

SCHIFFNER IMOLA

Kettős állampolgárság az Európai Unióban

A kettős vagy többes állampolgárság megítélése mindig is vitatott volt a nemzetközi közösségben. A globalizáció kihívásai, az egyre mobilabbá váló lakosság és a migráció megnövekedése viszont egyre többször eredményezi a kettős állampolgárság felállítását akár különböző állampolgárságú szülők gyermekének születésével, akár egy új állampolgárság megszerzésével honosítás útján.

A migráció növekedésével egyes tagállamok olyan bevándorlók tömegével találkoznak, akik ragaszkodnak eredeti állampolgárságukhoz, míg az új államba való integrációjuk is előbb-utóbb állampolgársági igényt eredményez. A nagyobb mértékű emigrációval szembeesülő, illetve a történelmi események folytán nagyobb számú állampolgárt veszített tagállamok számára pedig a kettős állampolgárság a diaszpóra egyben tartásának, illetve az azzal való kapcsolat megőrzésének módjaként mutatkozik.¹ A kettős állampolgárság tagállamokban kialakult problémaköre érinti az uniós polgárok több tagállamhoz való tartozásának kérdését is, illetve felvetődik a harmadik államok polgárainak lehetséges kettős állampolgársága is.

Így a kettős állampolgárság nemzetközi szinten elkerülhetetlenné vált, és egyre inkább a jogtudomány és a jogalkotók figyelmének középpontjába került. Az államok többsége elfogadja a többes állampolgárságot, bár a szabályozás és az elismerés indokai továbbra is eltérnek egymástól, nehéz egy nemzetközi vagy akár uniós gyakorlatról beszélni. Az uniós polgárság bevezetése sem jelentette a hagyományos állampolgársági formák feladását, hiszen semmiképp nem helyettesíti azt, nem tekinthető autonóm állampolgársági formának. Mindazonáltal jelentős elmozdulást jelent a nemzeti állampolgársági formáktól a regionális, illetve a posztnacionális állampolgársági kategóriák irányába.²

Kérdés, hogy ezek a nemzetközi fejlemények milyen mértékben befolyásolják az államok szuverenitását és kizárólagos hatáskörét az állampolgársági kérdésekben. Az állampolgárság kategóriája mindenképpen új megvilágításba került nemcsak a nemzetközi jogkörnyezet változása, hanem az uniós polgárság megjelenése miatt is. Ahogy Vonk fogalmaz: az állampolgárság felfogásá-

¹ MARGIOTTA, COSTANZA -VONK, OLIVIER: *Nationality Law and European Citizenship: The Role of Dual Nationality*, EUI Working Paper, RSCAS 2010/66. 3.p.

² FAIST, THOMAS: *Dual Citizenship as Overlapping Membership*, Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations 3/01, 16-17.pp.

nak változnia kell, mivel az a jogintézmény is változóban, amihez kapcsolódik.³ Az államok szuverenitása átalakulóban és ez az átalakulás magával hozza az állampolgárság és az állampolgársági kapcsolat változását is, hiszen az állampolgárok egyre mobilabbak, egyre kevésbé kötődnek csak egy államhoz, így hagyományosan a tényleges kapcsolaton alapuló állampolgárság kategóriája megkérdőjeleződött, másrészt egyes egyéni jogosultságok, így az uniós jog által biztosítottak egy része is a területen való tartózkodáshoz, és nem állampolgársághoz kapcsolódnak.⁴

Amennyiben az állampolgárságot egy jogi kapcsolatként fogjuk fel az állam és az egyén között, felvetődik a kérdés, hogy miért ne lehetne az egyénnek egyszerre több állammal is fennálló jogi kapcsolata.

1. A kettős állampolgárság elmélete

Bár az állampolgárság jogi tartalma az évszázadok alatt jelentős változáson ment keresztül, továbbra is olyan jogállásnak, illetve jogviszonynak tekinthető az egyén és az állam között, mely a legteljesebb körét biztosítja a politikai, szociális és gazdasági jogoknak. Az állampolgárnak nemzetközi szinten is elismert joga, hogy hazájába visszatérjen, ott tartózkodjon, illetve államának védelmét kérje külföldi tartózkodása ideje alatt, konzuli és diplomáciai védelmet igényelve.⁵ Az állampolgárság azonban nem csak jogokkal, de kötelezettségekkel is jár, adófizetési és katonai kötelezettséget jelenthet. Az állampolgárság univerzális szintű nemzetközi szabályozásának hiányában, az államok kizárólagos kompetenciájába tartozik annak meghatározása, kit tekintenek állampolgárunknak.⁶ Ezt az álláspontot erősítette mind az Állandó Nemzetközi Bíróság, mind a Nemzetközi Bíróság gyakorlata is. Így az Állandó Nemzetközi Bíróság 1923. évi tanácsadó véleményében a Tunézia és Marokkó által kibocsátott állampolgársági határozatokról kifejtette, hogy „annak eldöntése, hogy ki tekinthető egy ország állampolgárának, az adott állam kizárólagos kompetenciájába tartozik.”⁷

³ MARGIOTTA-VONK 2010, 3.p.

⁴ VONK, OLIVIER: *Dual Nationality in the European Union. A Study on Changing Norms in Public and Private International Law and in the Municipal Laws of Four Member States.* Leiden–Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2012. 7.p.

⁵ SZABÓ MARCEL: *A többes állampolgárság – új nemzetközi és uniós perspektívák felé?* Állam-és Jogtudomány LIV. évfolyam 2013/1-2. szám, 126.p.

⁶ Az állampolgárság megadásának jogalapja alapvetően négyféle lehet: a) vérségi alapú (*ius sanguinis*), vagyis legalább az egyik szülőnek állampolgárnak kell lennie, b) territoriális alapú (*ius soli*), vagyis állampolgárságot az kap, aki az adott ország területén született, c) házasság révén szerzett állampolgárság (*ius matrimonii*) és végül d) honosítással szerzett állampolgárság. A honosításnak több feltétele lehet, melyek közül nem mindent alkalmaznak egyaránt az egyes országok; a meghatározott időtartamú, életvitelszerűen az adott államban való tartózkodás a legelterjedtebb ezek közül.

⁷ *Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco on Nov. 8th, 1921, 1923 PCIJ. Series. B. No. 4. 31.*

A Nemzetközi Bíróság a *Nottebohm*-ügyben⁸ rögzítette az állampolgársággal és közvetett módon a többes állampolgársággal kapcsolatos álláspontját. Eszerint: „Liechtenstein és valamennyi szuverén állam kötelessége, hogy jogalkotása révén rendezze az állampolgársága megszerzésére vonatkozó rendelkezéseket, és megadja az állampolgárságot e rendelkezéseknek megfelelően az állami szervek által biztosított honosítás útján.”⁹ A *Nottebohm*-ítélet valódi relevanciáját az a megállapítás jelenti, mely egyértelművé tette, hogy az állampolgárság egy olyan jogi kötelékként fogható fel, mely az egyént ténylegesen egy államhoz köti. „Elmondható, hogy annak a ténynek a jogi kifejeződését képezi, mely szerint az egyén, akinek állampolgárságát közvetlenül a jog vagy a hatóság aktusa keletkezteti, ténylegesen szorosabb kapcsolatban áll azon állam lakosságával, amelyik az egyénre ruházta állampolgárságát, mint bármely más államéval.”¹⁰

Az államok egy része a *ius sanguinis* elv alapján a leszármazási elvet követi az állampolgárság meghatározásakor, míg a másik része a *ius soli* elve alapján a területén született gyermekek részére biztosítja az állampolgárságot. Jellemzően a bevándorlók célpontjainak számítók államok a *ius soli* elvének alkalmazásával kívánták elősegíteni az újonnan érkezettek integrálódását, a kivándorlással érintett államok pedig a *ius sanguinis* elvének alkalmazásával igyekeztek az államhoz kötni a külföldön élő állampolgáraikat.¹¹

Ennek a két állampolgársági elvnek az együtthatása eredményezi a többes állampolgárságot, és veti fel nem feltétlenül a jogok, hanem sokkal inkább az állampolgársági kötelezettségek tekintetében felmerülő problémákat. Hiszen a többes állampolgárságot egy olyan jogállásnak kell tekinteni, mely a vele rendelkezők számára kettő vagy több állam irányában biztosít állampolgársági jogállást. Kialakulhat születéssel, amennyiben a gyermek szülei a vérségi elvet (*ius sanguinis*) valló államokból származnak, és/vagy gyermekük egy a területi elvet (*ius soli*) valló állam területén születik. Keletkezhet honosítás útján is, amennyiben egy harmadik állam polgára, vagy egy másik uniós tagállam polgára állampolgárságért folyamodik egy másik államban.

Az államok a 20. század második feléig a több államra kiterjedő „hűségviszonyt” elképzelhetetlennek tartották, ezért minden lehetséges módon korlátozták annak kialakulását.¹² A különböző állampolgárságú szülők gyermeke esetén¹³ tehát gyakran megkövetelték, hogy a gyermek nagykorúsága elérésekor válasszon a két állampolgárság között.¹⁴ A honosítás esetében pedig egészen a

⁸ *The Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, Merits I.C.J. Reports 1955,4., para.23.

⁹ *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)* 1955. április 6-án hozott ítéletet (I.C.J. Reports [1955])

¹⁰ *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)* 1955. április 6-án hozott ítéletet (I.C.J. Reports [1955])

¹¹ MARTIN 2003, 9.p.

