

AZ UNIÓS POLGÁRSÁG ELMÉLETE ÉS GYAKORLATA

Szerkesztette

Ganczer Mónika • Knapp László

Gondolat Kiadó
Budapest, 2022

AZ UNIÓS POLGÁRSÁG TERMÉSZETE, ÖSSZEVETÉSE AZ ÁLLAMPOLGÁRSÁGGAL

Ganczer Mónika

PhD, egyetemi docens, tudományos és nemzetközi dékánhelyettes, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar; tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

1. BEVEZETÉS

Az uniós polgárság a tagállami állampolgárságból fakad, így keletkezése és megszűnése a tagállamok állampolgársági szabályozásától függ. E jogintézmény természete kapcsán fellelhető álláspontok különbözőek, egyesek kvázi vagy sajátos állampolgárságként¹ vagy szövetségi státuszként² tekintenek rá, mások a jogokat és kötelezettségeket magában foglaló státuszként,³ megint mások jogállásként azonosítják.⁴ A tanulmány elsődleges célja, hogy az uniós polgárság jellegét elemezze, melyhez a viszonyítási pont az állampolgárság. A tanulmány az egyes jellemző-

¹ Dimitry Kochenov: EU Citizenship: Some Systemic Constitutional Implications. In Nathan Cambien – Dimitry Kochenov – Elise Muir (eds.): *European Citizenship under Stress: Social Justice, Brexit and Other Challenges*. Brill, Leiden–Boston, 2020. 13, 26–27; Ágoston Mohay – Davor Muhvic: The legal nature of EU citizenship: perspectives from international and EU law. In Tímea Drinóczi – Mirela Župan – Zsombor Ercsey – Mario Vinković (eds.): *Contemporary legal challenges: EU – Hungary – Croatia*. Faculty of Law, University of Pécs – Faculty of Law, J. J. Strossmayer University of Osijek, Pécs–Osijek, 2012. 164.

² Michaela Hailbronner – Sara Iglesias Sánchez: The European Court of Justice and the Citizenship of the European Union: New Developments Towards a Truly Fundamental Status. *Vienna Journal on International Constitutional Law*, Vol. 5. No. 4. (2017), 500–501.

³ A.P. van der Mei: Member State Nationality, EU Citizenship and Associate European Citizenship. In Nathan Cambien – Dimitry Kochenov – Elise Muir (eds.): *European Citizenship under Stress: Social Justice, Brexit and Other Challenges*. Brill, Leiden – Boston, 2020. 449.

⁴ Vörös Imre: Néhány gondolat az uniós polgárság intézményéről. *Jogelméleti Szemle*, 2. szám (2012), 238; Gyeney Laura: Európai uniós polgárság. In Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (EU-jog rovat, rovat szerkesztő: Várnay Ernő, Varju Márton, Horváthy Balázs), 2020, <http://ijoten.hu/szocikk/europai-unios-polgarsag>.

ket az állampolgársággal összehasonlítva és attól elhatárolva vizsgálja, melyhez segítségül hívja az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatát is. Az elemzés során figyelembe kell venni az elmúlt harminc év jogfejlődését az uniós polgárság tekintetében, és szükséges kitérni arra a kérdésre is, hogy az Európai Unió kíván vagy kívánhat-e hatást gyakorolni a tagállamok szabályozására.

2. AZ ÁLLAMOK ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ

Az állam szuverenitását meghatározott területen és meghatározott személyek felett gyakorolja. Az állam fogalmi elemei között az államterület, az államot alkotó nép és az államhatalom már Georg Jellinek jogi értelemben vett államfogalmában megjelent,⁵ melyet nem sokkal később átvett⁶ és továbbfejlesztett az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló 1933. évi montevideói egyezmény az állandó lakosság, a meghatározott terület, a kormányzat és a más államokkal való kapcsolatlétesítés képessége fogalmi elemekkel.⁷ Jellineknel az államot alkotó nép (*Staatsvolk*) az „államhoz tartozó személyek összessége”, akik „alattvalóként az állam hatalma alá tartoznak”, és egyúttal „az állami tevékenység tárgyai”,⁸ amely az egyezményben „állandó lakosként” (*permanent population*) nyert megfogalmazást. A Badinter-bizottság is olyan közösségként definiálta az államot 1992-ben, amely területtől és politikailag szervezett hatalom alatt álló lakosságból áll.⁹ Sem az államot alkotó nép, sem az állandó lakosság kifejezés nem azonos az állampolgárok körével, hanem annál szélesebb csoportot ölel fel. Mivel a lakosság nem csak állampolgárokból áll,¹⁰ nem szükséges a benne foglalt egyének állampolgársága ahhoz, hogy az állam eme fogalmi eleme megvalósuljon. Mindez fordított esetben más-

⁵ Georg Jellinek: *Allgemeine Staatslehre*. Verlag von O. Häring, Berlin, 1914. 394–427.

⁶ Stephan Hobe: Statehood at the End of the 20th Century – The Model of the “Open State”: A German Perspective. *Austrian Review of International Law and European Law*, Vol. 2. No. 2. (1997), 130.

⁷ Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, Montevideo, 26 December 1933. Article 1. A lakosságra mint az állam fogalmának elemére ezt követően utalást lásd például Israel’s Application for Admission to Membership in the United Nations. S. C. Res., 383rd mtg., 2 December 1948, U. N. Doc. S/PV.383, 10. (Phillip Jessup hozzászólása); Restatement, Second, Foreign Relations Law of the United States 1965. In Wolfgang Friedmann – Oliver J. Lissitzyn – Richard C. Pugh: *Cases and Materials on International Law*. West Publishing Co., St. Paul, Minn., 1969. 153.

⁸ Jellinek: *Allgemeine Staatslehre*. i. m. 406.

⁹ Conference on Yugoslavia Arbitration Commission, Opinion No. 1. of 29 November 1991. para. 1.b. *International Legal Materials*, Vol. 31. No. 6. (1992), 1495.

¹⁰ Hobe: Statehood at the End of the 20th Century. i. m. 153.; Hans Kelsen: *Théorie générale du droit international public – Problèmes choisis*. *Recueil des Cours*, Tome 42. (1932-IV), 236.

ként alakul: az állampolgárság az államiságtól függ,¹¹ vagyis az állampolgárságnak előfeltétele az állam létrejötte. Az Európai Unió nem tekinthető államnak,¹² hiszen az állam fogalmi elemeiből egyiket sem teljesíti önállóan. Fontos megjegyezni, hogy az államok még ha át is ruháznak egyes hatásköröket, az Európai Unió nem rendelkezik a szövetségi államot jellemző szuverenitással,¹³ és nemzetközi jogi értelemben vett tényleges államisággal. Így inkább egy nemzetközi szervezet¹⁴ és egy egyén szokatlan kapcsolatáról beszélhetünk.¹⁵ Következésképpen az uniós polgárság nem lehet a szó szoros értelemben vett állampolgárság.

