

# BEFEKTETŐI ÁLLAMPOLGÁRSÁGI PROGRAMOK ÉS AZ UNIÓS POLGÁRSÁG INTÉZMÉNYE

**Horváthy Balázs**

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

## 1. BEVEZETŐ – A „*IUS PECUNIAE*” KOCKÁZATAI

2022 márciusában a világsajtót is bejárta az Európai Bizottság azon közleménye, amely az Ukrajnával szembeni orosz agresszió és az ennek nyomán életbe léptetett szankciós politika egy sajátos vetületére irányította a figyelmet.<sup>1</sup> A Bizottság közleménye és az azzal együtt kiadott ajánlása<sup>2</sup> a tagállamok befektetői állampolgársági („*aranyútlevél*”) és a befektetői letelepedési („*aranyvízum*”) programjainak azonnali felülvizsgálatát szorgalmazta. Az egyes tagállamokban működtetett „*aranyútlevél*” programok lehetővé teszik, hogy meghatározott összeg befektetése esetén az érintett személyek könnyített feltételekkel állampolgárságot szerezzenek, az „*aranyvízum*” esetében pedig a programban részt vevő befektetők tartózkodási engedélyt kapnak, amely biztosítja számukra, hogy az adott uniós tagállamban letelepedjenek. A Bizottság komoly aggodalmának adott hangot e tagállami rendszerekkel kapcsolatban, és felhívta azokra a különös kockázatokra a figyelmet, amelyekkel az orosz–ukrán háborús konfliktus nyomán számolni kell. A szankciós rezsim hatékonyságát áthatja alá ugyanis az, hogy e programok keretében olyan orosz vagy belarusz állampolgárok is kedvezményekhez juthattak, akik a szankciós listán szerepelnek, ugyanis egy tagállami útlevéllel vagy letelepedési okmánnyal e korlátok kijátszhatók, és az érintettek a szankciók ellenére továbbra is könnyen mozoghatnak a schengeni térségben. Az Európai Bizottság erre te-

<sup>1</sup> Commission urges Member States to act on ‘golden passports’ and ‘golden residence permits’ schemes, and to take immediate steps in the context of the Russian invasion of Ukraine. *Press release* (IP/22/1731, 28 March 2022) European Commission, Brussels, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_1731](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1731).

<sup>2</sup> Commission Recommendation of 28.3.2022 on immediate steps in the context of the Russian invasion of Ukraine in relation to investor citizenship schemes and investor residence schemes. C (2022) 2028 final.

kintettel kérte a tagállamokat, hogy egyrészt a befektetői állampolgársági programokat haladéktalanul függesszék fel, másfelől a korábban – az aranyútlevél és aranyvízum programok keretében egyaránt – biztosított kedvezményeket pedig vizsgálják felül.

A szankciós politikával összefüggésben felmerülő kérdések is jól mutatják, hogy a pénzért megvásárolt jogosultságok – mint valamiféle „*ius pecuniae*”<sup>3</sup> – olyan kockázatokat rejtenek magukban, amelyek az uniós polgárság és az EU-n belüli mozgásszabadság révén egyaránt jelenthetnek veszélyt a többi tagállam érdekeire, másrészt a tagállamok által bevezetett programok a belső piaci és más uniós politikák egységét is megbonthatják. Mindazonáltal a tagállami befektetői állampolgársági és letelepedési programokat és az uniós jogot komplex viszonyrendszer köti össze, így e programok megítélése is mélyebb elemzést igényel. Ezzel kapcsolatban a nehézséget elsősorban az a hatáskörmegosztásból fakadó dilemma adja, hogy míg a nemzeti állampolgárság megszerzésének és elvesztésének feltételeit az uniós tagállamok saját, nemzeti hatáskörben rendezhetik, az uniós polgárság közös vívmány, melynek kereteit az uniós elsődleges és másodlagos jog határozza meg, azonban az uniós polgári státusz előfeltétele a tagállami állampolgárság.<sup>4</sup> Amennyiben egy tagállam dönt az állampolgárság megadásáról, az egyben az uniós jog által biztosított, uniós polgárságból fakadó jogosultságok eredményeképpen a többi tagállammal szemben is kötelezettséget támaszt.

Éppen emiatt nem véletlen, hogy az EU már jóval az orosz–ukrán háborút megelőzően felfigyelt e tagállami programokra, és kísérletet tett a lehetséges kockázatok beazonosítására. Az Európai Parlament már 2014-ben tartott vitát a be-

<sup>3</sup> A találó kifejezés megjelenik: Jelena Džankić: The Pros and Cons of Ius Pecuniae: Investor citizenship in comparative perspective. *EUI RSCAS Working Paper*, 2012/14., <http://hdl.handle.net/1814/21476>; valamint: Athanasia Andriopoulou: The ‘ius pecuniae’: The Prize of Citizenship. *BRIDGE Network Working Paper*, 2020/4., <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3633777>.

<sup>4</sup> Az uniós polgárság jellegéhez és tartalmához összefoglalóan lásd Asztalos Zsófia: Az uniós polgárság. In Osztovits András: *EU-jog*. HVG-ORAC, Budapest, 2015. 344; Asztalos Zsófia: *Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma*. PhD-disszertáció. Miskolci Egyetem, 2009; Gyeney Laura: Európai uniós polgárság. In Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (EU-jog rovat, rovatszerkesztő: Várnay Ernő, Varju Márton), 2020, <http://ijoten.hu/szocikk/europai-unios-polgarsag>; Knapp László: Az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelméről I. *Jog – Állam – Politika*, 1. évf. 4. szám (2009), 69–89; Knapp László: Az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelméről II. *Jog – Állam – Politika*, 2. évf. 1. szám (2010), 95–120; Lamm Vanda: Az európai polgár. In Ördögh Szilveszter (szerk.): *Európai jelentés-árnyalatok*. Ventus Libro, Budapest, 2003. 122–129; 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.

fektetési állampolgársági és letelepedési rendszerekről.<sup>5</sup> A vita eredményeképpen állásfoglalást fogadott el, amelyben – az Európai Bíróság állandó gyakorlatára támaszkodva – megállapította, hogy az állampolgársággal kapcsolatos kérdések valóban a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartoznak, de az állampolgársági joguk kialakításakor a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk az uniós szerződésekben rögzített értékeket.<sup>6</sup> Ezt követően 2019-ben az Európai Bizottság kiadott jelentése elemezte a tagállamok gyakorlatát, és felhívta a figyelmet olyan specifikus veszélyekre, mint például az okéért a pénzmosás, korrupciós lehetőségek vagy adóelkerülésből fakadó kockázatok.<sup>7</sup> Ennek eredményeképpen 2020-ban a Bizottság a ciprusi és máltai állampolgársági programok miatt kötelezettségszegési eljárást is kezdeményezett.<sup>8</sup> Magyarország állampolgársági programot nem működtetett, de az aranyvízum kapcsán érintett volt. Az itthon sok vihart okozó letelepedési kötvények értékesítését ugyan 2017-ben felfüggesztették, azonban a programban jogosultságot szerző személyek jelenleg is rendelkezhetnek tartózkodási engedéllyel, így a hazai program az orosz–ukrán konfliktus révén ismét a közérdeklődés középpontjába került.<sup>9</sup>

Az uniós polgárság szempontjából nézve a fenti két modell közül a befektetői állampolgársági rendszerek, vagyis az „aranyútlevel” programok bírnak nagyobb jelentőséggel, tekintettel arra, hogy a tagállami állampolgárság honosítással törté-

<sup>5</sup> *Joint motion for a resolution on EU citizenship for sale* (14.1.2014), European Parliament, 2013/2995(RSP). Az Európai Parlament fellépésének közvetlen előzménye Málta által 2013-ban bevezetett befektetői állampolgársági program volt, lásd Jelena Džankić: *Investment-Based Citizenship and Residence Programmes in the EU*. *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper*, No. 2015/08, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2558064>, 1.

<sup>6</sup> *European Parliament resolution of 16 January 2014 on EU citizenship for sale* (2013/2995(RSP)), P7\_TA(2014)0038.