¹² SZABÓ 2013, 126.p.

60-as évekig jellemzően megtalálható volt az államok állampolgársági jogában a korábbi állampolgárságról való lemondás előírása, vagy elvesztésének szabályozása.¹⁵ A globalizálódó világban viszont egyre elkerülhetlenebb a többes állampolgárság intézménye, elfogadottá válik a migráció és a globalizáció kihívásaival szembesülő nemzetközi közösségben. Ma a kettős állampolgárságot, ha nem is mindenhol, de egyre inkább elfogadják, tolerálják az államok.¹⁶

2. A kettős állampolgárság szabályozása Európában

Általánosságban kijelenthető, hogy a legutóbbi időkig a kettős állampolgárság intézménye elkerülendő volt. A 20. század második feléig teljes elutasítás és a nemzetközi közösség teljes ellenérzése övezte. 1849-ben George Bancroft történész (későbbi amerikai diplomata) egyenesen odáig ment, hogy egyfajta politikai bigámiaként jellemezte a kettős állampolgárságot.¹⁷ Ennek a megközelítésnek az eredményeként az Egyesült Államok 26 különböző kétoldalú megállapodás kötött többnyire európai országokkal (Bancroft Szerződések), amiben az európai államok öt év amerikai tartózkodást követően elfogadták, hogy a kivándorolt állampolgáruk amerikai állampolgárrá vált. Másrészt az Egyesült Államok is elismerte, hogy ha ez a személy visszatér eredeti államába, két év után, visszanyeri eredeti állampolgárságát, és ezzel megszűnik az amerikai állampolgársága.¹⁸ Ezzel az amerikai állam „megóvta” honosított állampolgárait a kettős állampolgárságtól.

Nemcsak az államok gyakorlata, hanem a nemzetközi egyezmények is azt az álláspontot rögzítették, hogy a kettős állampolgárság elkerülendő, a hozzá kapcsolódó jogok és kötelezettségek tisztázatlansága miatt. 1930-ban ez kifejezetten rögzítették, amikor a Nemzetek Szövetségének égisze alatt elfogadták az állampolgársági jogszabályok összeütközéséről szóló, 1930. évi Hágai Egyezményt továbbiakban Hágai Egyezményt.¹⁹ Ennek szellemiségét talán a

¹³ Mindez elkerülhető lett volna a *ius soli* elv kizárólagos alkalmazása mellett, viszont az államok többsége nemhogy teljes egészében de sokszor még kiegészítő jelleggel sem alkalmazta ezt az elvet. - MARTIN, DAVID A.: *Introduction: the Trend Toward Dual Nationality*, in: MARTIN, DAVID A. - HAILBRONNER, KAY (szerk.): *Rights and Duties of Dual Nationals, Evolution and Prospects, The Hague / London / New York, 2003, 6.p.*

¹⁴ FAIST 2001, 10.p.

¹⁵ MARTIN, DAVID A.: *Introduction: the Trend Toward Dual Nationality*, in: MARTIN, DAVID A. - HAILBRONNER, KAY (szerk.): *Rights and Duties of Dual Nationals, Evolution and Prospects, The Hague / London / New York, 2003, 6.p.*

¹⁶ MARGIOTTA-VONK 2010, 3.p.

¹⁷ HOWARD, MARC MORJÉ: *Variation in Dual Citizenship Policies in the Countries of the EU*, *International Migration Review* Vol. 39 No.3, 2005, 700.p.

¹⁸ SZABÓ 2013, 129.p.

következőképp lehetne összefoglalni: „a nemzetközi közösség érdeke, hogy minden tagja elismerje azt, hogy minden személynek joga van egy állam állampolgárságára, azonban csak egy államéra.”²⁰ A rendszert két alapszabály jellemezte. Egy új állampolgárság megszerzése a korábbi elvesztésével járt, mivel a legtöbb állam automatikusan megfosztotta állampolgárságától az egyént, amennyiben azt egy másik államban honosították. Ez akkor is előfordulhatott, ha az állam állampolgára egy másik államban katonai szolgálatot, politikai szerepet vállalt, vagy más formában adta tanúságát politikai és szociális elkötelezettségének. Ez a legtöbb bevándorlót fogadó országban együtt járhatott azzal is, hogy az állam állampolgárságát megszerezni kívánó külföldinek le kellett mondania korábbi állampolgárságáról. Másrészt azt követelte meg az állam területén való születéssel automatikusan kettős állampolgárságot szerzett egyéntől, hogy nagykorúsága elérésekor válasszon a két állampolgárság között.²¹ Ez az álláspont a két világháború közötti időszakban is érvényesült, és 1954-ben, amikor a Nemzetközi Jogi Bizottság újfent kijelentette, hogy „minden személy jogosult egy állam állampolgárságára, de csak egyére”²² úgy tűnt, semmilyen változás nem várható a nemzetközi megítélésben.

Mindazonáltal nem lehetett teljes mértékben elkerülni a kettős állampolgárságot, hiszen a második világháború után az emberi jogok nemzetközi garantálásával, így például a nők férfiak közötti egyenjogúsítási törekvésekkel, közvetett módon a kettős állampolgárság megítélése is változott. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata szerint mindenkinek joga van az állampolgársághoz, attól önkényesen senkit sem lehet megfosztani,²³ sőt fel kell lépni a hontalansággal szemben.²⁴ Az állampolgársághoz (megőrzéséhez) való jog nemzetközi szinten biztosított alapjoggá vált, megtiltva a részes államoknak, hogy attól önkényesen megfosszák állampolgáraikat.²⁵ Ezzel egy időben, olyan nemzetközi szabályok is születtek, amelyek a többes állampolgárság kérdéseit rendezték. Például választ adtak arra, hogyan lehet összehangolni az államok eltérő szabályozásából adódó jogi helyzeteket.²⁶ 1957-ben aztán elfogadták a New York-i egyezményt a Férje-

¹⁹ *Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law*, League of Nations, Treaty Series, vol. 179, 89. no. 4137.

²⁰ Hágai Egyezmény 1. 2. cikke.

²¹ Hágai Egyezmény 6. cikke

²² *Yearbook of the International Law Commission, 1954. Vol. II. Documents of the sixth session including the report of the Commission to the General Assembly: Document A/CN.4/84: Survey of the problem of multiple nationality prepared by the Secretariat Report of the International Law Commission to the General Assembly (United Nations Publications A/CN.4/SER.A/1954/Add.1.)*.

²³ Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, ENSZ Közgyűlés 217 A (III) határozata, 1948. december 10., 15. cikk.

²⁴ Hasonló szabályt tartalmaz az Amerikai Emberi Jogi Egyezménye (20. cikk (1) is).

²⁵ SZABÓ 2013, 131.p.

zett Nők Állampolgárságáról, amely megszüntette azt a gyakorlatot, hogy a nők állampolgársága férjük állampolgárságának függvénye.²⁷ Ennek köszönhetően, a nők megtarthatták állampolgárságukat házasságkötésüket követően is.²⁸ Másrészt a család fokozottabb védelmének keretei között lehetővé vált az is, hogy a gyermek mindkét szülője állampolgárságát megkapja.²⁹

Az államok kitartottak korábbi meggyőződésük mellett, és 1963-ban az európai országok egy része³⁰ aláírta az Európa Tanács egyezményét a többes állampolgárság eseteinek csökkentéséről és a többes állampolgárság eseteiben a teljesítendő katonai kötelezettségekről.³¹ Az Egyezmény célja az volt, hogy a többes állampolgárságot amennyire lehetséges visszaszorítsák, eseteit csökkentsék. Az Egyezmény 1. cikke úgy rendelkezik, hogy azok, akik saját akaratukból szereznek meg egy másik állampolgárságot, veszítsék el korábbi állampolgárságukat. Az Egyezmény általános indoklása mellett gyakorlati rendelkezéseken keresztül is kezelte a kettős vagy többes állampolgárok jogainak és kötelezettségeinek lehetséges ütközését. Vegyes házasságok vagy ebből született gyermekek esetén a párnak, illetve gyermekeiknek választaniuk kell, elkerülvén a megosztott hűséget, identitást, a tisztázatlan adózási kötelezettségeket és a katonai szolgálat lehetséges ütközését.³² Bár az Egyezményt az európai államok közül csak 12-en ratifikálták, kijelenthető, hogy hűen tükrözte a kor általános nemzetközi megközelítését, miszerint az egyének egynél több állampolgársággal nem rendelkezhetnek.

Az 1963 után végbemenő változás hatására az Európa Tanács úgy döntött, hogy újra megfontolja a többes állampolgárság kérdését, figyelembe véve, hogy

²⁶ Jegyzőkönyv a többes állampolgárság eseteinek csökkentéséről és a többes állampolgárság eseteiben a teljesítendő katonai kötelezettségekről kötött egyezményhez (Strasbourg, 1977. november 24. no 96); Kiegészítő jegyzőkönyv a többes állampolgárság eseteinek csökkentéséről és a többes állampolgárság eseteiben a teljesítendő katonai kötelezettségekről kötött egyezményhez (Strasbourg, 1977. november 24. no 95); Második kiegészítő jegyzőkönyv a többes állampolgárság eseteinek csökkentéséről és a többes állampolgárság eseteiben a teljesítendő katonai kötelezettségekről kötött egyezményhez (Strasbourg, 1993. február 2. no 149).

²⁷ Ezt megelőzően a nők automatikusan elveszítették állampolgárságukat, ha egy külföldi férfihoz mentek feleségül és automatikusan a férjük állampolgárságát kapták meg, melyet egy esetleges válással azonnal el is veszítettek.