3. AZ ÁLLAMPOLGÁRSÁG ÉS AZ UNIÓS POLGÁRSÁG KELETKEZÉSE ÉS MEGSZŪNÉSE

Az állampolgárság meghatározása az állam szuverenitásából eredő joga, az állampolgárság megszerzését és elvesztését az államok belső jogukban szabályozzák. Általánosan elfogadott az a nézet, miszerint az állampolgársági kérdések az államok kizárólagos belső joghatóságába tartoznak,¹⁶ vagyis a *domaine réservé* körébe esnek.¹⁷ A szövetségi államokban a szövetségi állampolgárság megszerzése és elvesztése a szövetségi állam által szabályozott,¹⁸ amellet hogy általában a tag-

¹¹ James Crawford: *The Creation of States in International Law*. Clarendon Press, Oxford, 2006. 52.

¹² Szalayné Sándor Erzsébet: *Az Európai Unió közjogi alapjai*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2003. 257; Tóth Judit: *Státuszjogok*. Lucidus Kiadó, Budapest, 2004. 289. Lásd továbbá Szalayné Sándor Erzsébet: *Az uniós polgárság*. In Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. CompLex Kiadó, Budapest, 2011. 1010–1043.

¹³ Mohay–Muhvic: *The legal nature of EU citizenship*. i. m. 162.

¹⁴ Knapp László: *Az Európai Unió jogi személyisége*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2020. 93, 101–102.

¹⁵ Hobe: *Statehood at the End of the 20th Century*. i. m. 142.

¹⁶ *Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco*, Advisory Opinion of 7 February 1923, P.C.I.J. Series B, No. 4, 24; League of Nations, Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law, Subcommittee on Nationality, Report Submitted by M. Rundstein and Approved by M. De Megalhaes, 8 October 1925, C.43. M.18. 1926. V. *American Journal of International Law – Supplement*, 20. (1926), 23.; Convention on Certain Questions relating to the Conflict of Nationality Laws, The Hague, 13 April 1930, Article 1.

¹⁷ Ganczer Mónika: *Állampolgárság és államutódlás*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2013. 55–63.

¹⁸ Lásd például az amerikai állampolgárságot szabályozó – Immigration and Nationality Act of 1952, Public Law No. 82-414 –, valamint a svájci állampolgárságot szabályozó – Federal Law of Granting and Loss of Swiss Nationality of 1952 – törvényeket.

állami állampolgárság megléte is szükséges a szövetségi állampolgárság megszerzéséhez.¹⁹

Az uniós polgárság ellenben másodlagos, csak kiegészíti a tagállami állampolgárságot,²⁰ így az Európai Unió polgárának azok az egyének minősülnek, akik a tagállamok valamelyikének állampolgárai. Az uniós polgárság alapjául szolgáló állampolgárság megszerzésének és elvesztésének szabályozása tehát tagállami és nem uniós szinten történik. Az uniós polgárságot az Európai Unióról szóló szerződés²¹ hozta létre az alábbi rendelkezéssel: „Létrejön az uniós polgárság. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára.” Az Európai Tanács 1992. december 11–12-i ülése keretében meghozott állam- és kormányfők határozata – Dánia korábbi, az Európai Unióról szóló szerződés kapcsán alkalmazott *opting-out*jának²² mintájára – megerősítette ezt, és kiegészítette azzal, hogy az uniós polgárság „nem váltja fel a nemzeti állampolgárságot”.²³ Az Amszterdami Szerződés²⁴ módosítása már belefoglalta az Európai Unióról szóló szerződésbe, hogy „az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot”, amelyet a Lisszaboni Szerződés is megőrzött,²⁵ jóllehet az angol és a francia szövegben

¹⁹ John Bassett Moore: *A Digest of International Law as Embodied in Diplomatic Discussions, Treaties and Other International Agreements, International Awards, the Decisions of Municipal Courts, and the Writings of Jurists, and Especially in Documents, Published and Unpublished, Issued by Presidents and Secretaries of State of the United States, the Opinions of the Attorneys-General, and the Decisions of Courts, Federal and State. Vol. III.* Government Printing Office, Washington, 1906. 274. §372.

²⁰ Friedery Réka: Uniós polgárság. In Lamm Vanda (szerk.): *Jogi lexikon.* CompLex Kiadó, Budapest, 2009. 681.

²¹ Treaty on European Union, Maastricht, 7 February 1992. Article 8(1). Kihirdette: 2004. évi XXX. törvény.

²² Denmark and the Treaty on European Union, OJ C 348, 31.12.1992, 1–4., 2.

²³ Decision of the Head of State and Government, meeting within the European Council, concerning certain problems raised by Denmark on the Treaty on the European Union. Conclusions of the Presidency, Edinburgh, december 12, 1992. Part B, Annex 1. 57.

²⁴ Treaty of Amsterdam Amending the Treaty of the European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, Amsterdam, 2 October 1997. Article 2 Paragraph 9. Kihirdette: 2004. évi XXX. törvény. A módosítással az Európai Közösségeket létrehozó szerződés 17. cikk (1) bekezdésébe került az uniós polgárság jellegéről szóló rendelkezés.

²⁵ Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, Lisbon, 13 December 2007. Kihirdette: 2007. évi CLXVIII. törvény. A Lisszaboni Szerződés által az Európai Unióról szóló szerződés 9. cikkébe és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 20. cikkébe kerültek az Európai Közösségeket létrehozó szerződés 17. cikk (1) bekezdésének módosított rendelkezései. Szalayné Sándor Erzsébet: *A személyek jogállása az uniós jogrendben.* Nemzeti Közszoigalati Egyetem Közizagatási-tudományi Kar, Budapest, 2014. 37; Horváthy Balázs – Vörös Imre (szerk.): *Az európai uniós jogfejlődés irányai a Lisszaboni szerződés után.* MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete, Budapest, 2012.

a *complement*, illetve *complète* kifejezéseket az *additional*, illetve a *sajoute* szavak váltották fel.²⁶