<sup>7</sup> A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Befektetői állampolgársági és letelepedési programok az Európai Unióban, COM(2019) 12 final (Brüsszel, 2019. 1. 23.). Érdekességként említhető, hogy az európai uniós vizsgálatokkal párhuzamosan a befektetői állampolgárság az Európa Tanács napirendjén is szerepelt, melynek eredményeként az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2020-ban határozatot fogadott el. Lásd *Investment migration – Resolution 2355* (2020).

<sup>8</sup> INFR(2020)2300 *Cyprus investor citizenship scheme*; INFR(2020)2301 *Malta investor citizenship scheme*.

<sup>9</sup> Az orosz–ukrán háború kitörését követően számolt be a hazai sajtó arról, hogy korábban a magyar letelepedési kötvény révén jutott okmányokhoz többek között az orosz külföldi hírszerző szolgálat vezetőjének családja, valamint más, az orosz államhoz köthető tisztségviselő és üzletember, illetve a családtagjaik, akik között beazonosítható volt olyan személy is, aki szerepelt az uniós és brit szankciós listán. Lásd *Az Orbán-kormány hallgat az orosz letelepedési kötvényesekről, miközben az EU felszámolná az egész programot* (Telex, 2022. június 14.), <https://telex.hu/direkt36/2022/06/14/az-orban-kormany-hallgat-az-orosz-letelepedesi-kotvenyesekrol-mikozben-az-eu-felszamolna-az-egesz-programot>.

nő megszerzése automatikusan szavatolja a befektető számára az uniós polgárságból fakadó jogosítványokat.<sup>10</sup> Ezen oknál fogva az alábbi írás elsősorban a befektetői állampolgársági rendszerekkel foglalkozik.

## 2. BEFEKTETŐI ÁLLAMPOLGÁRSÁGI PROGRAMOK

### 2.1. A programok kialakulása

A régmúlt is szolgál olyan példákkal, amelyekben egy államon belüli státusz elérése vagy állampolgárság megszerzése különböző kedvezmények érdekében reális célként jelentkezett, és a jogi szabályozás ezen igényeknek biztosított meghatározott kereteket.<sup>11</sup> Azonban az itt vizsgált speciális befektetői állampolgársági programok viszonylag új keletű jelenségnek tekinthetők. Ezek a modellek az 1980-as években jelennek meg, elsőként olyan adóparadicsomi helyszíneken, ahol a befektetések bevonása mellett az állampolgárság vagy a letelepedési lehetőség „áruba bocsátása” voltaképpen csak tovább diverzifikálta azokat az eszközöket, amelyek az adóoptimalizáció, adóelkerülés, offshore vállalatalapítás és az ellenőrzésektől mentes pénzügyi környezet szavatolása mellett még inkább attraktívabbá tette e helyszíneket. Az első mai modern értelemben vett állampolgársági, vagyis „aranyútlevél” programot Saint Kitts és Nevisben vezették be 1984-ben,<sup>12</sup> amelyet számos más helyszín követett. E programok közös sajátossága volt, hogy már alacsonyabb – akár 100 ezer USD – összegű befektetés esetén állampolgár-

<sup>10</sup> Lényeges azonban, hogy az állampolgársági programok alapvetően nem képezik tárgyát a beruházásvédelemnek, attól független önálló tárgykörrel van szó. Mindemellett nem kizárt, hogy a programban részt vevő külföldi beruházó által eszközölt beruházás érinthet például kétoldalú beruházásvédelmi egyezményt, jelen tanulmány azonban ezen aspektussal nem foglalkozik. Lásd ehhez átfogóan Víg Zoltán: *Taking in international law*. Patrocinium, Budapest, 2019.

<sup>11</sup> Az állampolgárság által biztosított státusz „attraktivitása” kapcsán egészen az ókorig visszatekinthetünk, lásd Ganczer Mónika: *Az állampolgárság fogalmának történeti formái az ókortól a modern korig*. *Jog – Állam – Politika*, 3. évf. 1. szám (2011), 61–79.

<sup>12</sup> Időrendben ténylegesen az első programot Tonga hirdette meg már 1982-ben, amely azonban inkább hírhedtté, mint más államok által követett modellté vált. Ennek oka egyrészt, hogy a program közvetlenül nyitott meg korrupciós csatornákat, és az a magát „útlevélkirálynak” nevező kongói abszolút uralkodó, IV. *Taufa* családjának meggazdagodását szolgálta. Másrészt a programban az elsők között olyan személyek szereztek állampolgárságot, mint például a Fülöp-szigetektől elmenekült *Ferdinand Marcos* diktátor és családja, amely szintén beárnyékolta a program elfogadottságát. Lásd *The bizarre story of how the King of Tonga's Court of Jester lost 26\$ million made from passport sales*. *Investment migration insider* (4 January 2019), <https://www.imidaily.com/asia-pacific/the-bizarre-story-of-how-the-king-of-tonga-court-jester-lost-26-million-made-from-passport-sales/>.

ságot biztosított, amelynek ügyintézéséhez még a személyes jelenlétre sem volt szükség. Az állampolgárság és az útlevel megszerzése tehát abban az esetben is megtörténhetett, ha a befektető sem a befektetést megelőzően, sem az állampolgárság megszerzését követően nem tartózkodott, akár még soha nem is járt az adott országban. A befektetéséhez a befektető meghatározott időszakot követően újból hozzáférhetett, és lényeges, hogy ezeken a helyszíneken az egyszeri befektetés a közeli családtagoknak is biztosította az állampolgárságot, amelyet általában a későbbi leszármazók is megszerezhettek a *ius sanguinis* elve alapján. A befektetéssel megszerzett állampolgárságot nem érintette a befektető korábbi, akár többes állampolgársága. A kedvezmények közül a legkezeletesebb, hogy az aranyútlevelet biztosító államok széles körben biztosítanak vízummentes utazást a világban, valamint ezeken a helyszíneken a befektetők általában széles körű adókedvezményekre és mentességekre voltak jogosultak.<sup>13</sup> Az aranyútlevel-programok által érintett helyszínek száma az 1990-es években dinamikusan bővült, majd a 2008-as pénzügyi válság újabb lendületet adott az állampolgársági programok kiterjesztésének.<sup>14</sup>

Habár a letelepedési programokkal részletesen nem foglalkozunk, érdemes ennek hátteréről is röviden szólni. Az „aranyvízum”-programok keretében a befektetők meghatározott paraméterek mentén eszközölt befektetése esetén állandó tartózkodásra jogosító letelepedési engedélyt kaphattak. Nem véletlenül e programokat általában fejlettebb régiókhoz kötődő államok hirdették meg – elsőként Kanada biztosított ilyen módon letelepedési lehetőséget külföldieknek –,<sup>15</sup> ugyanis szemben az aranyútlevel-programokkal, ilyen esetben általában a befektető tényleges célja, hogy az adott helyszínen életvitelszerűen tartózkodjon. Az aranyvízum-programok jogpolitikai indokai alapvetően megegyeznek az állampolgársági programokéval, vagyis az érintett államok célja a külföldiek tőkebefektetéseinek ösztönzése, sok esetben kifejezetten a működőtőke-beáramlás és a foglalkoztatottság növelése. Lényeges azonban, hogy a programok két típusa összefügghet egymással, ugyanis a letelepedést biztosító vízum ugyan nem szükségképpen,

<sup>13</sup> Például a Saint Kitts és Nevis által kiadott útlevel jelenleg 156 államba biztosít vízummentes utazási lehetőséget, beleértve az EU tagállamait, Svájcot és az Egyesült Királyságot. Lásd Andy J. Semotiuk: St Kitts and Nevis Possibly an Investor Immigrant's Best 2nd Passport (17 August 2020), *Forbes*, <https://www.forbes.com/sites/andysemotiuk/2020/08/17/st-kitts-and-nevis-possibly-an-investor-immigrants-best-2nd-passport/?sh=68f292c63a61>.