²⁸ A férjzett nők állampolgárságáról szóló, New-Yorkban, 1957. évi február hó 20. napján kelt nemzetközi egyezmény I-II. cikke.

²⁹ FAIST 2001, 14. p.

³⁰ Az Egyezményt Ausztria, Dánia, Franciaország, Németország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Norvégia és Svédország ratifikálta, Írország, Spanyolország és az Egyesült Királyság csak aláírta az Egyezményt.

³¹ Egyezmény a többes állampolgárság eseteinek csökkentéséről és a többes állampolgárság eseteiben a teljesítendő katonai kötelezettségekről (Strasbourg, 1963. május 6. no. 43)

³² HOWARD 2005, 702.p.

több állam kívánatosnak tartotta, hogy állampolgársága megszerzése megfeleljen az emberi jogi egyezmények rendelkezéseinek, illetve az érintetteknek lehetővé tegye származási állampolgárságuk megtartását. Szükségszerűvé vált egy átfogó egyezmény kidolgozása, amely tartalmazza az állampolgársággal kapcsolatos kérdések európai minimumait. 1992-ben a többes állampolgársággal foglalkozó Szakértői Bizottság elkészítette a tervezetet, amelyet átdolgozott formában 'Európai Egyezmény Az Állampolgárságról' címmel 1995. februárjában közzétettek, majd a Jogi Együttműködési Európai Bizottság véglegesítette szövegtervezetet. 1997 májusában a Miniszterek Bizottsága elfogadta, s 1997. novemberében megnyitották aláírásra.³³

3. A kettős állampolgárság mai nemzetközi szabályozása

Bár a Nemzetközi Bíróság 1955-ös Nottebohm-ügye óta sokat változott a nemzetközi közösség álláspontja, valódi eredményt a nemzetközi közösség hozzáállásában csak az Európa Tanács égisze alatt megszületett 1997. évi Állampolgárságról szóló Európai Egyezmény jelentett. Amellett, hogy az Egyezmény 3. cikke továbbra is leszögezi, hogy minden állam maga dönti el a saját joga szerint, hogy kit tekint állampolgárának, azt is lehetővé teszi a 15.cikk, hogy az Egyezmény részes felei meghatározzák, engedélyezik-e polgáraik számára a többes állampolgárságot, ha az összhangban van a nemzetközi egyezményekkel, nemzetközi szokásjoggal és az általános jogelvekkel.³⁴ Ugyanakkor az 5. cikk előírja, hogy az állampolgárságra vonatkozó szabályai "nem tartalmazhatnak megkülönböztetést, vagy nem foglalhatnak magukban semmilyen olyan gyakorlatot, amely kimeríti a nemet, vallást, fajt, bőrszínt vagy nemzeti vagy etnikai származáson alapuló diszkriminációt. Újdonság, hogy az Egyezmény a nemzetközi jog adta keretek között, *korlátozni kívánja az államok abszolút szuverenitását* a (többes) állampolgárság kérdésében. A 14.cikk arról rendelkezik, hogy megőrzendő annak a (többes) állampolgársága, aki ex lege szerez állampolgárságot születésével (különböző állampolgárságú szülőktől) vagy házasságkötéssel. Arra is tekintettel van a 16.cikk, hogy honosítással is lehetőség legyen a többes állampolgárság megszerzésére, ha az eredeti állampolgárságról való lemondás, annak megszüntetése nem lehetséges, vagy ésszerűtlen lenne.³⁵ Az Egyezmény 17. cikke értelmében a többes állampolgárságúaknak azon aláíró állam területén, ahol laknak, olyan elbánásban kell részesülniük,

³³ CSAPÓ I. JÓZSEF: Szabadon választott nemzeti önazonosság, önként vállalt kettős állampolgárság, Magyar Kisebbség, 1999. 2. sz.

³⁴ Explanatory Report to the European Convention on Nationality 1997. ETS no. 166.

³⁵ SZABÓ 2013, 131.p.

mint a csak egyetlen állampolgársággal rendelkezőknek - például a szavazati jog, a tulajdonszerzés vagy a katonai kötelezettség tekintetében. Tehát az adott állam semmilyen megkülönböztetést nem tehet azon polgárai között, akik csak egy állampolgársággal, és azon polgárok között, akik több állampolgársággal rendelkeznek.³⁶

Összességében kijelenthető, hogy az Egyezmény a nemzetközi közösség korábbi elutasító álláspontjához képest semleges, illetve elfogadó álláspontot foglal el a többes állampolgárságot illetően, és továbbra is az államokra bízva az erről való döntést. Az Egyezmény definíciója szerint a többes állampolgárság „ugyanazon személy által két vagy több állampolgárság egyidejű birtoklása”,³⁷ amely mindösszesen jogi köteleket jelent az állam és állampolgára között, többes állampolgárság esetén tehát többes jogviszonyt. Ez arra engednek következtetni, hogy az államok szabályozására is kihatással levő, a többes állampolgársággal rendelkezők alapvető jogait védő rendelkezések is megjelentek a nemzetközi jogban.

Az Európa Tanács liberálisabb megközelítését a többes állampolgárságot illetően az Emberi Jogok Európai Egyezményének egyes rendelkezései³⁸ és az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata³⁹ révén is visszaköszön. Szintén regionális szintű támogatottságot jelez az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet kisebbségi főbiztosának a nemzeti kisebbségekről az államközi kapcsolatokban c. *Bolzanói Ajánlása*.⁴⁰ Eszerint az államoknak jogukban áll, hogy történelmi, kulturális, családi szálakat és nyelvi kompetenciákat vegyenek figyelembe, amikor külföldön élő egyéneknek állampolgárságot adnak.⁴¹ Szabó szerint ez egyet jelent a többes állampolgárság azon formájának elfogadásával, amely a külföldön élő, de kultúrájukban egy másik országhoz tartozó személyek számára biztosítja az anyaország állampolgárságát.⁴²

4. Kettős állampolgárság az Európai Unióban

A kettős állampolgárság megítélése az Európai Unióban szorosan összefonódott a tagállamok releváns gyakorlatával. Az állampolgárság kérdése, így a töb-

³⁶ TÓTH JUDIT: Miért nem lehet, ha szabad, A többes állampolgárság a nemzetközi és az európai közösségi jog felől http://www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/tanulmanyok/tan_03.htm

³⁷ CSAPÓ 1999

³⁸ Egyezmény az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről, Róma, ETS-005.11, 16. cikk.

³⁹ Tanase v. Moldova (Application no.7/08) Judgment of 27 April 2010, ECtHR Ser A. No. 25. in SZABÓ 2013, 133.p.

⁴⁰ Bozeni/bolzanói ajánlások a nemzeti kisebbségekről az államközi kapcsolatokban, 2008. június, <http://www.mtaki.hu/data/files/94.pdf>

⁴¹ Bolzanói Ajánlás, para.19.

⁴² SZABÓ 2013, 133.p.

bes állampolgárságé is a tagállamok szuverenitásába tartozó kérdés, közös egyetemes uniós szabályozás nem létezik. A Borrás-jelentés⁴³ szerint, mivel az uniós jog hallgat a kettős állampolgárság következményeiről, ezért az egyes államok bírói testületei ebben a tárgyban az általános közösségi szabályok figyelembe vételével, saját nemzeti szabályaikat alkalmazzák.

A tagállami gyakorlat vizsgálata közelebb vihet azoknak a folyamatoknak a megértéséhez melyek befolyásolják az Európai Unió, illetve a tagállamok kettős állampolgársággal kapcsolatos gyakorlatát. Mindazonáltal nehéz egyértelműen kategorizálni és tisztázni a tagállamok gyakorlatát. Egyrészt az uniós szinten megjelenő „nyomás” hatására, másrészt az előző fejezetben említett nemzetközi hatásoknak köszönhetően számos tagállam döntött állampolgársági szabályozásának részbeni vagy teljes átalakításáról, sok esetben alapvetően megváltoztatva addigi gyakorlatát. A joggyakorlat vizsgálatakor a következő szempontokat érdemes kiemelni: az adott tagállam jogában elismerik-e a *ius soli* elvének alkalmazását; melyek, illetve milyen részletesek a honosítás feltételei; a kettős állampolgárság megengedett-e, illetve elvárják-e a korábbi állampolgárságról való lemondást.

Mіндеzen szempontok alapján, megállapíthatjuk, hogy valamennyi tagállam elfogadja a kettős állampolgárság azon fajtáját, mely a szülők különböző állampolgársága, illetve a *ius sanguinis* - *ius soli* elvének korábban ismertetett kombinációjának eredménye. Ez összhangban van az Emberi Jogok Európai Egyezménye 11. cikkével, mely a születéssel a különböző állampolgársági elvek révén, *ex lege* szerzett többes állampolgárságot megőrzendőnek tartja. Az Egyezmény 16. cikke azt is előírja, hogy a tagállamok elfogadják azon polgárait többes állampolgároknak, akik más államok korlátozó rendelkezései miatt korábbi állampolgárságukról lemondani nem tudnak.