Az uniós polgárság elvesztése is a tagállami állampolgársághoz kötődik, vagyis annak elvesztése esetén az uniós polgárság is megszűnik. Az Európai Unió Bírósága azonban a *Rottmann-ügyben*²⁷ ennél továbbment az állampolgárságtól való önkényes megfosztás tilalma kapcsán tett megállapításaival. Az ügyben a Bíróság azt vizsgálta, hogy „ellentétes-e az uniós joggal [...] az, ha valamely tagállam visszavonja a csalárd módon, honosítás útján megszerzett állampolgárságot valamely uniós polgártól, amennyiben ez a visszavonás – hontalaná téve az érdekelt személyt – megfosztja őt uniós polgárként meglévő jogállásától, valamint az azzal összefüggő jogoktól, mivel e tagállam állampolgárságának honosítás útján történő megszerzése az érintett személy vonatkozásában származási tagállama állampolgárságának elvesztését vonta maga után.”²⁸

A Bíróság megerősítette, hogy az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének feltételeit a tagállamok határozzák meg,²⁹ azonban megállapította, hogy a tagállamoknak az állampolgárságról való rendelkezés esetében is figyelembe kell venniük az uniós jogot.³⁰ A Bíróság a *Rottmann-ügyben* egy figyelembe veendő kritériumot is felállított, mégpedig az arányosság elvét. Ennek értelmében az állampolgárságtól való megfosztásnak arányosnak kell lennie, mivel az az érintett személy uniós jogbeli helyzetére hatással van. Az ítélet szerint „a honosítás visszavonására vonatkozó határozat vizsgálata során figyelembe kell venni azokat az

²⁶ Lásd bővebben Asztalos Zsófia: *Unió polgárság és a diszkrimináció tilalma*. (PhD-értekezés.) Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Miskolc, 2009. 33.

²⁷ C-135/08. sz. ügy, *Janko Rottman kontra Freistaat Bayern*, A Bíróság (nagytanács) 2010. március 2-i ítélete, EU:C:2010:104. Az ügy elemzését bővebben lásd Gerard René – Anja Seling: *The Consequences of the Rottmann Judgment on Member State Autonomy – The European Court of Justice’s Avant-Gardism in Nationality Matters*. *European Constitutional Law Review*, Vol. 7. No. 1. (2011), 138–149; H. U. Jessurun d’Oliveira: *Decoupling Nationality and Union Citizenship?* *European Constitutional Law Review*, Vol. 7. No. 1. (2011), 150–160; Mohay Ágoston: *A Rottmann-ügy: újabb adalékok az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság összefüggéseihez*: C-135/08. *Jogesetek Magyarázata: JeMa*, 2. évf. 2. szám (2011), 50–58.

²⁸ *Rottmann-ítélet*, 36. pont.

²⁹ *Rottmann-ítélet*, 39. pont. Lásd továbbá C-369/90. sz. ügy, *Mario Vicente Micheletti és társai kontra Delegación del Gobierno en Cantabria*, A Bíróság 1992. július 7-i ítélete, EU:C:1992:295, 10. pont; C-179/98. sz. ügy, *Belga állam kontra Fatna Mesbah*, A Bíróság (hatodik tanács) 1999. november 11-i ítélete, EU:C:1999:549, 29. pont; C-200/02. sz. ügy, *Kunqian Catherine Zhu és Man Lavette Chen kontra Secretary of State for the Home Department*, A Bíróság (teljes ülés) 2004. október 19-i ítélete, EU:C:2004:639, 37. pont.

³⁰ *Micheletti-ítélet*, 10. pont; *Rottmann-ítélet*, 41., 45., 62. pontok. Egyesek álláspontja szerint mindez az állampolgárság és ezáltal az uniós polgárság megszerzésére nem vonatkozik. Hailbrunner – Sánchez: *The European Court of Justice and the Citizenship of the European Union: New Developments Towards a Truly Fundamental Status*. *i. m.* 508.

esetleges következményeket, amelyeket ez a határozat idéz elő az érdekelt személy és – adott esetben – családtagjai számára a valamennyi uniós polgár részére biztosított jogok elvesztése tekintetében. E tekintetben különösen azt kell megvizsgálni, hogy az említett jogvesztés indokolt-e az általa elkövetett jogsértés súlyosságához, a honosításra vonatkozó határozat és a visszavonásra irányuló határozat között eltelt időhöz, valamint az érdekelt személy eredeti állampolgárságának visszaszerzésére vonatkozóan meglévő lehetőségéhez képest.³¹ Mindent megvizsgálva a Bíróság az arányosság követelményének megfelelő megfosztásnak minősítette a csalárd módon megszerzett állampolgárságtól való megfosztást, mely hontalanságot eredményezett.³² Megállapította, hogy az ügyben a megfosztás „megfelel a közérdekű indoknak”, és „jogszerű az, hogy valamely tagállam védeni kívánja a közötte és állampolgárai között meglévő, szolidaritáson és hűségen³³ alapuló, különös kapcsolatot, valamint az állampolgársági kötelek alapját képező jogok és kötelezettségek kölcsönösségét”.³⁴ A *Tjebbes-ügyben* továbbá a közérdekű indoknak megfelelőnek minősítette azt a holland jogszabály által előírt megfosztási esetet, hogy a más állampolgársággal is rendelkező személy, aki tíz évet meghaladó időszakban él az Európai Unión kívüli államban, elveszíti holland állampolgárságát és ezáltal uniós polgárságát.³⁵ Az ilyen esetekben azonban lehetővé kell tenni az állampolgárság elvesztésével járó, az egyénnek az uniós jogára ható következmények egyéni vizsgálatát.³⁶

4. AZ ÁLLAMPOLGÁR ÉS AZ ÁLLAM, AZ UNIÓS POLGÁR ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ KAPCSOLATA

Az állampolgárság mindenekelőtt az állampolgár és az állam között fennálló kapcsolatként írható le, mely kötelek alapjának meghatározásai különbözőek lehetnek. A kapcsolat alapja összefügg a kötelek létrejöttével, valamint az egyén és az állam közötti kapcsolatot teremtő tényekkel. A kapcsolat eredetét tekintve külön-

³¹ *Rottmann-ítélet*, 56. pont.

³² *Rottmann-ítélet*, 59. pont.

³³ Érdekes módon, míg az ítélet hivatalos német szövege a hűség (*Loyalität*) szót használja, és ennek megfelelően szinte valamennyi fordítás is (például a francia változat a *loyauté*, a magyar a hűség szót), addig az angol szöveg – minden bizonnyal fordítási hiba miatt – a jóhiszeműség (*good faith*) kifejezést tartalmazza. Lásd <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=celex:62008J0135:en:not>.

³⁴ *Rottmann-ítélet*, 51. pont.

³⁵ C-221/17. sz. ügy, *M.G. Tjebbes és társai kontra Minister van Buitenlandse Zaken*, A Bíróság (nagytanács) 2019. március 12-i ítélete, EU:C:2019:189, 39. pont.