<sup>14</sup> Lásd az 1990-es években Szamoa (1991); Peru (1992); Dominika (1993); Grenada (1996) és Nauru (1998) programjait. A 2008-as válságot követően vezetett be állampolgársági programot – az alább részletesen tárgyalt uniós tagállamokon kívül – Antigua és Barbuda (2013); Saint Lucia (2015); Vanuatu (2015); Törökország (2017); Montenegró (2018) és Észak Macedónia (2019). Az egyes helyszíneket összefoglalja: *Origin and Start of CBI schemes*, <https://best-citizenships.com/citizenship-by-investment-schemes/>.

<sup>15</sup> A kezdeti „aranyvízum”-programok között volt Quebec, Kanada (1986), valamint az Egyesült Államok (1991).

de sokszor hozzájárul ahhoz, hogy a befektető idővel ténylegesen az állampolgárságot is megszerezhesse.<sup>16</sup> Az 2008-as válság a befektetői vízumprogramok elterjedésére szintén hatással volt, számos állam – beleértve uniós tagállamokat és Magyarországot is – ebben az időszakban vezette be „aranyvízum” programját.<sup>17</sup>

## 2.2. „Aranyútlevél”-programok az Európai Unióban

A Maastrichti Szerződés hatálybalépése óta a tagállami állampolgárság megszerzése egyben az uniós polgárság státuszának létrejöttét is eredményezi. A tagállamok jelentős része alkalmaz a honosítási eljárások kapcsán olyan egyedi szempontokat – például a kulturális tevékenység, tudományos vagy sporteredmények stb. –, amelyek alapján harmadik államok állampolgárai könnyített módon szerezhetnek tagállami állampolgárságot. A tagállami honosítási szabályok nagy része azonban e szempontokat diszkrecionális jelleggel veszi figyelembe, vagyis ez mérlegelést tesz lehetővé és egyszerűsített utat kínál olyan esetekben, ha a tagállam nemzeti érdeke indokoltá teszi példának okáért egy neves sportoló honosítását.<sup>18</sup> Vannak tagállamok, ahol a befektetői tevékenység vagy gazdasági hatások figyelembevételét is lehetővé teszik (például Ausztria), azonban lényeges, hogy a tagállami szabályozás ilyen esetekben is mérlegeléstől teszi függővé, hogy e tényezőket végül figyelembe veszik-e a honosítás során. Szintén találunk olyan nemzeti szabályozást, amely az állampolgárság megszerzésének valamely előfeltételét enyhíti befektetőik esetében (például a letelepedési kötelezettség időszaka lerövidül Romániában).

A tagállami állampolgársági jogok e megközelítéséhez képest lényegesen nagyobb kockázatokat jelentenek azok a befektetői állampolgársági rendszerek, melyben meghatározott befektetési tevékenység automatikusan eredményezi az állampolgárság megszerzését. Másként megfogalmazva, ilyen esetekben a tagállam egy meghatározott összegért „értékesíti” az állampolgárságát, és a „vételár” a meghatározott mértékű befektetés. A fennálló kockázatok miatt az elmúlt években az Európai Parlament, majd az Európai Bizottság figyelmét is ezek a rendszerek, nevezetesen Bulgária, Ciprus és Málta „aranyútlevél” programjai keltették fel.

<sup>16</sup> Például Kanada esetében ehhez elegendő a három év helyben tartózkodás, míg az USA-ban letelepedett befektető öt év tartózkodást követően igényelhet állampolgárságot.

<sup>17</sup> Lásd *Rise of Immigrant Investor Schemes*, <https://best-citizenships.com/residence-by-investment-schemes/>.

<sup>18</sup> Az EU-ban 22 tagállam nemzeti joga ismeri az ilyen típusú, kedvezményes honosítást, lásd Amandine Scherrer – Elodie Thirion: *Citizenship by Investment (CBI) and Residency by Investment (RBI) schemes in the EU. State of play, issues and impacts*. European Parliamentary Research Service, Brussels, 2018. 12; ezzel egyezően: Džankić: *Investment-Based Citizenship and Residence Programmes in the EU. i. m. 5.*

*Bulgária* többször módosított szabályozása két különböző sémát biztosított a befektetők számára, amelyeken keresztül a befektetők az általános honosítási eljárásához képest eltérő módon, egyszerűbben juthattak bolgár állampolgársághoz.<sup>19</sup> Az általános programban a bolgár szabályozás 500 ezer euró összegű befektetést írt elő alapkövetelményként, amelyet a befektető változatos formában eszközölhetett (részvények, kötvények, kincstárjegyek vásárlása, állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő vállalat több mint 50%-os tulajdoni hányada, ilyen értékű koncessziós szerződés stb.). A gyorsított befektetői programban a tőkekövetelmény 1 millió euró volt, amelyet szintén az előző módokon bocsáthatott rendelkezésre a befektető. A bolgár szabályozás nem írt elő határidőt, ameddig a befektetésnek fenn kellett maradnia, azonban a befektetőnek minden évben nyilatkoznia kellett a beruházás fenntartásáról. A tőkekövetelmény mellett az állampolgárság igénylésének feltétele volt, hogy az általános programban a befektető legalább öt éve, a gyorsított programban részt vevő pedig legalább egy éve állandó tartózkodási engedéllyel rendelkezzen Bulgáriában. A befektetői állampolgársági program intézményi háttere azonos a honosítási eljárás intézményi és eljárási kereteivel. A bolgár igazságügyi miniszter tesz javaslatot a köztársasági elnöknek az állampolgárság megadására, a köztársasági elnök pedig elnöki rendeletben dönt a javaslatról, amellyel szemben jogorvoslatnak nincs helye. A bolgár programok már kezdettől fogva az Európai Bizottság vizsgálatának homlokterébe kerültek, 2020-ban kötelezettségzegési eljárás indult, amelyet végül 2021-ben zárt le a Bizottság Bulgáriával szemben. Ennek oka, hogy egyrészt 2022 tavaszán a bolgár parlament törvénycsomagot fogadott el, amellyel a jövőre nézve felszámolják a befektetési állampolgársági programot.<sup>20</sup> Másfelől a bolgár kormány ígéretet tett a korábban – többnyire orosz, kínai és közel-keleti befektetőknek – kiadott útlevelek biztonsági felülvizsgálatára.

*Ciprus* a 2000-es évektől kezdődően alkalmazott olyan kedvezményt a honosítási eljárásban, amely alapján a ciprusi kormány közérdekből külföldi befektetőnek adhatott állampolgárságot. A korábbi mérlegelésen alapuló rendszert a 2016-os és 2018-as jogszabály-módosítások automatikus jellegű befektetési programmá alakították át. A program keretében Cipruson legalább 2 millió euró összegű befektetésre volt szükség, valamint a befektetőnek rendelkeznie kellett legalább 500 ezer euró értékű magántulajdonú ciprusi ingatlannal is. A családtagokra az állampolgársági program csak abban az esetben terjedt ki, ha ők is rendelkeztek

<sup>19</sup> A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Befektetői állampolgársági és letelepedési programok az Európai Unióban, COM(2019)12 final (Brüsszel, 2019. 1. 23.), 5.

<sup>20</sup> Bulgaria abolishes 'golden passport' scheme for wealthy foreigners. *Euronews*, (24 March 2022), <https://www.euronews.com/2022/03/24/bulgaria-abolishes-golden-passport-scheme-for-wealthy-foreigners>.

ciprusi ingatlannal. A megkövetelt mértékű beruházást a befektetők ingatlanokba, ciprusi gazdasági társaságokba, illetve ciprusi befektetési alapok különböző eszközeibe helyezhették el, és alapkövetelményként jelent meg, hogy a befektetésnek legalább három éven keresztül fenn kellett állnia. A ciprusi befektetési programban részt vevők az állampolgárságot a belügyminiszternél kezdeményezhették, azonban végleges döntésről a ciprusi kormány (minisztertanács) fogadhatott el határozatot. A döntéssel szemben jogorvoslat nem volt igénybe vehető, azonban a kormánynak a döntés elfogadásáról tájékoztatnia kellett a parlamentet.<sup>21</sup> A ciprusi programmal kapcsolatos visszasságok már évek óta a vezető hírek között szerepeltek, az Európai Bizottság is vizsgálta az ügyet, melynek eredményeként 2020-ban formálisan is kötelezettségszegési eljárást indított Ciprussal szemben. Az indokolt véleményt az Európai Bizottság 2021-ben fogadta el, álláspontja szerint a befektetési program nem összeegyeztethető a lojális együttműködés elvével, és Ciprus nem tesz eleget az uniós polgársággal összefüggő kötelezettségeinek.<sup>22</sup> Végül 2021 őszén egy korrupciós botrány nyomán döntés született a program felszámolásáról,<sup>23</sup> a gyakorlati lépések azonban még csak részben történtek meg, így az Európai Bizottság a kötelezettségszegési eljárást továbbra is folyamatban lévőként tartja nyilván.