A nagyszámú bevándorlóval rendelkező tagállamok gyakorlata azt mutatja, a kettős állampolgárság mindenekelőtt felfogható egyfajta integrálódást segítő jogi eszköznek is. Ennek a felismerésével egyre több tagállam könnyítette meg, vagy tette elérhetővé a kettős vagy többes állampolgárság megszerzését születés vagy honosítás útján. Mégis viszonylag sok tagállam követeli meg szabályozásában a korábbi állampolgárságról való lemondást a honosítás feltételeként. Ezekben továbbra sem elfogadott a kettős állampolgárság, bár a korábbiakhoz képest enyhítettek a szigorú szabályozáson, néhány kivételes esetben pedig elismerik a kettős állampolgárságot.

⁴³ Magyarázó jelentés az Európai Unióról szóló szerződés K.3 cikkén alapuló, a házassági ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, 1998. május 28-i egyezményhez. Készítette: Alegria BORRÁS, a Barcelonai Egyetem nemzetközi magánjog-professzora (HL C 221., 1998.7.16. 27. o.).

Különösen szigorú a szabályozás Ausztriában és Hollandiában, ahol a saját állampolgáraik vonatkozásában nem engedélyezik a kettős állampolgárságot. Így az *osztrák* állampolgársági szabályozás is megköveteli a korábbi állampolgárságról való lemondást, kivéve akkor, ha a másik állam szabályozása nem teszi lehetővé a lemondást, vagy az olyan fizetési kötelezettséget vonna maga után, mely aránytalan. Mindazonáltal a teljes tiltás megszűnt, és néhány esetben megengedik a kettős állampolgárságot, különösen akkor, ha az a gyermek érdekeit szolgálja. Másfelől az állampolgárság visszavonható, ha az állampolgár egy másik állam hadseregében szolgál.⁴⁴

Hollandiában is változott az álláspont, bár az új megközelítés csak a bevándorlókra vonatkozik. Azok a holland állampolgárok, akik megszerzik egy másik állam állampolgárságát, vagy azok a kettős állampolgár emigránsok, akik már tíz éve külföldön élnek, elvesztik holland állampolgárságukat. Számukra azonban biztosítják a visszahonosítást, kedvező feltételekkel. 2003 óta szigorodtak az integrációs feltételek, egyrészt a nyelvi, másrészt a szociális-tesztek alkalmazásával.⁴⁵

Luxemburg és Németország egy külön kategóriát jelent a szabályozásukon utóbbi években változtató országok között: a változás olyan jelentős, hogy nem csak a kettős állampolgárságot kivételesen lehetővé tevő szabályok megalkotásáról lehet beszámolni, hanem állampolgársági megközelítésük és alapelveik gyökeres átalakulásáról is. Luxemburgban 2009-től a honosítási eljárásban sem követelik meg, hogy a külföldi igazolja korábbi állampolgársága elvesztését vagy azt, hogy a honosítással elveszíti saját joga alapján. Ugyanakkor - ellentételezéseként - a minimum tartózkodási időre vonatkozó előírást szigorították, ötről hét évre emeltek a honosításnál a várakozási időt, egyéb integrációs feltételeket (nyelvi vizsga) kívánnak meg. A külföldön élő luxemburgi állampolgárok jogi helyzete szintén kedvezőbb lett, a tartózkodási helyük szerinti állampolgárság megszerzésével nem veszítik el a luxemburgi állampolgárságukat.⁴⁶

Németországban is liberalizálták a kettős állampolgársággal kapcsolatos álláspontot, bár a 2000-es módosításokat követően is fenntartották a főszabályt, hogy a kettős állampolgárságot lehetőleg kerülni kell. Így a német állampolgárság megszerzésével az egyénnek le kell mondania a korábbi állampolgar-

⁴⁴ STERN, JOACHIM-VALCHARS, GERD: *Country report: Austria*, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013. 34.p. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles>

⁴⁵ VAN OERS, RICKY-DE HART, BETTY –GROENENDIJK, KEES: *Country report: The Netherlands*. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013.14.p. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles>,

⁴⁶ SCUTO, DENIS: *Country report: Luxembourg*, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2015.11.p. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profile>

ságáról, bár amennyiben a korábbi állampolgárság elvesztése megfosztaná a személyt jogainak gyakorlásától vagy súlyos gazdasági és pénzügyi helyzetbe kerülne emiatt, akkor eltekintenek a lemondásról. Akkor is így járnak el, ha az állampolgár egy másik uniós tagállam állampolgárságát szerzi meg. A könnyítések sokkal inkább figyelembe veszik a bevándorlók érdekeit, így ezeknek a változásoknak köszönhetően jelentősen megnőtt a honosítással szerzett kettős állampolgárságok száma, miközben a minimális tartózkodási időt tizenöt évről nyolc évre csökkentették. Emellett a *ius soli* elvének bevezetésével már születéssel is lényegesen többen szereznek kettős állampolgárságot, mint korábban. A szabályozás azonban megköveteli, hogy 18 éves korukig eldöntsék, melyik állampolgárságukat tartják meg. Amennyiben úgy döntenek, hogy a külföldit, vagy 23 éves korukig nem nyilatkoznak, akkor a német állampolgárságukat egy bizonyos időn belül elveszítik. Ha a német állampolgárság mellett döntenek, akkor bizonyítaniuk kell, hogy a másikat elveszítették, vagy lemondtak arról. Az itt született gyermekek 21 éves korukig kérelmezhetik a másik állampolgárság megtartásának engedélyezését, amit akkor biztosítanak számukra, ha kötődésük elég szoros a német államhoz. (képzés, tartózkodás révén).⁴⁷ Németország ezekkel a változtatásokkal Európa egyik liberális szabályozását alkotta meg a többes állampolgárságot illetően.

A liberalizálás nem jellemzi a kelet-európai országok nagy részét. A kettős állampolgárságot elutasító tagállamok között a volt szocialista országok közül is különösen szigorú szabályozást találunk Észtországban és Lettországban. Észtország állampolgársági törvény nem teszi lehetővé, hogy állampolgára egyszerre egy másik állam állampolgárságával is rendelkezzen. Azoknak, akik meg kívánják szerezni az észt állampolgárságot, hat hónapon belül a kérelem benyújtásától számítva igazolniuk kell, hogy a korábbi állampolgárságukról lemondtak, vagy le fognak mondani. Az állampolgársági szabályozás a születéssel szerzett kettős állampolgárságot is el kívánja kerülni: vagy az észt állampolgárságról vagy a másik szerzett állampolgárságról 18-21 éves kor között le kell mondani. Különösen szigorú a szabályozás abban a tekintetben, hogy az észt állampolgárságtól megfosztható egy személy, amennyiben elfogadja, vagy megszerzi egy másik állam állampolgárságát. Bár az állampolgársági törvény szerint a születéssel szerzett észt állampolgárságtól senki sem fosztható meg, nem világos, hogy mi történik azzal az észt állampolgárral, aki úgy szerzi meg egy

⁴⁷ HAILBRONNER, KAY-FARAHAT, ANUSCHEH: *Country report: Germany* 17.p. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2015. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles>

⁴⁸ JÄRVE, PRIIT-POLESHCHUK, VADIM: *Country report: Estonia*, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013. 10.p. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles>

másik állam állampolgárságát, hogy nem mond le az észt állampolgárságról.⁴⁸ *Lettországbán* a 2013-as változtatások eredményeképp, a kettős állampolgárság már elfogadott azokban az esetekben, ha a lett állampolgár egy EU-s, EFTA, NATO tagország, vagy Ausztrália, Brazília, Új-Zéland állampolgárságát szerzi meg, esetleg olyan országét, amellyel Lettország nemzetközi megállapodást kötött. Egyes esetekben a miniszteri kabinet egyéni mérlegelés alapján dönthet úgy, hogy engedélyezi a lett állampolgárság megtartását szerződés hiányában, amennyiben ez államérdeket szolgál. Azok számára is engedélyezett a kettős állampolgárság, aki házasság vagy örökbefogadás útján szerezték azt meg. A lett szabályozás azokkal az állampolgárokkal is foglalkozik, akik a megszállás alatt menekültek el az országból, vagy deportálták őket, és nem tértek vissza: ők jogosultak arra, hogy lettként kerüljenek regisztrálásra. Ugyanez igaz 2014-ig született leszármazottjaikra is.⁴⁹ *Lengyelországban* – ahol korábban minden lehetséges módon korlátozták a többes állampolgárságot - szintén változás volt: a születéssel szerzett kettős állampolgárság esetében nem követelik meg a kettő közötti választást. Sőt a lengyel állampolgárok szabadon megszerezhetik egy másik állam állampolgárságát anélkül, hogy elveszítenék a lengyelt. A külföldiektől, akik lengyel állampolgárokká kívántak válni 2009-től már nem követelhető meg a másik állampolgársági kötelek felmondása.