³⁶ *Tjebbes-ítélet*, 40–41. pontok. Lásd továbbá van der Mei: Member State Nationality, EU Citizenship and Associate European Citizenship. *i. m.* 443–445.

féle nézetek alakultak ki, egyesek az összetartozás alapjaként jogi kapcsolatot,³⁷ mások személyi,³⁸ történelmi vagy biológiai köteléket említenek. A történelmi vagy biológiai kapcsolat jelen esetben kizárható, mivel a *nationality* kifejezés ezen aspektusának vizsgálata a fent említettek miatt irreleváns – a jogi vagy személyi kapcsolat lehetőségei azonban elemzésre szorulnak.

Míg korábban az állampolgárság a természetjogi szemlélet szerint a természet általi adomány volt,³⁹ vagy a társadalmi szerződés elméletek értelmében a társadalmi szerződés megkötéséből fakadt,⁴⁰ addig napjainkban a kapcsolat, az állampolgárság belső jogi szabályozásának általánossá válásával, az államok jogszabályaiban lefektetett módon keletkezhet. Ez szolgál alapul ahhoz, hogy az állampolgárságot jogi kapcsolatként írjuk le. Születéssel történő állampolgárságszerzés esetében a jogi kapcsolat alapja általában a szülők egyikének vagy mindegyikének állampolgársága vagy az egyénnek az állam területén való születése. Az egyént az államhoz így apai, anyai állampolgári leszármazás vagy területi kötelék fűzi, tehát a jogi kapcsolat mögött személyes kapcsolat húzódik meg.⁴¹ Honosítás esetén gyakran az állampolgárság megadásának feltétele az állam területén meghatározott időtartamú állandó tartózkodási hellyel való rendelkezés, olykor az alkotmányos alapismeretekben való jártasságot igazoló vizsga letétele, az állam hivatalos nyelvének ismerete, esetenként a gyermek, házastárs állampolgársága, tehát a területi, személyes kötődés szükségessége ez esetben is vitathatatlan. Az egyén és az

³⁷ Oliver Dörr: Nationality. In Rüdiger Wolfrum (ed.): *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Vol. VII. Oxford University Press, Oxford, 2012. 496; Pierre-Marie Dupuy: *Droit international public*. Dalloz, Paris, 2004. 71.

³⁸ Westel Woodbury Willoughby: Citizenship and Allegiance in Constitutional and International Law. *American Journal of International Law*, Vol. 1. No. 4. (1907), 916; J. H. W. Verzijl: jogi és személyes kapcsolatnak tekinti az állampolgárságot. Jan H. W. Verzijl: *International Law in Historical Perspective*. Vol. V. A. W. Sijthoff, Leiden, 1972. 7.

³⁹ Emeric de Vattel: *Le droit des gens, ou principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*. [Law of Nations or the Principles of Natural Law, Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and of Sovereigns] Vol. III. [trans. Charles G. Fenwick]. Carnegie Institution of Washington, Washington, 1916. 87–88. §215. (Vattel nem tekinthető tisztán természetjogásznak, azonban az állampolgársággal kapcsolatos nézetei természetjogi szemléletűek); James H. Kettner: *The Development of American Citizenship, 1608–1870*. University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1978. 8.

⁴⁰ G. Cogordan szerint az állampolgárság az állam és az egyének között valamiféle szerződést hoz létre. George Cogordan: *Droit des gens. La nationalité au point de vue des rapports internationaux*. L. Larose, Libraire-Éditeur, Paris, 1879. 5. A. Weiss ezzel szemben a szerződést tekinti az állampolgárság jogalapjának. André Weiss: *Traité théorique et pratique de droit international privé*. Vol. I. De la nationalité. L. Larose & Forcel, Éditeurs, Paris, 1892. 7.

⁴¹ Ruth Donner: *The Regulation of Nationality in International Law*. Transnational Publishers, Inc., New York, 1994. 32–33.

állam kapcsolata jóval többet jelent a kötelék létrejöttének feltételeinél,⁴² magában foglalja ugyanis az e követelményeken túl fennálló személyi kapcsolatot,⁴³ amely az egyén és az állam között szükségszerűen létezik.

Megjegyzendő, hogy az állampolgári hűség követelménye is megjelenik számos kontinentális jogrendszerű állam alkotmányában,⁴⁴ és gyakran az állampolgári eskü szövegében is fellelhető.⁴⁵ A hűség köteléke megtalálható a Harvard Egyetem által 1930-ban készített, az állampolgárság szabályozásáról szóló tervezet állampolgárság-fogalmában is.⁴⁶ A hűség, mint az állampolgárság eleme, napjainkban is fellelhető, 2010-ben az Európai Unió Bírósága a *Rottmann-ügyben* az állampolgárságra „szolidaritáson és hűségen alapuló, különös kapcsolat”-ként utalt.⁴⁷ Az állampolgári hűség a középkori hűség tartalmához képest új jelentést kapott, az uralkodóhoz való hűség kifejezése helyett az egyén államhoz tartozását kifejező ténnyé vált,⁴⁸ amely az állampolgárság erkölcsi tartalmát adja.⁴⁹ Az

⁴² Ezzel ellentétben, vagyis az állampolgári köteléket „nem érzelmi és erkölcsi”, hanem „pusztán a jog által szabályozott” kapcsolatként felfogó véleményt lásd Kende Tamás – Nagy Boldizsár: Köldökszinór vagy pánya: jogi kötelékek az állampolgár (jogi személy) és állama között. In Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László (szerk.): *És mi lesz, ha nem lesz? Tanulmányok az államról a 20. század végén*. Korridor–Helikon, Budapest, 1997. 178.

⁴³ Ferenczy Ferencre utalva lásd Tóth Judit: Státuszjogok. *i. m.* 32.

⁴⁴ A litván alkotmány például a szülők kötelezettségévé teszi, hogy gyermekeiket hű állampolgárként neveljék. Constitution of the Republic of Lithuania of 1992, Article 38. Románia alkotmánya pedig kimondja, hogy „Az állam iránti hűség szent”. Constitution of Romania of 1991, Article 50(1).