*Málta* 2014 óta teszi lehetővé külföldi magánszemélyek és családtagjaik számára honosítással állampolgárság megszerzését, amennyiben az érintettek hozzájárultak az ország gazdasági fejlődéséhez. Ez utóbbi alapfeltétele legalább 650 ezer euró rendelkezésre bocsátása egy nemzeti befektetési alap részére, valamint 150 ezer euró befektetés, amelyet különböző módon teljesíthet a kérelmező (például részvény, kötvény, más értékpapírok stb.). Az előzőek mellett a befektetőnek rendelkeznie kell meghatározott paraméterek szerinti saját tulajdonú vagy bérelt máltai ingatlannal, illetve a máltai szabályozás külön feltételeket ír elő a családtagok honosítása kapcsán. Az állampolgársági kérelem alapját képező befektetés legalább öt éven keresztül fenn kell tartania a befektetőnek. Korábban a befektetési állampolgársági program eljárási kereteit az idegenrendészettel, bevándorlással, külföldiek tartózkodásával foglalkozó általános, valamint egy speciális, kifejezetten a programra létrehozott állami ügynökség biztosította. 2021-ben egyesítették az illetékes állami szerveket, és a befektetői állampolgársági ügyekkel kapcsolatos kérelmeket ma már egységes állami ügynökség kezeli. Hasonlóan Bulgáriához és

<sup>21</sup> Lásd COM(2019) 12 final, 6.

<sup>22</sup> June infringements package – Additional letter of formal notice and reasoned opinion: Investor citizenship schemes: European Commission urges Cyprus and Malta to stop “selling” EU citizenship (9/06/2021), [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/INF\\_21\\_2743](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/INF_21_2743).

<sup>23</sup> Isabella Kwai: Cyprus Ends ‘Golden Passport’ Program After Corruption Accusations. *New York Times* (15 October 2020), <https://www.nytimes.com/2020/10/15/world/europe/cyprus-golden-passports-corruption.html>.



Ciprushoz, az Európai Bizottság 2020-ban indított kötelezettszegési eljárást, majd indokolt véleményét 2022 áprilisában bocsátotta ki.<sup>24</sup> A Bizottság jogi érvei azonosak a Ciprusnál említett megfontolásokkal. Málta továbbra sem tervezi felszámolni a befektetői állampolgársági programját, azonban az orosz–ukrán háború nyomán kiadott európai bizottsági felhívásra tekintettel a máltai kormány 2022 márciusban bejelentette, hogy felfüggeszti az orosz és belarusz állampolgárok folyamában lévő befektetői állampolgársági eljárásait.

Az előzőek alapján tehát látható, hogy habár több tagállamban jelenhet meg diszkrecionális jelleggel a befektetői tevékenység értékelése honosítási eljárásban, kifejezetten problematikusnak az említett három tagállam által bevezetett rendszer volt tekinthető (amelyek közül ma már voltaképpen csak a máltai szabályozás van hatályban). E programok közös sajátossága, hogy egyrészt meghatározott anyagi hozzájárulás – 500 ezer és 1 millió euró közötti összeg – befektetése (és egyes további technikai feltétel teljesülése) esetén automatikusan megnyitja az utat az állampolgárság felé vezető úton. A befektetések jellege alapvetően kevésbé meghatározott, és Málta, illetve Ciprus esetében a befektetések fenntartása csak minimális időszakhoz kötött, így általánosságban a fent bemutatott programok kritériumai nem tekinthetők kifejezetten szigorúnak.

Emellett az Európai Bizottság és az Európai Parlament korábbi vizsgálatai, valamint a szakirodalom is felhívja a figyelmet a végrehajtás több olyan további közös sajátosságára, amely tovább növeli annak a kockázatát, hogy e programokon keresztül nemcsak az adott országban ténylegesen befektetői-vállalkozói tevékenységet aktívan végezni szándékozó személyek jutnak be az uniós közös piacra, hanem olyan megkérdőjelezhető háttérű kérelmezők is állampolgárságot – és ezáltal uniós polgárságot – szerezhetnek, akik adott esetben biztonsági kockázatot jelentenek.<sup>25</sup> Ilyen közös sajátosságként említhető, hogy mindhárom befektetői állampolgársági séma végrehajtásának tapasztalatai megerősítik azokat a kritikákat, mely szerint az előírt tartózkodási kötelezettséget alapvetően csak formális követelménynek tekintik. A honosítási eljárásának vannak olyan szakaszai, amelyek megkövetelik a kérelmező fizikai jelenlétét az adott tagállamban,<sup>26</sup> azonban

<sup>24</sup> ‘Golden passport’ schemes: Commission proceeds with infringement case against Malta. *Press release* (IP/22/2068, 6 April 2022), European Commission, Brussels, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/IP\\_22\\_2068](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/IP_22_2068).

<sup>25</sup> Meenakshi Fernandes – Cecilia Navarra – David de Groot – María García Muñoz: *Avenues for EU action on citizenship and residence by investment schemes. European added value assessment. European Parliamentary Research Service*. Brussels, 2021. 3, 30–36; Scherrer–Thirion: *Citizenship by Investment... i. m.* 44.

<sup>26</sup> *Bulgáriában* a kérelmező jelenléte szükséges az állampolgársági kérelem benyújtásához, valamint a kérelmezőnek – a befektetői programban is – interjún kellett részt vennie, viszont mentesültek a bolgár nyelvtudás és a bolgár állampolgársági ismeretek bemutatása alól. *Cipruson* a tartózkodási engedély átvételéhez szükséges a jelenlét, de ezt követően nincs szigo-

összességében elmondható, hogy az előfeltételként meghatározott tartózkodási kötelezettségek kapcsán elegendő a tartózkodási engedély szabályszerű megléte. A tagállami hatóságok tehát nem vizsgálják, hogy a kérelmező befektető az előírt időszakban ténylegesen is az adott tagállamban tartózkodott-e. Mindez felveti azt a kérdést, hogy ilyen esetekben ténylegesen fennáll-e valódi kapcsolat a honosítást kérelmező befektető és az érintett tagállam között, vagyis a programok alapján lefolytatott honosítás összhangban van-e az effektivitás elvével.<sup>27</sup> Habár a valódi kapcsolat hiányának érve az Európai Bizottság vizsgálataiban rendszerint előjön, lényeges e szempont kapcsán kiemelni, hogy a tagállam és a honosítással állampolgárságot szerző befektető közötti kapcsolat minőségének alapvetően az állampolgárság nemzetközi jogi kontextusában van jelentősége, ti. a valódi kapcsolat hiányában nem várható el egy másik államtól, hogy az állampolgárság fennállását elismerje.<sup>28</sup> A valódi kapcsolat elve uniós jogi kontextusban tehát nem alapoz meg olyan értelmezést, amely szerint egy uniós tagállam egy másik tagállam állampolgárságával rendelkező személy uniós polgárságát, illetve az abból fakadó jogokat megtagadhatná arra hivatkozással, hogy utóbbi tagállam az effektivitás elvével szembenemelve honosította az érintett személyt.<sup>29</sup> Ez kifejezetten ellentétes lenne

---

rú ellenőrzés a tekintetben, hogy a kérelmező valóban Cipruson tartózkodott-e a kivárási idő alatt. *Máltán* a kérelmezőnek fizikailag is jelen kell lennie, hogy megadhatta a biometrikus adatait, amelyre az elektronikus tartózkodási kártyához van szükség, valamint állampolgári eskü is csak személyesen tehető le. A hatóság döntése alapján a kérelmező további személyes meghallgatására is szükség lehet. A tagállami szabályozásokat összefoglalja: SWD/2019/5 final – Commission Staff Working Document Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union (Brussels, 23. 1. 2019), valamint Džankić: Investment-Based... *i. m.* 8–19.