Meg kell említeni azokat a tagállamokat is, amelyek alapvetően nem engedélyezik a kettős/többes állampolgárságot, de saját érdekeiknek megfelelően, teret adnak kivételeknek. A *spanyol* szabályozás kedvezményes honosítást enged azoknak, akik Spanyolországgal sajátos történelmi kapcsolattal rendelkező országból vándoroltak be, tehát kettős állampolgárok lesznek, már két éves tartózkodást követően kérelmezheti a honosítást, és megtarthatják korábbi állampolgárságukat, ellentétben a többi külföldivel. Ugyanakkor a spanyol állampolgárok is megtarthatják állampolgárságukat abban az esetben, ha ezen államok állampolgárságát szerzik meg. Egyéb esetben le kell mondani a korábbi állampolgárságról.⁵¹

A hagyományosan *ius sanguinis* elvet követő északi országok, így *Dánia*, *Svédország* és *Finnország* is liberalizálta szabályozását, megszüntetve a kettős állampolgárság teljes elutasítását. Ma már nem jár egy másik állampolgár-

⁴⁹ KRUMA, KRISTINE: *Country report: Latvia*, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2015. 13.p. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles>

⁵⁰ GÓRNY, AGATA-PUDZIANOWSKA, DOROTA: *Country report: Poland.*, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013. 9.p. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles>

⁵¹ RUBIO MARÍN, RUTH-SOBRINO, IRENE- EÉREZ, ALBERTO MARTÍN-MORENO FUENTES, FRANCISCO JAVIER: *Country report: Spain*. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2015.4.p. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles>

ság megszerzése a korábbi állampolgárság elvesztésével, és az állampolgárságról való lemondást is csak abban az esetben engedélyezik, amennyiben az állampolgár bizonyítja, hogy már egy másik állam állampolgárságával rendelkezik.⁵²

Az emigrációval küzdő országok, Portugália és Olaszország is támogatja a kettős állampolgárságot. *Portugáliában* 1981 óta a kettős állampolgárság teljesen elfogadott. Akik korábban elvesztették portugál állampolgárságukat, vagy önként lemondtak róla, azok kedvezményesen visszahonosíthatók, másrészt a portugál állampolgárság megszerzése nem jár együtt a korábbi állampolgárságról való lemondás kötelezettségével.⁵³ *Olaszországban* pedig a módosításokat követően egyszerűbbé vált, hogy a külföldre emigráns olasz állampolgárok és leszármazóik megtarthassák olasz állampolgárságukat, miközben annak az államnak az állampolgárságát is megszerzik, ahol letelepedtek. Itt azonban a nem uniós polgár személyek honosításának feltételeit tovább szigorították.⁵⁴

Tehát azok az államok, amelyek eddig a *ius sanguinis* elvének rigorózus alkalmazásával megnehezítették a bevándorlók integrációját, állampolgársági szabályozásuk liberalizálásával, és a *ius soli* elvének érvényesítésével jóval kedvezőbb helyzetet teremtettek. Az emigrációval érintett tagállamok a többes állampolgárságot arra használják, hogy külföldre szakadt állampolgáraikkal fenntartsák a kapcsolatot (reethnicizálás).⁵⁵

Az Európai Bíróság is állást foglalt a kettős állampolgárság egyes szempontjairól, és az uniós polgárság kategóriáját használva saját állampolgársági szabályozásuk, így a kettős állampolgársággal kapcsolatos álláspontjuk átgondolására kényszerítette a tagállamokat. A Bíróság egyrészt az alapvető szabadságoknak és a hátrányos megkülönböztetés általános tilalmának jelentőségével foglalkozott a kettős állampolgárság eseteiben (Micheletti-ügy, Garcia Avello-ügy). A nemzetközi jogban ismert szorosabb kapcsolat elvének alkalmazása is felmerült (Hadadi-ügy), és vizsgálta a harmadik állambeliek kettős állampolgárságából folyó jogi problémákat is (Kahveci-ügy, Demirci-ügy).

⁵² ERSB, EVA: *Country report: Denmark*, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013. 28. p., Bernitz, Hedvig: *Country report: Sweden*. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2012., Fagerlund, Jessica-Brander, Sampo: *Country report: Finland*. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013. 10. p. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles>

⁵³ PIÇARRA, NUNO-GIL, ANA, RITA: *Country report: Portugal*. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2012. 9. p. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles>

⁵⁴ ZINCONI, GIOVANNA-BASILIA, MARZIA: *Country report: Italy*. p. 1. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles>

⁵⁵ MARGIOTTA-VONK 2010, 3. p.

5. Az Európai Bíróság kettős állampolgársággal kapcsolatos joggyakorlata

Az Európai Bíróság több döntésében is érintette a kettős állampolgárság kérdéskörét. Anélkül, hogy az uniós jog alkalmazásával egységes uniós álláspont dolgozott volna ki, joggyakorlata mégis több szempontból is hatással volt a kettős állampolgárság kérdéseire. Egyrészt elfogadva, hogy a tagállami állampolgárság és ezen keresztül az uniós polgárság meghatározása kizárólagos tagállami hatáskörbe tartozó kérdés, döntéseiben a tagállamok állampolgárságának tiszteletben tartására hívta fel a többi tagállam figyelmét. Mivel az uniós polgárság csakis a tagállami állampolgárságon keresztül megszerezhető és az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok is csak ezen keresztül érvényesíthetők, döntéseiben a tagállami állampolgárság védelme, illetve az állampolgársági alapon való megkülönböztetés tilalma is megjelenik. Ez a legfontosabb esetekben egyet jelentett a több állampolgársággal rendelkező uniós polgárok valamennyi állampolgárságának elismerésével, és valamennyi tagállam állampolgársága egyenlőségének hangsúlyozásával.

Az Európai Bíróság joggyakorlata - különösen a Garcia Avello-ügy óta - azt mutatja, hogy uniós viszonylatban is jogi következményekkel járhat a kettős állampolgárság ténye, egyrészt az érvényesíthető jogok, másrészt az egyenlő bánásmód követelményét illetően. A Gullung-ügyben⁵⁶ kimondta, hogy a kettős állampolgárságú uniós polgárok, mindkét állampolgárságukra hivatkozva/támaszkodva érvényesíthetik az uniós jogból származó jogosítványaikat.⁵⁷ Erre alapozva a Micheletti-ügyben⁵⁸ a Bíróság már egyértelműen kijelentette, hogy a nemzetközi jogban szokásos tényleges állampolgárság elvének alkalmazása, a szokásos tartózkodási hely alapú állampolgárság elfogadásánál nem felel meg az uniós jognak.⁵⁹ Bár a Bíróság elismerte a tagállamok kizárólagos hatáskörét az állampolgársági szabályok kialakítására, hangsúlyozta azt is, hogy minderre az uniós joggal összhangban kerülhet sor.⁶⁰ Micheletti Argentínában született olasz szülők gyermekeként, így a *ius soli* elve alapján megszerezte az argentin állampolgárságot, az olaszt pedig a *ius sanguinis* elve alapján. Az ügyben az Európai Bíróság azt vizsgálta, hogy az olasz és argentin kettős állampolgárságú férfi Spanyolországban szabadon létesíthet-e vállalkozást (letelepedés szabadsága) vagy sem, milyen jelentősége van a többes állampolgárságnak. A spa-

⁵⁶ C-292/86 *Claude Gullung v Conseil de l'ordre des avocats du barreau de Colmar et de Saverne* [1988] EBHT I-0111.

⁵⁷ C-292/86 *Gullung-ügy*, para.12.

⁵⁸ C-369/90. *Mario Vicente Micheletti és mások v. Delegacion del Gobierno en Cantabria* [1992] EBHT I-4239.

⁵⁹ C-369/90 *Micheletti-ügy*, para.6.

⁶⁰ C-369/90 *Micheletti-ügy*, para.10.

nyolc polgári törvénykönyv értelmében⁶¹ csak az argentin állampolgárságnak lehetett relevanciája, mert az illető utolsó lakóhelye Argentínában volt. E körülmény okán megtagadták tőle a szabad letelepedést Spanyolországban. Az effektivitás elve alapján Argentínával állt fenn a férfinak valódi, szoros kapcsolata, bár olasz állampolgársággal is rendelkezett. A spanyolok ennek kapcsán úgy nyilatkoztak: tiszteletben tartják az olasz állam jogát, hogy maga határozza meg kit tekint állampolgárának, viszont fenntartják a jogot arra, hogy a kettős állampolgárok kérdését saját elképzeléseik szerint szabályozzák.⁶² Az Európai Bíróság döntésével kiállt a tagállamok állampolgárságot szabályozó hatásköre mellett, és felszólította a tagállamokat, hogy ismerjék el a másik tagállam állampolgárságából fakadó joghatásokat is, főleg ha azok uniós polgárságot biztosítanak az egyén számára. A döntés szerint a tagállamok nem szabhatnak plusz feltételeket a másik állam uniós polgárságot jelentő állampolgársága elfogadásához, főleg ha ez az uniós polgársággal járó jogok érvényesítésében akadályozná a másik állam állampolgárát.⁶³ A Bíróság döntésében az uniós jogra hivatkozva kimondta, hogy ha valaki egyszerre rendelkezik egy uniós és egy harmadik ország állampolgárságával, akkor nem a nemzetközi jogban a Nottebohm-ügy óta elfogadott tényleges állampolgárság elve alapján kell dönteni, a szokásos tartózkodási helye alapján megítélni, mikor van uniós polgársága és így szabad letelepedési joga az egyénnek.⁶⁴ Ezzel tulajdonképpen az uniós jogot felhasználva korlátozta a tagállamokat a kettős állampolgársággal kapcsolatos gyakorlatuk érvényesítésében. Ha máshogy döntött volna a Bíróság, akkor a tagállamok megválaszthatnák, hogy melyik állampolgárságot fogadják el, és melyiket nem, befolyásolva ezzel az uniós polgársághoz és a kapcsolódó jogokhoz jutás lehetőségét.⁶⁵

A *Garcia Avello-ügyben*⁶⁶ már kettős tagállami állampolgárság alapján vizsgálódott a Bíróság az uniós jogban: a kettős állampolgársággal bíró gyermekek a saját tagállamuk szabályozásával szemben hivatkoztak az uniós jog rendelkezéseire. A spanyol-belga kettős állampolgár gyermekek születésüktől fogva Belgiumban éltek, mégis a spanyol névviselési szabályok, és ezáltal spanyol állampolgárságuk elismerését kérték a másik állampolgárságot adó államtól. A szülők szerették volna, ha a gyermekek a spanyol névhasználati szabályok szerint hordják a nevüket, de ezt a kérést a belga hatóságok elutasították. Az uniós joghoz való kötődést az ügyben mindösszesen azt jelentette, hogy a bel-

⁶¹ A Spanyol Polgári Törvénykönyv 9.9. és 9.10. cikke szerint.