⁴⁵ A magyar állampolgársági törvényben például a honosított vagy visszahonosított személynek, többek között, állampolgársági esküt vagy fogadalmat kell tennie, melyek szövegében „Magyarországnak hű állampolgára leszek” fordulat is szerepel. Lásd 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról. 7. § (4) bekezdés. Emellett például Csehország, Észtország, Görögország, Olaszország, Litvánia és Málta állampolgársági törvényében is állampolgársági hűség-escük találhatók. Lásd Act on the Czech National Council on Acquisition and Loss of Citizenship of 1993, Article 12; Citizenship Act of Estonia of 19 January 1995, Article 6, Section 7; Code of Greek Nationality of 2004, Article 9, Section 2; Italian Nationality Act No. 91 of 1992, Article 10; Act on Citizenship of Republic of Lithuania No. IX-1078 of 2002, Article 15; The Maltese Citizenship Act No. XXX of 1965, Article 3, Section 5, Schedule I.

⁴⁶ A Harvard fogalom meghatározása szerint az „állampolgárság egy természetes személy státusza, aki a hűség kötelékével egy államhoz kapcsolódik.” Lásd a Harvard által készített, és az 1930. március 13-tól április 13-ig tartó hágai kodifikációs konferencián a részt vevő államok képviselői számára benyújtott tervezetét kommentárokkal, Harvard Law School: Research in International Law. *American Journal of International Law – Special Supplement*, Vol. 23. No. 2. (1929), 23.

⁴⁷ *Rottmann-ítélet*, 51. pont.

⁴⁸ Galina Cornelisse: *Immigration, Detention and Human Rights. Rethinking Territorial Sovereignty*. Brill, Liden, 2010. 48.

⁴⁹ Szamel Lajos: Az állampolgárok jogai és kötelességei. In Molnár Tibor (szerk.): *A magyar államjog alapjai*. Jogi és Államigazgatási Könyv- és Folyóiratkiadó, Budapest, 1953. 167.

állampolgári hűség napjainkban úgy határozható meg, mint az egyén valamennyi kötelezettsége,⁵⁰ vagy mint az egyén hűségi és engedelmességi kötelezettsége⁵¹ az állam felé, amelynek ahhoz, hogy jogi jelentőségűvé váljon, konkrét kötelezettségekben szükséges megnyilvánulni.⁵² Az állampolgári hűség szervesen kapcsolódik az állampolgárság létehez, így az állampolgárság elvesztésével az állampolgári hűség megszűnik.⁵³

A Nemzetközi Bíróság a *Nottebohm-ügyben* hozott ítéletében az állampolgárság mint jogi kapcsolat alapjaként az összetartozás társadalmi tényét, a létezés, az érdekeltségek és az érzelmek megfelelő kapcsolatát, valamint a kölcsönös jogokat és kötelezettségeket említette.⁵⁴ Az állampolgárság kapcsán a tényleges, megfelelő kapcsolat követelménye mint az állampolgárság effektivitásának elve az ügyet követően került előtérbe a nemzetközi jogban, azonban jogi jellege és kötelező ereje napjainkban is vitatott.⁵⁵ Ahhoz, hogy az egyén állampolgársága valódi legyen, vagyis az államhoz fűződő kapcsolata több legyen a jogi értelemben vett állampolgárságnál, szükség van az állammal való szorosabb személyes viszonyra, az államhoz való tényleges kötődésre. Az állampolgári jogok és kötelezettségek ugyanis általában akkor valósulhatnak meg maradéktalanul, ha a jogi kapcsolaton túl a megfelelő személyi kapcsolat is fennáll.⁵⁶ Az állampolgári jogok és kötelezettségek hiánya azonban nem következik az effektivitás hiányából. A két

⁵⁰ Harvard Law School: *Research in International Law. i. m. 23.*

⁵¹ David Dudley Field: *Outlines of an International Code. American Journal of International Law – Special Supplement*, Vol. 23. (1929), 116.; Ernst Isay: *De la nationalité. Recueil des Cours*, Tome 5 (1924-IV), 434; Takács Péter: *Államtan. Négy fejezet az állam általános elmélete köréből. Az állam általános sajátosságai*. Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar Jogtudományi Tanszék, Budapest, 2011. 91.

⁵² Hans Kelsen: *Az államelmélet alapvonalai* [ford. Moór Gyula]. Bíbor Kiadó, Miskolc, 1997. 67.

⁵³ Az állampolgári hűségnek az állampolgárság elvesztésével egy időben történő megszűnését jelzi a versailles-i békeszerződés 278. cikke is, mely értelmében Németország elismeri korábbi állampolgárai újonnan szerzett állampolgárságát, valamint állampolgári hűségük megszakadását. *Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Germany, Versailles*, 28 June 1919. Article 278.

⁵⁴ *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, International Court of Justice, Second Phase, Judgment of 6 April 1955. I. C. J. Reports 1955. 23.

⁵⁵ Ganczer Mónika: *Az állampolgárság más államok általi elismerése és az effektivitás elve. Állam- és Jogtudomány*, LIII. évf. 1. szám (2012), 29–62.

⁵⁶ Jól példázzák ezt a külföldön ideiglenesen tartózkodó állampolgárok jogai és kötelezettségei, melyek az állam személyi szuverenitása miatt megilletik az egyént, amennyiben az állammal a megfelelő kapcsolatot is mutató feltételek teljesülnek. Ilyen a külföldön lévő állampolgárok választójogának alakulása, miszerint az államok biztosítják a területükön állandó lakóhellyel rendelkező, de a választások idején külföldön tartózkodó állampolgároknak a választás és választhatóság lehetőségét, míg a külföldön állandó lakóhellyel rendelkező állampolgárok általában nem rendelkeznek választójoggal.

jelenség gyakori egybeesésének oka abban keresendő, hogy az effektivitáshoz és az állampolgári jogok és kötelezettségek keletkezéséhez hasonló feltételek szükségesek. Mindent egybevetve, állampolgárság keletkezését és megszűnését tekintve egyértelműen jogi kapcsolatként írható le, ám e kapcsolat mögött az egyén és az állam személyes viszonyának kell meghúzódnia ahhoz, hogy az állampolgárság effektívnek minősüljön, és a jogszabályi formában rögzített állampolgári jogok és kötelezettségek az állampolgársághoz kötődjenek.