<sup>27</sup> Ehhez lásd Ganczer Mónika: *Állampolgárság és államutódlás*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2013. 73; Sonnevend Pál: *Állampolgárság, idegenjog*. In Kende Tamás – Nagy Boldizsár – Sonnevend Pál – Valki László (szerk.): *Nemzetközi Jog*. CompLex Kiadó, Budapest, 2014. 511–522.

<sup>28</sup> 1955-ben a Nemzetközi Bíróság a Nottebohm-ügyben mondta ki, hogy egy állam csak abban az esetben nyújthat diplomáciai védelmet állampolgárának, ha az állam és a polgár között valódi kapcsolat áll fenn. Lásd ehhez Ganczer: *Állampolgárság és államutódlás*. *i. m.* 74–76 és Sonnevend: *Állampolgárság, idegenjog*. *i. m.* 518.

<sup>29</sup> Megjegyezhető, hogy az irodalomban nincs konszenzus ezen érv elfogadhatósága kapcsán. A kritikához lásd Petra Weingerl – Matjaz Tratnik: *Citizenship by Investment Programs from the Perspective of International and EU Law*. *LeXonomica*, Vol. 11. No. 2. (2019), 95–126; Peter J. Spiro: *Nottebohm and ‘Genuine Link’: Anatomy of a Jurisprudential Illusion*. *Investment Migration Working Papers*, IMC-RP2019/1. Különösen kritikus Kochenov az Európai Bizottság érvelését illetően, lásd Dimitry Kochenov: *Policing the Genuine Purity of Blood: The EU Commission’s Assault on Citizenship and Residence by Investment and the Future of Citizenship in the European Union*. *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*, Vol. 25. No. 1. (2021), 33–62.

az Európai Bíróság értelmezésével (*Micheletti-ügy*),<sup>30</sup> így a valódi kapcsolat elve a fenti kontextusban inkább csak egy további tényezőnek tekinthető, ami megerősíti azokat a kockázatokat, amelyeket a befektetési állampolgársági rendszerek mint afféle „*ius pecuniae*” kapcsán a fentiekben már említettünk. A valódi kapcsolat hiánya is jól illusztrálja, hogy az ilyen módon megszerezhető aranyútlevél mögötti motiváció legkevesbé az, hogy az adott befektető uniós polgár vállalkozóként integrálódjon a belső piac keretei közé, hozzájárulva ezzel a tagállam (és egyben az uniós gazdaság) felvirágoztatásához.

### 3. AZ „ARANYÚTLEVÉL” PROGRAMOK UNIÓS JOGI ÖSSZEFÜGGÉSEI

#### 3.1. Az állampolgárság hatásköri vetülete

Az uniós polgárság létrehozása az integráció mélyülésének lényeges mérföldkövét jelentette, azonban az EU fejlődésében nem szokatlan módon a Maastrichti Szerződés reformja egy újabb *sui generis* intézmény megalapozásához járult hozzá. Az uniós polgárság ugyanis nem tekinthető önálló állampolgárságnak, hanem az a tagállami állampolgárságra épülő szubszidiárius jellegű intézmény, így az uniós polgárságból fakadó jogosultságok közvetlenül kapcsolódnak a tagállami állampolgárság keletkezéséhez, illetve megszűnéséhez. Maga az alapító szerződés nagyon szűkszavúan szól az uniós polgárság mibenlétéről. Az alapszerződés értelmében „[u]niós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára”, valamint kihangsúlyozásra került, hogy „[a]z uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot”.<sup>31</sup>

Ez a szükségszerű összefüggés a tagállami állampolgárságok és az uniós polgárság között kezdettől fogva olyan hatásköri kérdéseket vetett fel, amelyek megválaszolása a tagállamok és az EU közötti hatáskörmegosztás alapszerződési hiányosságai miatt egyértelműen nehezen voltak megválaszolhatóak. Az irodalomban abban kezdettől fogva egyetértés mutatkozott, hogy az alapszerződés uniós polgárságra vonatkozó rendelkezései explicit módon nem érintik a tagállamok állampolgársággal kapcsolatos hatásköreit, vagyis alapvetően a tagállam hatáskörébe tartozik saját állampolgársági jogának kialakítása.<sup>32</sup> Negatívan megfogalmazva, az

<sup>30</sup> 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. Lásd ehhez Ganczer: Állampolgárság és államutódlás. *i. m.* 90–91; Gyeney: Európai uniós polgárság. *i. m.* [21].

<sup>31</sup> EUMSz. 20. cikk (1) bekezdés.

<sup>32</sup> Daniel Sarmiento – Martijn van den Brink: *EU Competence and Investor Migration*. In Dimitry Kochenov – Kristin Surak (szerk.): *The Law of Citizenship and Money*. Cambridge

Unióra nincs ráruházva olyan hatáskör, amely közvetlenül felhatalmazást adna arra, hogy az uniós jogalkotó a tagállami állampolgárságok tárgyában közvetlenül jogot alkosson. Ennek értelmében az uniós hatáskör nem terjed ki annak meghatározására, hogy ki lehet uniós polgár, a státusz maga ugyanis – miként fent látható volt – a tagállami állampolgárságokból fakad. Előbbi álláspontot erősíti és az EUMSz. 20. cikk értelmezéséhez hozzájárult a Maastrichti Szerződés záróokmányához csatolt tagállami állampolgárságról szóló nyilatkozat is, amely rögzíti, hogy „[a]zt a kérdést, hogy egy személy rendelkezik-e valamely tagállam állampolgárságával, kizárólag a tagállam nemzeti jogára hivatkozással kell meghatározni”.<sup>33</sup>

A fenti dilemma alapjául szolgáló kérdés tehát inkább úgy fogalmazható meg, hogy az uniós polgárság szubszidiárius jellegéből kifolyólag keletkezik-e a tagállamok oldalán olyan kötelezettség, amely végső soron befolyásolja, szűkíti az állampolgársággal összefüggő tagállami mozgásteret. Önmagában ugyanis az a tény, hogy az Unió nem rendelkezik hatáskörrel a tagállami állampolgárságokkal összefüggésben, nem jelenti azt, hogy az uniós jog nem szabhat bizonyos korlátokat a tagállami hatáskör vonatkozásában.

Az Európai Bíróság gyakorlata ez utóbbi megközelítést alátámasztja. A fent már hivatkozott *Micheletti-ügyben* a Bíróság egyértelműen megerősítette a tagállami hatáskört, vagyis kimondta, hogy az egyes tagállamok feladata, hogy megállapítsák az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének feltételeit. Azonban nem csak retorikai célt szolgált a Bíróság megállapításában az a további szempont, hogy mindezt a tagállamok *a közösségi jog figyelembevételével tehetik meg*.<sup>34</sup> A *Micheletti-ügy* tényállása a tagállami állampolgárság más tagállam általi elismerésével volt kapcsolatban, a fenti bírósági érvelés később más jellegű ügyekben is megerősítést nyert. Az állampolgárság elvesztését érintette a *Rottmann-ügy*,<sup>35</sup> amelyben a Bíróság egyfelől kimondta, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének feltételeit – összhangban a nemzetközi joggal – a tagállamok saját hatáskörükben határozhatják meg.<sup>36</sup> Mindemellett azonban az uniós jog hatálya alá tartozik annak a személynek a státusza, aki az

---

University Press, Cambridge. Megjelenés alatt, kézirat elérhető: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3715773>.

<sup>33</sup> Declaration on nationality of a Member State, Treaty on European Union, signed at Maastricht on 7 February 1992 (magyarul nem elérhető).

<sup>34</sup> *Micheletti-ítélet*, 10. pont.