⁶² C-369/90 Micheletti-ügy, para.5.

⁶³ C-369/90 Micheletti-ügy, para. 26-27.

⁶⁴ C-369/90 Micheletti-ügy, para. 11.

⁶⁵ C-369/90 Micheletti-ügy para.12.

⁶⁶ C-148/02 sz. *Carlos Garcia Avello v. Belgium* [2003] EBHT I-11613.

ga állampolgárságon kívül spanyol állampolgársággal is rendelkeztek a gyermekek. Az Európai Bíróság talán túlságosan kiterjesztően alkalmazta az uniós jogot, amikor kérdést az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalma alapján vizsgálta. Megállapította: a belga állami intézkedés nem megfelelő, hiszen túl nagy szakmai és magánéleti hátrányt jelent, ez indokoltá teheti a másik tagállam szabályainak alkalmazását, amit a kérelmező saját tagállama nem akadályozhat meg.⁶⁷ Ahogy a Micheletti-ügyben, a főtanácsnok itt is kifejtette, amennyiben az uniós jog kapcsán is érvényesülne az az elv, miszerint csak egy állampolgárság dominálhat és vehető figyelembe, ez egységes és következetes uniós jog hiányában azt eredményezné, hogy minden tagállam eltérő szempontok alapján oldaná meg a kettős állampolgársággal kapcsolatos ügyeket.⁶⁸ Ez pedig a különböző állampolgárságok közötti különbségtételhez vezetne, mely az uniós jog és legfőképp az uniós polgárság jogállása szempontjából megengedhetetlen.

Különösen érdekes tanulsága van a *Rottmann-ügynek*.⁶⁹ Rottmann úr, aki születésénél fogva osztrák állampolgár volt, 1999-ben úgy döntött, hogy a szabad mozgás jogával élve, Németországban telepedik le, és kérelmezi a német állampolgárságot. A honosítás eredményeképp – a többes állampolgársággal szembehelyezkedő osztrák és német szabályozás miatt - elvesztette osztrák állampolgárságát. Ám a honosítási eljárásban személyével kapcsolatban számos büntetőjogi körülmény merült fel, amelynek következtében Németország visszavonta a német állampolgárságot. Így Rottmann urat a kettős állampolgárság helyett a hontalanság jogállásába taszította. Az ügyben a Bíróság nem kérdőjelezte meg a tagállamok jogát arra, hogy a nemzetközi jog elveinek megfelelően maguk határozzák meg, kit tekintenek az állampolgáruknak, ám arra hívta fel a tagállamok figyelmét, hogy egy ilyen döntésnek tekintettel kell lennie az uniós jogra.⁷⁰ Attól, hogy az ügy eldöntése tagállami hatáskörbe tartozik, annak hatása érintheti az uniós polgárság kategóriáját, ezáltal az uniós jogot is. Mivel a tagállami állampolgárság visszavonása az uniós polgárság megszűnését is eredményezte Rottmann úr esetében, az ügy az uniós jog hatálya alá tartozik „jellegénél és következményeinél fogva”.⁷¹ Így nemcsak a tagállami állampolgárság megadása, hanem annak elvesztése is sértheti az uniós jogot. A Bíróság azonban azt is leszögezte, hogy nem tiltható meg a tagállamnak az állampolgársági

⁶⁷ C-148/02 *Garcia Avello-ügy*, para.36.

⁶⁸ C-148/02 sz. *Carlos Garcia Avello v. Belgium* [2003] EBHT I-11613. *Jacobs főtanácsnok indítvány* (Az ismertetés napja: 2003. május 22.)-para.43.

⁶⁹ C-135/08 *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern*, (EBHT 2010.I-01449.o.)

⁷⁰ C-135/08 *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern*, para.47.

⁷¹ C-135/08 *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern*, para.42.

szabályok betartatása, illetve az állampolgárságot érintő döntések meghozatala, bár eljárásukban az uniós jogra, az arányosság elvére tekintettel kell lenniük, különösen akkor, ha intézkedésükkel az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok gyakorlását korlátozhatják.⁷² (Rottmann-teszt.) Kérdés, hogy az állampolgárság megvonásának az állampolgársági rendelkezések alapján történő, a fellebbezés lehetőségét kizáró gyakorlata megfelel-e az uniós követelményeknek.

Az említett jogesetek fényében megállapítható, hogy bár az Európai Unió nem kötelezheti a tagállamokat szabályaik megváltoztatására, de elérheti, hogy egyfajta kiigazító harmonizáció kezdődjön meg a tagállamokban.⁷³ Ez megvalósulhat a bírósági esetjog nyomására, de akár az uniós szintű célok megvalósítása érdekében elfogadott koordinációs vagy uniós jogközelítő intézkedések⁷⁴ révén is. A vizsgált jogesetek hatása megkérdőjelezhetetlen, például Spanyolországban a Micheletti-ügy után sor került az állampolgársági szabályozás kiigazítására, számos kiegészítő jegyzőkönyvet fogadtak el a volt spanyol gyarmatokkal kötött nemzetközi megállapodások részeként, miszerint azon latin-amerikai állampolgárok számára is aktív, tehát uniós polgárságot jelentő spanyol állampolgárságot kell biztosítani, akik nem tartózkodnak Spanyolországban.⁷⁵ A Rottmann-ítélet hatására Németország is változtatott, hiszen ma már eltekint a korábbi állampolgárságról való lemondástól, ha annak elvesztése megfosztaná a személyt jogainak gyakorlásától. Ausztria pedig rögzítette szabályozásában, hogy az állampolgárság ilyen formán történő elvesztése nem eredményezhet hontalanságot.⁷⁶

Ebbe a sorba illeszkedik a Hadadi-ügy⁷⁷ is: egy francia-magyar kettős állampolgárságú házaspár bontópere kapcsán merültek fel joghatósági kérdések. A házastársak szokásos tartózkodási helye Franciaország volt és az állampolgárságon kívül tényleges, szoros kapcsolatuk nem volt Magyarországgal. Az előzetes döntéshozatal során az alapügyben eljáró bíróság többek között arra kereste a választ, hogy a joghatósági kérdésekben irányadó 2201/2003/EK rendeletet alkalmazásakor melyik állampolgárságot kell meghatározónak tekinteni, alapul venni.⁷⁸ A rendelet 3. cikk (1) bekezdésének b) pontja szerint a házasság

⁷² C-135/08 Janko Rottmann v. Freistaat Bayern, paras.55,59.

⁷³ Rostek, Karolina-Davies, Gareth: *The Impact of Union Citizenship on National Citizenship Policies*.p.3. In *European Integration online Papers*, 2006. július 4.,8.p.<http://eiop.or.at/eiop/pdf/2006-005.pdf>

⁷⁴ A Tanács 2003.november 25-i 2003/109/EK irányelve a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról (HL L 16., 2004.1.23., 44—53. o.)

⁷⁵ MARGIOTTA-VONK 2010, 17.p.

⁷⁶ STERN-VALCHARS 2013, 34.p.

⁷⁷ C-168/08 László Hadadi (Hadady) és Csilla Márta Mesko [2009] EBHT I-6871. para. 59.

⁷⁸ C-168/08.Laszlo Hadadi (Hadady)és Csilla Marta Mesko, para.23.

felbontásával kapcsolatos ügyekben annak a tagállamnak a bírósági rendelkeznek joghatósággal, amelynek mindkét házastárs állampolgára. Arra az esetre nem tartalmaz a rendelkezés különleges szabályozást, ha mindkét házastárs ugyanazon államok kettős állampolgára.⁷⁹ Mindazonáltal felmerül a kérdés, hogy ilyenkor azt az állampolgárságot kell-e meghatározónak tekinteni, amelyhez az adott személy/eket a gyakorlatban szorosabb kapcsolat fűzi.⁸⁰ Vajon csak a legszorosabb kapcsolatot kifejező állampolgárság szerinti tagállam bírósági rendelkeznek joghatósággal?⁸¹ A Bíróság mérlegelte azt a lehetőséget is, amely szerint mindkét állampolgárság egyenrangú, és a kérelmező által szabadon választható joghatóságot alapoz meg. Következésképpen annak a tagállamnak a bírósága rendelkezik joghatósággal, amelyet először kerestek meg.⁸²

A főtanácsnok vitatta,⁸³ hogy a házastársak közös állampolgárságát a 2201/2003/EK rendelet alkalmazásakor kizárólag a francia nemzeti jog alapján kell megítélni, mivel a francia jog értelmében (hasonlóan más uniós tagállamokéhoz) a francia állampolgársággal is rendelkező többes állampolgárságú személyeket úgy kell tekinteni, mintha csak francia állampolgársággal rendelkeznének, figyelmen kívül hagyva e személyek többes állampolgárságát.⁸⁴ A főtanácsnok indítványában ezért a 2201/2003/EK rendelet akként való értelmezése mellett érvelt, hogy a joghatóság megállapítása során figyelembe kell venni a felek másik állampolgárságát is.⁸⁵ A luxemburgi fórum előzetes döntéshozatali eljárásában úgy határozott, hogy kettős állampolgárság esetén, még ha az érintett felek hivatkoznak is a számukra szorosabb kapcsolatot kifejező állampolgárságra, az nem szolgálhat alapul a tagállami állampolgárságok közti sorrend felállítására, így valamely állampolgárság szerinti tagállam joghatósága elsőbbségének megállapítására.⁸⁶ Indoklásként kifejtette, a joghatóságot megalapozó rendelet az állampolgársághoz kapcsolódó semmiféle többletkritériumot nem határoz meg, így például a szoros kapcsolat meglétét sem. Így ha a Bíróság úgy döntene, hogy csak a „szorosabb kapcsolatot tükröző” állampolgárságot lehetne figyelembe venni a rendelet 3. cikk (1) bekezdésének alkalmazásakor, az ellentétes lenne az Unió és a rendelet meg-

⁷⁹ C-168/08. Laszlo Hadadi (Hadady) és Csilla Marta Mesko, para.25.