Sajátosnak tekinthető a kapcsolat az uniós polgárság esetében. A kapcsolat speciális jellegéhez hozzájárul, hogy az Európai Unió *sui generis*nek tekinthető,⁵⁷ így – államiság hiányában – állampolgárság helyett polgárságról kell beszélnünk. Mivel az uniós polgárság a tagállami állampolgárságból fakad, amely az adott állammal fennálló kapcsolat alapján jön létre vagy szűnik meg, az uniós polgárok jogi kapcsolata az Európai Unióval csupán annyi, hogy az állampolgárságuk szerinti állam, amellyel állampolgári kapcsolata áll fenn, tagja az Európai Uniónak. Erre utalt már az Európai Unióról szóló szerződéshez csatolt 2. számú nyilatkozat is a tagállami állampolgárságról, mely szerint: „az Európai Közösséget létrehozó szerződésben a tagállamok állampolgáira történő utalás esetén azt a kérdést, hogy egy személy rendelkezik-e valamely tagállam állampolgárságával, kizárólag az érintett tagállam nemzeti joga alapján kell eldönteni.”⁵⁸

A személyi kapcsolat is hiányos, ugyanis nem létezik az egyén és az Európai Unió között egy olyan sokoldalú és szoros kapcsolat, mint amely az állampolgár és az állam között fennáll,⁵⁹ amelyre az Európai Unió bővítési folyamata is kedvezőtlenül hatott.⁶⁰ Az uniós polgárságban nem jelenik meg továbbá a lojalitási (állampolgári hűségi) elem sem, és e polgárság nyilvánvalóan nem feltételez effektív kapcsolatot az egyén és az Európai Unió között.⁶¹ Mindezekből levezethető, hogy az Európai Unió és az uniós polgár viszonyában nem értelmezhető az effektivitás elve, mivel egy olyan polgárságról van szó, mely nem tekinthető állampolgárságnak. Éppen ezért nem alakulhat ki olyan állampolgársági kapcsolat az egyén és az

⁵⁷ Az Európai Unió *sui generis* jellegéről lásd Neil MacCormic: *Questioning Sovereignty: Law, State, and Practical Reason*. Oxford University Press, Oxford, 2009. 142–143.

⁵⁸ Declaration on Nationality of a Member State, Treaty on European Union, Maastricht, 7 February 1992.

⁵⁹ Knapp László: Az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelméről I. *Jog – Állam – Politika*, I. évf. 4. szám (2009), 76. Lásd továbbá Knapp László: Az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelméről II. *Jog – Állam – Politika*, 2. évf. 1. szám (2010), 95–120.

⁶⁰ Judit Tóth: The Impacts of EU Enlargement on Nation Building and Citizenship Law. In Elspeth Guild – Kees Groenendijk – Sergio Carrera (eds.): *Illiberal Liberal States, Immigration, Citizenship and Integration in the EU*. Ashgate Publishing, Aldershot, 2009. 101.

⁶¹ Tóth Judit: Miért nem lehet, ha szabad? A többes állampolgárság a nemzetközi és az európai közösségi jog felől. *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny*, 2. szám (2004), 10. Lásd továbbá Micheletti-ítélet, 10. pont.

Európai Unió között, amelynek „megfelelősége” vizsgálható lenne az effektivitás elve szemszögéből.

Ezt erősíti meg a *Micheletti-ügy*,⁶² melynek kiindulópontját a közösségi polgárság *sui generis* jellege adta. Az ügyben az Európai Unió Bírósága Spanyolország törvényi korlátozása tekintetében⁶³ mondta ki a következőt: „egy Tagállam törvényhozása nem korlátozhatja egy másik Tagállam állampolgárság-nyújtásának hatályát az állampolgárság elismeréséül szabott további feltételek meghatározásával a Szerződésben biztosított alapvető szabadságok gyakorlása tekintetében.”⁶⁴ Az említett szakasz értelmezésénél nem hagyható figyelmen kívül, hogy az nem az állampolgárság pusztá megadása tekintetében, hanem „a letelepedés közösségi alapszabadság gyakorlásával összefüggésben”⁶⁵ nyert megfogalmazást. Ezen alapszabadság pedig, mivel a közösségi polgárságból fakad, csak annak fennállása esetén értelmezhető. A Bíróság megállapítása mögött tehát a közösségi polgárság húzódik, így az effektivitás elve e tekintetben vizsgálendő. Az ítélet kapcsán is megállapítható, hogy közösségi polgárság – mai elnevezéssel uniós polgárság – a Közösség *sui generis* jogrendjébe illeszkedő, állampolgárságnak nem minősülő intézmény, amely nem vonható azonos megítélés alá az állampolgársággal. Mint azt fentebb említettem, az uniós polgárság a tagállami állampolgárságból fakad, és a személyi kapcsolat tekintetében is hiányos, mivel nem tartalmazza a hűség kötelekét, és nem feltételez effektív kapcsolatot az egyén és az Európai Unió között. Az ügyben az olasz állam képviselője is kifejtette, hogy az effektivitás elvének eredete „a nemzetközi kapcsolatok »romantikus időszakára«” tehető, és az elv nem tekinthető relevánsnak az ügyben.⁶⁶

⁶² Lásd *Micheletti-ítélet*.

⁶³ Az ügy előzménye az volt, hogy Spanyolország elutasította egy közösségi polgár állandó tartózkodási engedély iránti kérelmét azon az alapon, hogy a spanyol polgári törvénykönyv 9. cikke értelmében kettős állampolgárnál a Spanyolországba érkezés előtti szokásos tartózkodási helyet kell figyelembe venni, vagyis Mario Vicente Micheletti esetében – aki argentin és olasz kettős állampolgár volt – az argentin állampolgárságot. Ezáltal Micheletti nem minősült közösségi állampolgárnak, így nem volt jogosult állandó tartózkodási engedélyre, amellyel meghiúsult a szabad tartózkodási joga és az üzletalapítási szabadsága.

⁶⁴ *Micheletti-ítélet*, 10. pont.

⁶⁵ Molnár Tamás: Az állampolgárság megítélése a nemzetközi jogban és a közösségi jogban, avagy messze esett-e az alma a fájától? *Acta Humana*, 17. évf. 2. szám (2006), 87. Az alapszabadság gyakorlásának jelentéséről az ügygel összefüggésben lásd David Ruzié: Note D'Actualite. Nationalite, effectivite et droit communautaire. *Revue Générale de Droit International Public*, Tome 97. No. 1. (1993), 114–117.

⁶⁶ C-369/90. sz. ügy, *Mario Vicente Micheletti és társai kontra Delegación del Gobierno en Cantabria*, Tesauro főtanácsnok 1992. január 30-án ismertetett indítványa, EU:C:1992:47, 5. pont. Lásd továbbá David Ruzié: Note D'Actualite. Nationalite, effectivite et droit communautaire. *Revue Générale de Droit International Public*, Tome 97. No. 1. (1993), 109–112.

5. AZ ÁLLAMPOLGÁRSÁGHOZ ÉS AZ UNIÓS POLGÁRSÁGHOZ FÜZŐDŐ JOGOK ÉS KÖTELEZETTSÉGEK

Az állampolgársághoz fűződő jogok és kötelezettségek vizsgálata kapcsán két egymástól elkülönülő nézet figyelhető meg aszerint, hogy azok milyen módon kapcsolhatók az állampolgársághoz. Az állampolgárság felfogása eszerint összpontosíthat annak státuszként, minőségként való meghatározására, vagy jogviszonyként való értelmezésére.