<sup>35</sup> C-135/08. sz. ügy, *Janko Rottman kontra Freistaat Bayern*, A Bíróság (nagytanács) 2010. március 2-i ítélete, EU:C:2010:104. Lásd ehhez Ganczer: Állampolgárság és államutódlás. *i. m.* 92–94; Mohay Ágoston: A Rottmann-ügy. Újabb adalékok az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság összefüggéséhez. *Jogesetek Magyarázata*, 2. évf. 2. szám (2011), 50–58.

<sup>36</sup> *Rottmann-ítélet*, 39. pont.

uniós polgárságból fakadó jogosultságaitól azáltal esik el, hogy a honosítás visszavonása miatt a tagállami állampolgárságát elveszítette.<sup>37</sup> Az előzőeket összegezve a Bíróság megállapította:

„Az a feltétel, amelynek értelmében az uniós jogot figyelembe kell venni, nem érinti a Bíróság által már elismert [...] azon nemzetközi jogi elvet, miszerint az állampolgárság megszerzésére és elvesztésére vonatkozó feltételek meghatározása a tagállamok hatáskörébe tartozik, azonban megállapítja azt az elvet, amelynek értelmében – uniós polgárok esetén – az uniós jogra vonatkozóan működtetett bírói felülvizsgálat alá tartozik e hatáskör gyakorlása, amennyiben az az uniós jogrend által biztosított és védett jogokat érint, amint különösen ez a helyzet a honosítás visszavonására vonatkozó, az alapügyben szereplőhöz hasonló határozat esetében.”<sup>38</sup>

A Bíróság emellett arányossági teszt mérlegelését írta elő a honosítás visszavonását elrendelő határozattal összefüggésben. Ennek értelmében a kérdést előterjesztő bíróságnak vizsgálnia kell, hogy a honosítás visszavonását elrendelő határozat arányosnak tekinthető-e azon jogkövetkezmények fényében, amelyek az érintett személy uniós jog szerinti helyzetén, azaz uniós polgári státuszán változtatnak, valamint adott esetben a visszavonást elrendelő határozat arányosságának vizsgálatát a nemzeti jog tekintetében is el kell végeznie.<sup>39</sup> A honosítás visszavonását elrendelő határozat kapcsán tehát a nemzeti bíróságnak körültekintően és széles körben kell vizsgálni a lehetséges következményeket: „[...] 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.”<sup>40</sup>

Az arányossági teszt követelményét az Európai Bíróság a *Tjebbes-ügyben*<sup>41</sup> is megerősítette, amelyben a holland állampolgársági szabályozás uniós jogi kontextusáról kellett döntenie. Az ügy tényállása ahhoz a holland szabályhoz kapcsolódott, amely alapján kettős, illetve többes állampolgárok automatikusan, értesítés nélkül elveszítik a holland állampolgárságukat, ha állandó lakóhelyüket megszakítás nélkül legalább 10 éven keresztül az Európai Unión kívülre helyezik át. A Bíróság szerint elfogadható a holland szabályozás azon követelménye, mely

<sup>37</sup> *Rottmann-ítélet*, 42. pont.

<sup>38</sup> *Rottmann-ítélet*, 48. pont.

<sup>39</sup> *Rottmann-ítélet*, 55. pont.

<sup>40</sup> *Rottmann-ítélet*, 56. pont.

<sup>41</sup> 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. Lásd Gyeney Laura: Az Európai Unió Bíróságának legújabb állampolgársági tárgyú döntése és annak tanulságai, kitekintéssel a szlovák állampolgársági szabályozásra. *Kisebbségvédelem*, 2. szám (2020), 52–79.

szerint a holland állampolgárság fennállásához hollandiai tartózkodás – vagyis a valódi, tényleges kapcsolat megléte – szükséges, azonban az állampolgárság elvesztése kapcsán vizsgálni kell, hogy az uniós polgárságból fakadó státusz és az abból eredő jogok megszűnése az arányosság elvével összhangban történt-e, figyelembe véve mindazokat az uniós joggal összefüggő következményeket, amelyekkel az érintett személynek és adott esetben családtagjainak szembesülniük kell.<sup>42</sup> A Bíróság érvelése szerint valamely tagállam állampolgárságának a törvény erejénél fogva történő elvesztése nem összeegyeztethető az arányosság elvével, ha a vonatkozó nemzeti szabályok egyáltalán nem adnak lehetőséget azoknak a következményeknek az egyéni vizsgálatára, amelyekkel az érintettek az uniós jogra tekintettel kell, hogy számoljanak.<sup>43</sup> A Bíróság így arra a következtetésre jutott, hogy

„[...] az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló helyzetben, amikor valamely tagállam állampolgárságának elvesztése a törvény erejénél fogva meggy végbe, és az uniós polgár jogállás elvesztését eredményezi, az illetékes nemzeti hatóságoknak és bíróságoknak módjában kell hogy álljon, hogy járulékos jelleggel vizsgálják az állampolgárság elvesztésének következményeit, és adott esetben ex tunc hatállyal visszaállítsák az érintett személy állampolgárságát az általa úti okmány vagy az állampolgárságát tanúsító bármely más dokumentum kiállítására irányuló benyújtott kérelem alkalmával”.

A fentieket áttekintve jól látható, hogy az Európai Bíróság állandó gyakorlata nem kérdőjelezi meg a tagállamok hatáskörét az állampolgársági kérdésekben, viszont lényeges, hogy a tagállamok a nemzeti szinten maradt hatáskörüket az uniós jog figyelembevételével gyakorolhatják. Végső soron ennek az a fent már érintett dilemma az oka, hogy a tagállami hatáskör gyakorlása – például honosítás megadása vagy visszavonása – azonnal olyan következményeket is kifejt az uniós polgárság intézményén keresztül, amely egyrészt becsatornázódik uniós hatáskörben lévő politikákhoz, másrészt az uniós polgárságból fakadó jogosultságok gyakorlása közvetlenül érinthet más tagállamokat is. Az viszont más kérdés, hogy az eddigi bírósági gyakorlat alapvetően az állampolgárság megszűnésének problémájához kapcsolódott, így a befektetési állampolgársági programok, melyek az állampolgárság keletkezése kapcsán vetnek fel kérdéseket, praktikusán nehezebben helyezhetők el a *Rottmann* és *Tjebbes* ügyek által határolt és fent jelzett koncepcionális keretekbe. Egy vonatkozásban azonban nem vitatható a fenti gyakorlat relevanciája. A Bíróság megközelítése – érzékeltetve az állampolgárság és az uniós polgárság közötti kölcsönhatásokat – könnyen érthetővé tette, hogy az állampolgárság kérdése miért nem izolálható és

<sup>42</sup> *Tjebbes*-ítélet, 40. pont.

<sup>43</sup> *Tjebbes*-ítélet, 41. pont.

választható le teljes egészében az uniós jogi kontextustól. E megközelítés jó kiindulópontot jelenthet a befektetői állampolgárság keletkezésével összefüggő kérdések vizsgálata során is.

### 3.2. A lojális együttműködés elve

A Máltával és Ciprussal szemben indult kötelezettségzegési eljárások kapcsán fent utaltunk arra, hogy az Európai Bizottság álláspontja szerint a valódi kapcsolat fennállása nélkül, befektetés ellenében „értékesített” tagállami állampolgárság, amely egyben az uniós polgári státusz megszerzését is jelenti, nem egyeztethető össze a lojális együttműködés elvével, és ezáltal a tagállami gyakorlat az uniós polgárság integrálását is aláássa.

Az EUSz. 4. cikkének (3) bekezdése értelmében az „[...] Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában”. A lojális együttműködés elve aktív és passzív (tartózkodási) kötelezettséget telepít a tagállamokra. Ennek értelmében a tagállamoknak az uniós jogból fakadó kötelezettségeik biztosítása érdekében meg kell tenniük a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket, és segíteniük kell az Uniót feladatainak teljesítésében, valamint a tagállamok tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.

