendkívül érzékeny területen, amely tekintetében a tagállamok egyértelműen úgy döntöttek, hogy kizárólagos ellenőrzésük alatt tartanak.”

71 *Európai Bizottság kontra Máltai Köztársaság* ügy 46. pont.

hat. E második – tartalmi megfelelést érintő – kötelezettség-szegési eljárásban a Bíróság a tagállamot *átalányösszeg vagy kényszerítő bírság* fizetésére kötelezheti.⁷²

Amennyiben a máltai kormány a befektetői állampolgársági programját megszünteti,⁷³ úgy várhatóan második kötelezettség-szegési eljárás megindítására nem kerül sor. Ugyanakkor egy enél sokkal érdekesebb jogi probléma még felmerülhet, nevezetesen az, hogy mi lesz a befektetői állampolgársági program révén „arany útlevél” szerzett állampolgárok *állampolgárságának jövőbeli sorsa*. Egyes szerzők felvetik ugyanis, hogy mivel *Málta nem kérte a Bíróságtól az ítélet időbeli hatályának korlátozását és azt, hogy a döntés hatálya ne érintse a már odaítélt állampolgárságokat*, az ítélet *ex tunc* hatállyal rendelkezhet.⁷⁴ Bár ennek gyakorlati megvalósulása kevésbé valószínű⁷⁵ – elméletben megnyithatja a nemzeti hatóságok és bíróságok előtt azt a lehetőséget is, hogy megtagadják bizonyos máltai állampolgárok jogainak elismerését.⁷⁶ Ha egy ilyen drasztikus lehetőségre várhatóan nem is kell készülni, mindenesetre a Bizottság diszkrecionális jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy mikor tekinti úgy, hogy Málta megfelel a Bíróság ítéletéből fakadó követelményeknek – amely döntés, mint láttuk, elvi jellegű, lakonikus és kevésbé világos jogi érvelést tartalmazott. Különösen releváns lehetne ez a kérdés akkor, ha a Bizottság a Bíróság által a jogsértés alapjaként hivatkozott *lojális együttműködési kötelezettségnek való megfelelés gyakorlati formáját* kérné számon az érintett tagállamon.

5. KÖVETKEZTETÉSEK

Az állampolgársági szabályok megállapításának tagállami joga az 1992-ben a Maastrichti Szerződéssel bevezetett *uniós polgárság* intézményével *elméletben* nem módosult, az Európai Unió Bíróságának ítélezési gyakorlata azonban a tagállami autonómia főszabályát mind a tagállami állampolgárság elvesztése, mind az állampolgárság megszerzése feltételeinek megállapítására vonatkozó tagállami hatáskör tekintetében *az uniós jog hatálya alá vonja*. Előbbi akkor, ha a tagállami állampolgárság elvesztése egyúttal az uniós polgársági státusz és az abból fakadó jogosítványok elvesztését is eredményezi,

utóbbi pedig akkor, ha – az eddigi egyetlen ilyen bírósági ügy konkrét példájának megfelelően – a visszterhes ügyleti jellegű befektetői állampolgársági program fenntartásával a tagállam az uniós polgári jogállás megadását e jogállásnak a Szerződésekben eredő eszméjével összeegyeztethetetlen módon gyakorlatilag áruba bocsátja.⁷⁷

Az uniós jog alkalmazásából fakadó jogkövetkezmények tekintetében az EUB álláspontja a tagállami állampolgárság – és ebből fakadóan az uniós polgárság – *elvesztése* kapcsán egységes: a tagállamnak biztosítania kell az uniós jog hatékony érvényesülését, amelynek a tagállam úgy felelhet meg, ha az érintett személy számára lehetővé teszi az állampolgárságot visszavonó hatósági döntés felülvizsgálatát. A felülvizsgálat keretében a hatóságnak *egyéni szempontokat* kell figyelembe vennie, és mérlegelnie kell, hogy az uniós polgárság elvesztésével is járó tagállami állampolgárságtól való megfosztás az adott ügyben *arányos következménynek* tekinthető-e. Amennyiben az arányosság követelménye nem teljesül, úgy az adott tagállamnak lehetővé kell tennie az állampolgárság *fenntartását*, vagy adott esetben *annak ex tunc hatályú visszaállítását*. Ertérő megítélés alá esett ugyanakkor az uniós polgári jogállásukat és ebből fakadó jogosítványaikat a brexit miatt elvesztett személyek helyzete, akiknél a „jogfosztás” jogkövetkezményei arányosságának kérdése a Bíróság szerint nem vizsgálható.

A tagállami állampolgárság *megszerzésére* vonatkozó nemzeti szabályok uniós jog hatálya alá vonására nézve eddig egy bírósági döntés született, amelyben a Bíróság kifejezetten a visszterhes ügyleti jellegű máltai befektetői állampolgársági program uniós joggal való összeegyeztethetőségét vizsgálta, és amellyel összefüggésben *a lojális együttműködés kötelezettségének megsértését állapította meg*. E döntés közvetetten akár a befektetői programon keresztül állampolgárságot szerzett személyek állampolgárságára is hatással lehet, ami azt jelzi, hogy *állampolgársági kérdésekben már nincs egyértelmű határvonal a tagállamok hatáskörének kezdete és az EU hatáskörének vége között*.⁷⁸

⁷² Lásd az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdését.

⁷³ Sajtóhírek alapján a máltai kormány hosszas mérlegelést követően leállítani tervezi az „arany útlevélnek” is nevezett befektetői állampolgársági programját, lásd <https://chasebuchanan.com/malta-golden-passport-citizenship-by-investment/>.

⁷⁴ COX, Simon: *The EU Free Market Does Not Extend to Citizenship*, *VerfBlog*, 2025/4/30, <https://verfassungsblog.de/the-eu-free-market-does-not-extend-to-citizenship/> DOI: [10.59704/e5a2cf23f56712bd](https://doi.org/10.59704/e5a2cf23f56712bd).

⁷⁵ Amint azt M. van den Brink megjegyzi, a tagállami állampolgárság elvesztése nyomán hozott EUB-ítéletek valójában érdemben nem voltak kihatással az érintett személyek állampolgárságának visszanyerésére, így J. Rottmann hontalan maradt, a Tjebbes-ügy nyomán pedig csak minimálisan módosultak a holland állampolgársági szabályok. Lásd VAN DEN BRINK, Martijn: *3½ Myths about EU law on Citizenship for Sale: EU Law and Investor Citizenship*, *VerfBlog*, 2024/5/07, <https://verfassungsblog.de/3%2c%bd-myths/>, DOI: [10.59704/c38ca9bf4cfe30e3](https://doi.org/10.59704/c38ca9bf4cfe30e3).

⁷⁶ O'NEILL, Ruairi: *The Silent Engine of European Citizenship*, *VerfBlog*, 2025/5/07, <https://verfassungsblog.de/the-silent-engine-of-european-citizenship/>, DOI: [10.59704/baab1d27969e0426](https://doi.org/10.59704/baab1d27969e0426).

⁷⁷ *Európai Bizottság kontra Máltai Köztársaság* ügy 100. pont.

⁷⁸ ZABROCKA i. m.