Az állampolgárság státuszként,⁶⁷ minőségként⁶⁸ való felfogása a történelmi előzményekre vezethető vissza. Mind az ókorban (a római *status civitatis*), mind a középkorban (az alattvalói minőség) megfigyelhető az állampolgárság ekként való értelmezése, melynek hatása az angolszász jogban, a francia magánjogban, valamint a német alkotmányjogi teóriákban is megnyilvánul.⁶⁹ Az állampolgárságot státuszként definiálja a Harvard Egyetem már említett tervezete is.⁷⁰ E felfogás alapján, az állampolgári jogok és kötelezettségek tekintetében az állampolgárság úgy határozható meg, mint az egyénnek az állampolgári státuszában megnyilvánuló, abban rejlő jogainak és kötelezettségeinek összessége.⁷¹

Az állampolgárságot jogviszonyként értelmező nézet a jogviszony alanyainak az állampolgárt és az államot tekinti.⁷² Ezen álláspont elsősorban a jogviszony tárgyát képező jogok és kötelezettségek meglétére összpontosít, amely a státuszjellemlettől eltérően, nemcsak az egyén állampolgári jogait és kötelezettségeit, hanem az állampolgárságból fakadó állami jogokat és kötelezettségeket is magában foglalja. A nemzetközi jogban az állam állampolgárságból eredő jogai és kötelezettsé-

⁶⁷ Fischer Williams az állampolgárságot az egyén akaratától független, születéssel keletkező státuszként definiálja. Fischer Williams: *Denationalization*. *British Yearbook of International Law*, Vol. 8. (1927), 53; *United States v. Germany*, Mixed Claims Commission, Administrative Decision No. 1., 1 November 1923. United Nations: Reports of International Arbitral Awards. Vol. VII. United Nations, New York, 2006. 21. Buza László – Hajdu Gyula: *Nemzetközi jog*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1968. 175.

⁶⁸ Lassa Oppenheim: *International Law*. Vol. 1. Longmans, Green, and Co., New York – London – Bombay, 1905. 348.

⁶⁹ Lásd bővebben Alexander R. Makarov: *Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts*. W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart, 1947. 26–30.

⁷⁰ A Harvard fogalom meghatározása szerint az „állampolgárság egy természetes személy státusza, aki a hűség kötelékével egy államhoz kapcsolódik”. Harvard Law School: *Research in International Law*. i. m. 22.

⁷¹ Makarov: *Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts*. i. m. 32; Frederico de Castro: *La nationalité la double nationalité et la supra-nationalité*. *Recueil des Cours*, Tome 102 (1961-I), 547.

⁷² Nagy Károly: *Nemzetközi jog*. Püski Kiadó, Budapest, 1999. 261; Csiky Kálmán: *Magyar alkotmánytan és jogi ismeretek kézi könyve*. Magyar Királyi Egyetemi Könyvnyomda, Budapest, 1907. 36; Szamel Lajos: *Az állampolgárság*. In Beér János (szerk.): *Magyar államjog*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1972. 78; Szabó Imre: *A jogelmélet alapjai*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1971. 29.

gei jutnak fontos szerephez, így a nemzetközi jog szemszögéből az állampolgárság jogviszonynak tekintendő.

Az uniós polgárság a tekintetben is elkülöníthető a valódi állampolgárságtól, hogy mind jogokat, mind kötelezettségeket magában foglaló státusz vagy jogviszony jellege megkérdőjelezhető.⁷³ Az uniós polgárok jogai nevesítve vannak,⁷⁴ azonban kötelezettségeik teljesítését bár említi a Lisszaboni Szerződés, azonban olybá tűnik, hogy az uniós polgárok kötelezettsége tulajdonképpen az Európai Unió jogának betartása.⁷⁵ Ez valójában nem tekinthető a szó szoros értelmében vett (állam)polgári kötelezettségnek,⁷⁶ emellett a tagállamokban élő, nem uniós polgárokra is vonatkozik. Megjegyzendő továbbá, hogy egyes jogokat az uniós polgárok családtagjai is élvezhetnek annak ellenére, hogy nem uniós polgárok.⁷⁷ Kijelenthető tehát, hogy az uniós polgároknak állampolgári értelemben vett, az Európai Unió felé fennálló polgári kötelezettségei nincsenek. Az Európai Unió Bíróságának ítélezési gyakorlatából is kitűnik, hogy az uniós polgárságot nem állampolgárságként kezeli. A Bíróság több ízben utalt arra, hogy az uniós polgárság rendeltetése, célja az, hogy a tagállamok állampolgárainak „alapvető jogállása” legyen,⁷⁸ mely kifejezés a legalkalmasabb eme jogintézmény leírására. Az uniós

⁷³ Szalayné Sándor Erzsébet is utal arra, hogy „nem eléggé intenzív a polgárok és a Közösség közötti jogviszony”. Szalayné: Az Európai Unió közjogi alapjai. *i. m.* 257.

⁷⁴ Lásd az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés egységes szerkezetbe foglalt változatának 17. cikk (2) bekezdése, valamint a 18–21. cikkei, melyeket a lisszaboni szerződés 1. cikk 34–37. pontjai módosítottak. Az uniós polgárok jogairól lásd bővebben Fazekas Judit – Asztalos Zsófia: Uniós polgárok: hogyan tovább? A uniós polgársághoz kapcsolódó jogok fejlődése a Maastrichti Szerződéstől az Alkotmányos Szerződésig. *Acta Humana*, 16. évf. 2. szám (2005), 83–110. Az uniós alapjogvédelemről lásd bővebben Horváthy Balázs: Uniós alapjogvédelem. In Lamm Vanda (szerk.): *Jogi Lexikon*. CompLex Kiadó, Budapest, 2009. 680; Friedery Réka – Horváthy Balázs: Az Európai Unió Alapjogi Chartája. In Lamm Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. HVG-ORAC, Budapest, 2018. 248–257; Friedery Réka – Horváthy Balázs – Ziegler Dezső Tamás: Európai Unió alapjogvédelmi rendszere. In Lamm Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. HVG-ORAC, Budapest, 2018. 258–265.

⁷⁵ Osztovits András úgy fogalmaz, hogy az uniós polgárok kötelezettségei említésének elmaradása „nem jelenti azt, hogy az adott jogviszonyok alanyaiként mentesülnének a közösségi jogi szabályok betartása alól”. Osztovits András: *Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata I.* CompLex Kiadó, Budapest, 2008. 68.