Már az uniós polgárságra vonatkozó korai irodalomban is felvetődött az uniós polgárság és a lojális együttműködés elve közötti összefüggés. *Gerard-René de Groot* a *Micheletti-ügy* kapcsán tette fel a kérdést, hogy a Bíróság érvelésében milyen mögöttes szempontok alapozhatták meg azt a kötelezettséget, hogy a tagállamok az állampolgársági joguk kialakítása során figyelemmel kell legyenek a közösségi jogra is. Arra a következtetésre jutott, hogy a közösségi jog figyelembevétele azért lényeges, mert a tagállami állampolgársági jog három ponton kerülhet konfliktusba a közösségi joggal. Ebben az összefüggésben a személyek szabad mozgásának vívmányai, valamint a közösségi alapjogok mellett említette a lojális együttműködés (akkoriban a közösségi hűség) elvét is. Ez utóbbi konfliktus lehetőségét hipotetikus példával szemlélteti: minden bizonnyal a lojális együttműködés elvét sértené az a nemzeti gyakorlat, ha egy tagállam állampolgárságot adna egy nem uniós ország nagy lélekszámú csoportjának anélkül, hogy erről az uniós intézményekkel előzetesen egyeztetett volna.<sup>44</sup> Hasonló érvelés mentén a

<sup>44</sup>Ennél konkrétan nem fogalmaz *De Groot*, azonban vélhetően ilyen helyzet állhatna elő, ha a tagállam egy olyan harmadik országbeli közösségnek adná meg az állampolgárságot, illetve tenné lehetővé számukra a gyors honosítást, akik meghatározott nemzetiséghez tartoznak, vagy adott esetben az érintett harmadik állammal a közös történelem, gyarmati múlt stb.

*Rottmann-ügyben Poiares Maduro* főtanácsnok által megfogalmazott vélemény is kitért a lojális együttműködés elvének relevanciájára. *Maduro* szerint a lojális együttműködés elve sérülne, „[...] ha valamely tagállam a Bizottsággal és a többi tagállammal folytatott konzultáció nélkül végezné harmadik országok polgárainak indokolatlan, tömeges honosítását”.<sup>45</sup>

Nem tagadható azonban, hogy az irodalom nem egységes abban a tekintetben, hogy a lojális együttműködés elve korlátját képezi-e a tagállami állampolgársági jognak és gyakorlatnak. Az ezzel kapcsolatos álláspontok az előzőekben tárgyalt hatásköri problémára vezetnek vissza. Vagyis a hatáskör-átruházás elve alapján az EU kizárólag a tagállamok által az alapító szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül járhat el, és emellett minden olyan hatáskör, amelyet ily módon nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad [EUSz. 5. cikk (2) bekezdés]. Folytatva ezt az érvelési fonalat, mivel az állampolgárság tekintetében a ráruházás nem történt meg, a hatáskör teljes egészében a tagállamok szintjén marad, így kizárólag a tagállamok dönthetnek az állampolgársági joguk kialakításáról.<sup>46</sup> Ezen álláspontok kritikájaként visszautalhatunk a hatásköri kérdéseket taglaló alfejezetben kifejtettekre, vagyis arra, hogy önmagában a hatáskörmegosztás nem eredményezi azt, hogy a tagállami hatáskörben maradó tárgyköröknek ne lenne uniós jogi kontextusa. Ennek fényében nem tűnik meggyőzőnek az előbb említett érv, melynek lényege végső soron, hogy amennyiben egy hatáskör tagállami szinten marad, a lojális együttműködés elve nem bír relevanciával. Az uniós jog és politikák számos olyan területe említhető, példának okáért a személyek szabad mozgásának határterületeitől, a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének specifikus tárgykörein keresztül egészen a kül- és biztonságpolitika egyes vetületéig,

---

köti össze. Lásd Gerard-René de Groot: *The relationship between nationality legislation of the Member States of the European Union and European citizenship*. In Massimo La Torre (szerk.): *European citizenship: an institutional challenge*. Kluwer Law International, London, 1998. 115.

<sup>45</sup> C-135/08. sz. ügy, *Janko Rottman kontra Freistaat Bayern*, M. Poiares Maduro főtanácsnok 2009. szeptember 30-án ismertetett indítványa, EU:C:2009:588, 30. pont. A „tömeges honosítás” lehetőségként az elmúlt évtizedekben több tagállam kapcsán felvetődött, példaként említhető Olaszország állampolgársági szabályozása, amely alapján olasz felmenőkkel rendelkező latin-amerikai személyek olasz állampolgárságot szerezhettek; vagy ehhez hasonlóan az a portugál szabály, amely alapján portugál felmenőkkel rendelkező brazilok kezdeményezhetnek honosítási eljárást, illetve – még ha számban az olasz példától el is marad – ennek kapcsán megemlíthető a határon túli magyarok számára biztosított kedvezményes honosítási eljárás is.

<sup>46</sup> Lásd ehhez Jessurun d’Oliveira: Chapter 3. *Union Citizenship and Beyond*. In Nathan Cambien – Dimitry Kochenov – Elise Muir: *European Citizenship under Stress*. Brill, Leiden, 2020. 28–43. *D’Oliveira* álláspontja szerint az állampolgárság a tagállami identitás része, így ez a szabályozási terület nemcsak a fent említett hatáskörmegosztási elve miatt érinthetetlen, hanem a tagállami identitás védelmét szolgáló alapszerződési klauzula alapján is [EUSz. 4. cikk (2) bekezdés]. Nem véletlen, hogy előzőek alapján *d’Oliveira* a *Rottmann-ügyben* kifejtett bírói okfejtést nem tudja elfogadni.



ahol tagállami szinten maradó hatáskörök gyakorlásának lehetnek tágabb uniós jogi keretei, akár korlátozva ezzel a tagállamok mozgásterét.

Ebből kifolyólag a lojális együttműködés fent említett kontextusa mindenképpen mérlegelhető, és ebben a tekintetben plauzibilisnek tűnik a Bizottság által a kötelezettségzegési eljárásokban képviselt álláspont, amely szerint egy befektetői állampolgársági program nem korlátozódik az adott tagállamra, így hatásai azon túlmutatva érintik a többi uniós tagállamot és magát az Európai Uniót is, és ilyen összefüggésben szerepet kaphat a lojális együttműködés elve is.<sup>47</sup> Lényeges továbbá az az érv, hogy az uniós polgárság és az abból fakadó jogosultságok olyan értéket képviselnek, amely önmagában attraktívabbá teszi az egyes tagállamok „aranyútlevelit”. Másképpen kifejezve, a befektetési programokat működtető tagállamok maguk is profitálnak – mintegy „potyautasként” – abból, hogy az állampolgárságuk megszerzése egyben az uniós polgári státuszt is magával vonja. Sok esetben ugyanis a befektetők számára kevésbé a nemzeti állampolgárság maga, mint inkább az uniós polgársággal összefüggő járulékos jogosultságok lehetnek vonzóak.<sup>48</sup>

### 3.3. A hátrányos megkülönböztetés tilalma

Végezetül a befektetői állampolgársági programok kapcsán vizsgálható, hogy a tagállami gyakorlat mennyiben felel meg a hátrányos megkülönböztetés tilalmából fakadó követelményeknek. Ugyan még nem fő érvként, de már az Európai Parlament 2014-ben elfogadott állásfoglalása is utal a diszkriminációra, és aggodalmát fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy „[...] a tagállami gyakorlatok csak a leggazdagabb harmadik országok polgárai számára teszik lehetővé az uniós állampolgárság megszerzését, melynek során a hatóságok semmilyen más kritériumot nem vesznek figyelembe.”<sup>49</sup> Másképpen megfogalmazva, az „aranyútlevél” programok jelentős könnyítéseket kínálnak fel a kifejezetten gazdag, kiváltságos külföldi befektetők számára, szemben az adott tagállamokban alkalmazott honosítási

<sup>47</sup> Az más kérdés, hogy az érintett tagállamon túlmutató hatások milyen mértékűek. A *Maduro* főtanácsnok által említett „tömegesség” nagyban függ az adott befektetői állampolgársági rendszertől. A jelenleg még hatályban lévő máltai program esetében azonban kétségtelen, hogy az „aranyútlevél” szerzők száma lényegesen elmarad azoktól a korábban említett olasz vagy portugál állampolgársági rendszerektől, amelyek keretében tagállamok korábban tömegesen adtak állampolgárságot például latin-amerikai lakosoknak.