⁸⁰ C-168/08. Laszlo Hadadi (Hadady) és Csilla Marta Mesko, para.26.

⁸¹ WOPERA ZSUZSA: A Hadadi-ügy, A kettős állampolgárság megítélése a házassági perek joghatósági szabályaiban, JeMa 2010/1, 70.p.

⁸² C-168/08. Laszlo Hadadi (Hadady) és Csilla Marta Mesko, para.27.

⁸³ C-168/08. Laszlo Hadadi (Hadady) és Csilla Marta Mesko, Kokott főtanácsnok 2009. március 12-én ismertetett indítványa, para. 33.

⁸⁴ WOPERA 2010, 70.p.

⁸⁵ C-168/08. sz. ügy, Laszlo Hadadi (Hadady) és Csilla Marta Mesko, Kokott főtanácsnok 2009. március 12-én ismertetett indítványa, para. 42.

⁸⁶ C-168/08. Laszlo Hadadi (Hadady) és Csilla Marta Mesko, para.54.

alkotásának célkitűzésével.⁸⁷ Hiszen az Unió célja egy olyan szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozása, ahol a tagállamok állampolgárai szabadon mozoghatnak és élhetnek szabad választásuk alapján a jog adta lehetőségekkel.⁸⁸ A Bíróság kiemelte, hogy azon tagállamok bíróságai, amelynek a felek az állampolgárai, valamennyien joghatósággal rendelkeznek, így a házastársak bármelyike jogosult tetszése szerint bármelyik tagállami bíróság előtt eljárást indítani.⁸⁹ Ezzel a Bíróság elismerte azt, hogy a többes állampolgársággal rendelkező uniós polgárok állampolgárságai között nem tehető különbség. Az eljáró bíróság, illetve egy tagállam sem nem hagyhatja figyelmen kívül az érintettek másik állampolgárságát oly módon, mintha csak az eljáró bíróság helye szerinti tagállam állampolgárságával rendelkeznének.⁹⁰ Ez a megállapítás logikus folytatása a Micheletti-ügyben megkezdett joggyakorlatnak, és magyarázatul szolgál a későbbi jogesetek döntéseire is.

Különösen érdekes vonulata a Bíróság kettős állampolgársággal kapcsolatos joggyakorlatának, amikor olyan többes állampolgárságot érintő jogi kérdéssel találkozik, ahol egy uniós polgárságot jelentő tagállami állampolgárság és egy harmadik állam állampolgársága áll együtt. Ezekben az esetekben leginkább az uniós polgárságból folyó jogosultságok korlátozás nélküli érvényesítésének kérdése került a középpontba. A *Kahveci és Inan egyesített* ügyben holland-török kettős állampolgárságú munkavállalók családtagjai, a török munkavállalók számára a család egységét biztosító 1/80 határozatra⁹¹ (illetve a társulási megállapodás szerint) hivatkozva, szerették volna a munkavállaláshoz kapcsolódó jogaikat érvényesíteni. A Bíróság előtt kérdésként merült fel, hogy erre a török munkavállalókra vonatkozó határozatra hivatkozhatnak –e, ha közben a török munkavállaló családtagok megszerezték a fogadó tagállam állampolgárságát. A holland kormány azzal érvelt, hogy ha egy személy kettős állampolgársággal rendelkezik, beleértve a fogadó tagállam szerinti állampolgárságot is, akkor az állam a „saját” állampolgáraitra vonatkozó szabályokat alkalmazhatja az ügyben. Egy ilyen helyzetben lévő kettős állampolgárságú személy nem választhat szabadon aszerint, ami egy adott helyzetben leginkább érdekében állónak tűnik.⁹² Az érvelés szerint ez az uniós polgárok bizonyos csoportjának (vagyis a

⁸⁷ C-168/08. Laszlo Hadadi (Hadady) és Csilla Marta Mesko, para.53.

⁸⁸ C-168/08. Laszlo Hadadi (Hadady) és Csilla Marta Mesko, Kokott főtanácsnok 2009. március 12-én ismertetett indítványa, para.56

⁸⁹ C-168/08. Laszlo Hadadi (Hadady) és Csilla Marta Mesko, para.58.

⁹⁰ C-168/08. Laszlo Hadadi (Hadady) és Csilla Marta Mesko, para. 41.

⁹¹ 1/80 EKG–Törökország társulási tanácsi határozat

⁹² C-7/10. és C-9/10. Staatssecretaris van Justitie kontra Tayfun Kahveci és Osman Inan egyesített ügyek, [2012] Eleanor Sharpston főtanácsnok indítványa (Az ismertetés napja: 2011. október 20.) para.66.

török állampolgársággal és valamely tagállam állampolgárságával rendelkező kettős állampolgároknak) kedvezőbb bánásmódot biztosítana, ami a gyakorlatban az uniós polgárok különböző kategóriái közötti különbségtételhez vezetne, ellentétes lenne a hátrányos megkülönböztetés tilalmának általános elvével.⁹³ Ezért ha a török munkavállalók megszerezték a fogadó tagállam állampolgárságát, többé nem lesznek „török munkavállalók” a 1/80 határozat értelmében, és ettől kezdve jogaikat az új állampolgárságuk szerinti nemzeti jogból, illetve az uniós jogból eredeztethetik.⁹⁴ A Bíróság azonban úgy döntött, hogy a kettős holland-török állampolgárok szabadon választhatnak: uniós polgárként vagy török állampolgárként kívánják-e jogaikat érvényesíteni. Amennyiben a török-uniós családdegysítési szabályok kedvezőbb elbánást biztosítanak, mint a holland jog, akkor jogosultak a török társulási megállapodás alapján biztosított jogi helyzetet élvezni, és a számukra kedvezőbb családdegysítési szabályokat alkalmazni. Az indoklás szerint a tagállami hatóságok nem hagyhatják figyelmen kívül az érintettek török állampolgárságát, amikor azokkal a családtagokkal van dolguk, akik nem uniós polgárok. Ennek az az oka, hogy a hatóságoknak az illető családtaggal való kapcsolata felől nézve a többes állampolgárságú munkavállaló továbbra is török állampolgár, aki jogszerűen szerepel Hollandia munkaerőpiacán. Amennyiben a szóban forgó munkavállalók jogszerűen léptek be az adott tagállamba, családtagjaikat megilletik a 7. cikk szerinti jogok, akkor is, ha azt a személyt, akinek jogán őket ezek a jogok megilletik, már nem, mivel a szóban forgó tagállam hatóságainak e személlyel kapcsolatban figyelmen kívül kell hagyniuk az illető állampolgársági státuszának egyik felét.⁹⁵ Az érvelés mindenképpen elfogadható az uniós jog szempontjából viszont megkérdőjelezhető az egyenlő bánásmód elve miatt. Míg a Kahveci és Inan-ügy elismerte a többes állampolgárok választási lehetőségét hasonlóan az többes uniós polgárok jogállásához, addig a Demirci-ügyben⁹⁶ a Bíróság egy másfajta érvelést használva, az ellenkező eredményre jutott.

M. S. Demirci és másik öt korábbi migráns munkavállaló (a továbbiakban: érdekeltek) török állampolgárként néhány éven át Hollandiában dolgoztak, éltek. Rokkantság miatt munkaképtelenek lettek, és ennek megfelelően rokkantsági támogatást, valamint a TW alapján nem járulékalapú, kiegészítő ellátást ítélt meg nekik. A kiegészítő ellátás célja annak biztosítása, hogy a rokkantsági támogatás révén a jogosult jövedelme minél inkább megközelítse

⁹³ C-7/10. és C-9/10 Kahveci és Inan egyesített ügyek, para.33.

⁹⁴ C-7/10. és C-9/10 Kahveci és Inan egyesített ügyek, para.32.

⁹⁵ Kahveci és Inan egyesített ügyek, para.21.