⁷⁶ Ugrórczy Mária is az állampolgári kötelezettségek hiányáról beszél, amelyet az uniós államiságának hiányával magyaráz. Ugrórczy Mária: Az állampolgárság szabályozása Európában. *Acta Humana*, 10. évf. 37–38. szám (1999), 61.

⁷⁷ Lásd C-370/90. sz. ügy, *The Queen kontra Immigration Appeal Tribunal és Surinder Singh, ex parte Secretary of State for Home Department*, A Bíróság 1992. július 7-i ítélete, EU:C:1992:296, 21., 23., 25. pontok; C-34/09. sz. ügy, *Gerardo Ruiz Zambrano kontra Office national de l'emploi (ONEm)*, A Bíróság (nagytanács) 2011. március 8-i ítélete, EU:C:2011:124, 42–45. pontok; *Zhu és Chen*-ítélet, 45–47. pontok.

⁷⁸ C-184/99. sz. ügy, *Rudy Grzelczyk kontra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, A Bíróság 2001. szeptember 20-i ítélete, EU:C:2001:458, 31. pont; C-413/99. sz.

polgárság tehát uniós polgári státusz vagy jogviszony helyett a tagállami állampolgárok jogállásaként definiálható. Ezt a jogállást a Bíróság védelemben részesíti azáltal, hogy megállapította, a tagállamok nem tehetnek olyan intézkedést, melylyel „megfosztják az uniós polgárokat az uniós polgárként meglévő jogállás révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezésétől”.⁷⁹ A *Zambrano-ügy* alapján ez „akár tagállamközi tényállási elem hiányában is”⁸⁰ fennáll, mely megállapításán a Bíróság később a *McCarthy-ügyben* és a *Dereci-ügyben* finomított, kimondva, hogy az uniós polgár jogai lényegének tényleges élvezésétől való megfosztás csak abban az esetben történik meg, ha az uniós polgár elhagyni kényszerül az Európai Unió területét.⁸¹

6. ÖSSZEZEGÉS

Az uniós polgárság természetét leghelyesebben az írja le, ha a tagállami állampolgárok jogállásaként határozzuk meg. Az állampolgárságtól ugyanis számos ponton különbözik. Mindenekelőtt az uniós polgárság nem államhoz kötődik, hiszen az Európai Unió sem az unitárius állam fogalmi elemeit, sem a szövetségi állam ismérveit nem teljesíti. Az uniós polgárság egy nemzetközi szervezet és egy egyén sajátos kapcsolataként írható le. Ez a kapcsolat nem minősül jogi kapcsolatnak, mint az állampolgárság esetében, hiszen nem az Európai Unió szabályozza az uniós polgárság létrejöttének és megszűnésének feltételeit, hanem a tagállamok határozzák meg állampolgárságuk megszerzését és elvesztését, mely az uniós polgárság alapjául szolgál. Az egyén és az Európai Unió között nem jön létre az állampolgársághoz hasonló személyes, hűségben alapuló, effektív kapcsolat,

ügy, *Baumbast és R kontra Secretary of State for the Home Department*, A Bíróság 2002. szeptember 17-i ítélete, EU:C:2002:493, 82. pont; C-148/02. sz. ügy, *Carlos Garcia Avello kontra belga állam*, A Bíróság 2003. október 2-i ítélete, EU:C:2003:539, 22. pont; *Rottmann-ítélet*, 42–43. pontok.

⁷⁹ *Zambrano-ítélet*, 42. pont; C-256/11. sz. ügy, *Murat Dereci és társai kontra Bundesministerium für Inneres*, A Bíróság (nagytanács) 2011. november 15-i ítélete, EU:C:2011:734, 64. pont.

⁸⁰ Gyeney Laura: Az uniós polgárság: A piacorientált szemlélettől való elszakadás göröngyös útja. A Rotmann-, a Zambrano-, a McCarthy- és a Dereci-ügyek analízise. *Iustum Aequum Salutare*, VIII. évf. 2. szám (2012), 142.

⁸¹ *Uo.* 150, 154–155. C-434/09. sz. ügy, *Shirley McCarthy kontra Secretary of State for the Home Department*, A Bíróság (harmadik tanács) 2011. május 5-i ítélete, EU:C:2011:277, 50. pont; *Dereci-ítélet*, 66. pont. Lásd továbbá Dmitry Kochenov: The Right to Have What Rights? EU Citizenship in Need of Clarification. *European Law Journal*, Vol. 19. No. 4. (2013), 502–516; Schiffner Imola: Az uniós polgár családtagjainak jogi helyzete az Európai Bíróság legújabb jogeseteiben, különös tekintettel a Zambrano-doktrína alkalmazására. *Jogelméleti Szemle*, 1. szám (2018), 132–150; Schiffner Imola: Az uniós polgárság hatása a tagállami állampolgársági politikákra. *De iurisprudencia et iure publico*, 9. évf. 2. szám (2015), 4–5.

mert az egyén elsősorban a tagállamhoz kötődik, míg az uniós polgárság jogokat biztosít számára. Az uniós polgárság mint jogállás tehát elsősorban jogokat foglal magában, polgári kötelezettségeket szinte semmilyen módon nem tartalmaz. Az állampolgárságtól e tekintetben is nagyban különbözik. Mindent egybevetve tehát az uniós polgárság még a legcsekélyebb módon sem azonosítható az állampolgársággal, hanem tisztán jogállás természetű.

Megjegyzendő, hogy habár az uniós alapszerződések az uniós polgárságot a tagállamok állampolgársági szabályozásához kötötték, az Európai Unió Bírósága joggyakorlatában némi uniós ráhatást kíván elérni ezen a területen. Mindezt teszi úgy, hogy az állampolgárság még nemzetközi jogi értelemben is az államok kizárólagos belső joghatóságába tartozik. Az államok természetesen a *domaine réservé* körében is vállalhatnak magukra nézve nemzetközi kötelezettséget, azonban az uniós polgárság esetében az uniós alapszerződések nem teszik lehetővé azt a fajta kiterjesztő értelmezést, melyet az Európai Unió Bírósága megtett. Az Európai Unió Bíróságának esetjogában ugyanis megfigyelhető az az elvárás, miszerint a tagállamoknak az uniós jogot figyelembe kell venniük az állampolgárságról való rendelkezés során, és az arányosság elvét tiszteletben kell tartaniuk az állampolgárságtól való megfosztás esetén, mivel az állampolgárság elvesztése az egyén uniós jogbeli helyzetére is hatással van.