<sup>48</sup> Ilyen értelemben lásd Sergio Carrera: *How much does EU citizenship cost? The Maltese citizenship-for-sale affair: A breakthrough for sincere cooperation in citizenship of the union? CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, No. 64/April 2014. 30., <https://www.ceps.eu/ceps-publications/how-much-does-eu-citizenship-cost-maltese-citizenship-sale-fair-breakthrough-sincere/>.

<sup>49</sup> Lásd *European Parliament resolution of 16 January 2014 on EU citizenship for sale* [2013/2995(RSP)], P7\_TA(2014)0038. K. pont.

eljárások szigorú feltételeivel, sőt egyre inkább szigorodó, korlátozó jellegű feltételeivel.<sup>50</sup> E két csoport közötti különbségtételt tovább súlyosbítja az alkalmazott kedvezmények jellege is, hiszen mint fent látható volt, a befektetési állampolgársági rendszerekben a tényleges ott-tartózkodási kötelezettség sem szigorú feltétel, emellett a családtagokra vonatkozó kedvezmények is lényegesen könnyebben teszik elérhetővé az állampolgárságot és ezáltal az uniós polgárság nyújtotta státuszt, mint ahogyan a más, a programon kívüli külföldiek és családtagjaira vonatkozó szabályozás keretében erre lehetőség van.

A fenti diszkriminációs helyzetet jól szemlélteti *Bauböck*: megfordítja a hátrányos megkülönböztetés érvét, és rámutat az egyenlőség hiányára a befektetői állampolgárok és a más úton állampolgárságot szerzők között.<sup>51</sup> Álláspontja szerint az állampolgárság megszerzésének standard koncepciói, úgymint a *ius sanguinis*, *ius soli* vagy a tényleges tartózkodáshoz kötött honosítás mögött az egyenlőség eszméje húzódik meg. Ezek az objektív jellegű szempontok egyenlővé teszik az állampolgárságot szerzőket, és egyben egyenlő módon alkalmazzák velük szemben az állampolgársági kritériumokat, ellentétben azokkal az esetekkel, amikor az állampolgárság megszerzésében valamilyen szubjektív, jelen esetben a befektetői vagyonhoz kötődő kritérium a döntő. Egy olyan klubban, amelybe az kaphat felvételt, aki a legtöbb tagsági díjat fizeti, távol áll az egyenlőség eszméjétől, amely a hagyományos kritériumok mögött kitapintható.<sup>52</sup> A diszkriminációs érvre az Európai Bizottság is utalt a Máltával szembeni kötelezettség-szegési eljárás megindításakor, így amennyiben a jogvita eljutna az Európai Bírósághoz, e testületnek lesz lehetősége arra, hogy vizsgálja a tagállami befektetési állampolgársági rendszerek és az uniós jog diszkriminációtilalmi rendelkezéseinek összeegyeztethetőségét.

<sup>50</sup> Több uniós tagállam kapcsán figyelhető meg a gyakorlatban a hagyományos migráció esetén alkalmazott honosítási szabályok szigorítása. Lásd ehhez *Kriegbaum Jensen et. a.* tanulmányát, amely Dánia esetét elemzi, de általánosabb következtetéseket is levon: Kristian Kriegbaum Jensen – Per Mouritsen – Emily Cochran Bech – Tore Vincents Olsen: Roadblocks to citizenship: selection effects of restrictive naturalisation rules. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 47. No. 5. (2021), 1047–1065.

<sup>51</sup> Rainer Bauböck: What Is Wrong with Selling Citizenship? It Corrupts Democracy! In Rainer Bauböck (szerk.): *Debating Transformations of National Citizenship*. Springer, Cham, 2018. 37–41.

<sup>52</sup> Bauböck: What Is Wrong with Selling Citizenship? It Corrupts Democracy! *i. m.* 40.

#### 4. ÖSSZEGZÉS

Jelen sorok megfogalmazásakor Ciprussal és Máltával szemben még folyamatban van a kötelezettségszegési eljárás, azonban az automatizmusra építő befektetői állampolgársági programját már csak utóbbi tagállam tartja fenn. Az események eddigi dinamikáját nézve nem lenne meglepő, ha végül Málta is beszüntetné a kedvezményes eljárását, vagy olyan módon alakítaná át, hogy az már kompromisszumként az Európai Bizottságnak is elfogadható lenne (például ezt keresendő, az automatizmus helyett egy mérlegelésen alapuló kedvezményes honosítási rendszer irányában minden bizonnyal el lehetne indulni). Ha ez nem történne meg, és Málta továbbra is ragaszkodna a „*ius pecuniae*” alapján működő rendszeréhez, végső soron ennek is lehetne legalább egy pozitív gyakorlati hozadéka. Ebben az esetben ugyanis erősen feltételezhető, hogy az Európai Bizottság a kötelezettségszegési eljárást folytatva az Európai Bíróság elé vinné az ügyet, így a Bíróságnak lehetősége lenne, hogy a fent nyitva hagyott kérdéseket megválaszolja. Anélkül, hogy egy ilyen hipotetikus helyzetre nézve próbálnánk jóslatot megfogalmazni, a fenti elemzésből látható volt, hogy a lojális együttműködés elvére vonatkozó érvelés és az ennek alapján valószínűsített tagállami kötelezettségek meggyőzőnek tűnnek, viszont a valódi kapcsolat elvével kapcsolatos európai bizottsági érvelés – tekintetbe véve az Európai Bíróság eddigi gyakorlatát is – feltételezhetően téves irányba vezet. Szintén kérdéses volt, hogy a diszkriminációtilalom mennyiben segíthet a tagállami kötelezettségek lehatárolásában.

Ha az utóbbi forgatókönyv következne be, az Európai Bíróság nem lesz könnyű helyzetben, az „aranyútlevél”-programok mögötti uniós jogi kereteknek ugyanis fel kell tudni oldaniuk a mögöttes jogpolitikai jellegű dilemmákat is. Értve ezen, hogy egyrészt a tagállami befektetési állampolgársági programok szolgálhatnak legitim célokat, vagyis a tagállamok tőkeimporttal kapcsolatos elvárásai is méltányolhatók lehetnek. A másik oldalon viszont tekintetbe kell venni a belső piaci szempontokat és más tagállamok érdekeit is. Az orosz–ukrán konfliktus ráirányította a figyelmet a programok valós biztonsági kockázataira, így az uniós jogi háttér tisztázása mellett különös figyelmet kell fordítani a tagállami gyakorlatokra is: nem vitatható, hogy csak olyan tagállami programok elfogadhatóak – beleértve ebbe az „aranyvízum”-programokat is –, amelyek esetében a tagállam szigorú követelményeket támaszt a kérelmező befektetőkkel szemben, és ezt következetesen érvényesíti a gyakorlatában, érdemben átvilágítja a kérelmezőt annak érdekében, hogy a közrendi-biztonsági kockázatokat minimálisra mérsékelje.

Legvégül egy tágabb összefüggést is érdemes mérlegelni. Ha sikerül is az előző dilemmákat feloldani – erre a fentiek szerint minden remény megvan –, és erre alkalmas uniós jogi megközelítést kialakítani az „aranyútlevél”-, valamint az „aranyvízum”-programok tekintetében, vizsgálni kell azokat a harmadik államokat is, amelyek működtetnek befektetői programot, és ahonnan a schenge-

ni térségbe vízummentes beutazásra van lehetőség. Ezek az országok – például Saint Kitts és Nevis vagy Dominikai Közösség – a befektetést leszámítva minden további feltétel vagy ellenőrzés megkövetelése nélkül „bocsátják áruba” az állampolgárságukat, és sokszor kifejezetten marketingcélból utalnak az EU-ba irányuló vízummentes utazás lehetőségére. Következésképpen a fent említett célok elérése, például a biztonsági kockázatok mérséklése érdekében nem lesz megkerülhető az uniós vízumpolitika és esetlegesen a vonatkozó uniós külkapcsolatok áttekintése sem.