⁹⁶ C-171/13. Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv) kontra M. S. Demirci és társai [2015]

a minimálbér szintjét. 2000 előtt az érdekeltek mindegyike visszatért Törökországba, jóllehet időközben megszerezték – a török állampolgárság mellett – a holland állampolgárságot is, és így továbbra is megillette őket a jog, hogy Hollandiában lakjanak. Amikor a hatóságok fokozatosan megvonták a kiegészítő ellátást, az érdekeltek az erről szóló határozatokat megfellebbezték. A jogorvoslat alapján időszakosan visszakapták az ellátást, de – a körülményektől függően – 2004-től vagy 2007-től kezdve végleg megvonta azt.⁹⁷ A felperesek a török-EU megállapodásra hivatkozva fellebbeztek a döntés ellen, hiszen álláspontjuk szerint a holland hatóságok, a saját állampolgáraiktól elvehetik a támogatást, ha azok az EU területén kívül élnek, de ezt nem tehetik meg azokkal a török állampolgárokkal, akik teljesítik a munkavállaló fogalmi feltételeit. A 3/80 határozat⁹⁸ 6.cikke védi a török állampolgárokat Törökországba való visszatérésüket követően is, a szociális juttatások terén. Mindazonáltal a kettős török-holland állampolgárok más uniós polgárokhoz képest kedvezőbb pozícióba kerülnének, ha továbbra is a korábbi szociális juttatást kapnák, úgy hogy az előírt tartózkodási feltételeket nem teljesítik.⁹⁹ Míg a török megállapodás személyi hatálya alá tartozók korlátozottan élhetnek a tartózkodás jogával, addig a kettős állampolgár felperesek bármikor visszatérhetnek Hollandiába, és teljesíthetik a tartózkodás feltételét.¹⁰⁰ Végül a Bíróság úgy döntött, hogy ha lehetővé tenné Demirci számára, hogy továbbra is az 3/80 határozatra hivatkozzon, miközben nem teljesíti a tartózkodási feltételeket, ezzel kedvezőbb helyzetbe hozná, mint az uniós tagállamok állampolgárait.¹⁰¹ Ezzel a Bíróság egyértelművé tette, hogy a kettős állampolgárok esetében csak akkor biztosítja a választás lehetőségét, ha ez a harmadik állampolgárok integrációját és jogait érvényesítését támogatja, és segíti az Európai Unió területén.

Míg a Kahveci-ügyben a pozitív döntés és a választás lehetősége a családegyesítést segítette és tette minél kedvezőbb módon lehetővé, addig a Demirci-ügyben csak a pénzügyi lehetőségek javítása volt a kérelmezők célja, érdekük és jogaik tekintetében.¹⁰² A család egységének biztosítása ezzel szemben segíti az integrációt és a nemzeti szabályok alkalmazása korlátozná a harmadik állambeliek ezen jogát.¹⁰³ Így a Demirci-ügyben a Bíróság a kettős állampolgárok jogérvényesítése ellen döntött, a Bíróság továbbra is nyitva hagyta a lehetőséget a többes állampolgárok valamennyi állampolgársága szerinti joguk érvényesítésére, az eset

⁹⁷ C-171/13. Demirci-ügy, para.19-20.

⁹⁸ 1980. szeptember 19 i 3/80 társulási tanácsi határozat (HL 1983. C 110., 60. o)

⁹⁹ C-171/13. Demirci-ügy, para.58.

¹⁰⁰ C-171/13. Demirci-ügy, para. 65-67.

¹⁰¹ C-171/13. Demirci-ügy, para. 72.

¹⁰² C-171/13. Demirci-ügy, para.70.

¹⁰³ C-171/13. Demirci-ügy, paras. 67-68.

körülményeinek függvényében. Ennek során az is előfordulhat, hogy a többes állampolgárok jogaik érvényesítése során kedvezőbb helyzetbe kerülnek, mint azok a személyek, akik csak egy állampolgársággal rendelkeznek.

6. Az uniós polgárság, mint kettős állampolgárság?

Az uniós polgárság Maastrichti Szerződéssel történt bevezetésével az állampolgárság-polgárság kategóriája új szinttel bővült. Sokan ezt az új szintet már a szupranacionális állampolgárság kategóriájaként üdvözölték.¹⁰⁴ Egyes jogirodalmi állásfoglalások szerint megszületett az uniós szintű automatikus kettős állampolgárság,¹⁰⁵ mivel az uniós polgárság bevezetésével valamennyi tagállami állampolgár anélkül, hogy elvesztette volna tagállami állampolgárságát, automatikusan uniós polgárrá vált. Bár az uniós polgárság valóban egy olyan jogállást teremtett meg, mely az uniós jog és a tagállamok joga szempontjából egyenlő bánásmódban kívánja részesíteni a vele rendelkezőket, függetlenül az állampolgárságuktól, mégsem tekinthető egy mindent felülíró, vagy akár kettős állampolgárságnak.¹⁰⁶ Sokkal inkább egyfajta multi-állampolgárságról van szó, mely uniós szinten (szupranacionális), regionálisan és nemzeti szinten is érvényesül, jogot biztosít a vele rendelkezőknek.¹⁰⁷ Egy olyan sokarcú polgárságról van szó, mely állami és nemzetek feletti szintén is értelmezhető és érvényesíthető.¹⁰⁸ A klasszikus állampolgársághoz képest egyfajta transznacionális, vagy legalábbis posztznacionális jelleggel bír, de semmiképp sem egyenrangú azzal. Sem lemondani, sem megszerezni nem lehet más módon, mint egy tagállami állampolgárságon keresztül, az uniós polgárság a tagállami állampolgárságra épül, elválaszthatatlan attól. Az uniós polgárság csak kiegészíti, nem helyettesíti¹⁰⁹ a tagállami állampolgárságot, olyan plusz jogosítványokat biztosít a tagállami állampolgársághoz képest, melyek még teljesebbé teszik az uniós alapszabadságok érvényesítését.

Azokat az uniós polgárokat, akik valamely más tagállamban telepednek le, speciális jogi helyzet jellemzi.¹¹⁰ Eszerint az uniós polgárok egy másik tag-

¹⁰⁴ SZABÓ 2013, 128.p.

¹⁰⁵ Closa, Carlos: *Citizenship of the Union and Nationality of Member States*, *Common Market Law Review* 32/1995

¹⁰⁶ Az Alkotmányos szerződést előkészítő Konvent a szöveg első változatában, még a „kettős állampolgárság” kifejezést használta az uniós polgárság kapcsán.

¹⁰⁷ FAIST 2001, 18.p.

¹⁰⁸ FAIST 2001, 17.p.

¹⁰⁹ Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés Treaty 20.cikk(1). O.J. (C 115) 47, 53.

¹¹⁰ Bauböck a „denzienship” kifejezést használja álláspontom szerint helytelenül, l. SCHIFFNER IMOLA: *A harmadik államok állampolgárainak jogi helyzete az Európai Unióban, avagy az uniós denzienship jogállása*, *Miskolci Jogi Szemle* 2015.

államban hasonló jogokkal bírnak, mint az állam állampolgárai, a politikai jogosultságokon és a közszolgálatban való részvétel lehetősége nélkül. Így viszont jogaik teljességét továbbra is egy állampolgárság és nem egy uniós jogosultságokat jelentő uniós polgárság biztosítja. A tagállamok gyakorlatában azonban jelenleg is előfordul a korábbi állampolgárságról való lemondás megkövetelése, ami visszatartó erő lehet az új állampolgárság megszerzésénél. Így bár egy másik tagállamból származó uniós polgár minden valószínűség szerint képes teljesíteni a honosításhoz szükséges tartózkodási és integrációs feltételeket, mégsem dönt egyértelműen az „új” tagállam állampolgársága mellett.¹¹¹ Ezzel magyarázható, hogy több tagállam is úgy döntött, hogy eltérő honosítási feltételeket alkalmaz az uniós polgárok és a harmadik állambeliek kapcsán. Például Ausztria, Németország kedvezőbb honosítási feltételeket¹¹² szabott meg az uniós polgárok számára.¹¹³ Németországban a módosítások eredményeképp más uniós tagállamok állampolgáraitól a korábbi állampolgárságról való lemondást már nem követeli meg a szabályozás.¹¹⁴ Másrészt a legtöbb tagállamban a más tagállamokból érkező uniós polgárok gyermekei is jogosulttá válnak az ottani állampolgárságra, annál a ténynél fogva, hogy szüleik uniós polgárként jogszerűen tartózkodnak a tagállam területén. (Egyesült Királyság, Írország)¹¹⁵ Olaszország¹¹⁶ és Magyarország pedig gyorsabb honosítást tesz lehetővé az uniós polgárok esetében.¹¹⁷

Ez a tendencia tovább növeli a jogállásbeli különbségeket az Európai Unió területén élő uniós polgárok és harmadik állambeliek között, bár éppen csökkennie kellene az egyenlő bánásmód elve alapján.¹¹⁸ A harmadik államok polgárai számára továbbra is egy tagállami állampolgárság megszerzése jelenti a kizárólagos utat az uniós polgárság felé, és irreleváns, hogy melyik tagállam

¹¹¹ KOCHENOV, DIMITRY: *Double Nationality in the EU: An Argument for Tolerance*, *European Law Journal* 2011, 20.p.

¹¹² Olaszországban 1992-ben, Ausztriában 1998-ban, Magyarországon 2003-ban, Romániában 2008-ban vezettek be az uniós polgárok számára kedvezőbb honosítási feltételeket.

¹¹³ BAUBÖCK, RAINER-ERSBÖLL, EVA-GROENENDIJK, KEES-WALDRAUCH, HARALD (szerk): *Acquisition and Loss of Nationality. Volume 2: Policies and Trends in 15 European States*. Institute for European Integration Research, Vienna, 2006, 24.p.

¹¹⁴ HAILBRONNER-FARAHAT 2015, 8.p.

¹¹⁵ SAWYER, CAROLINE-WRAY, HELENA: *Country report: United Kingdom*. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2014. 14.p. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles>

¹¹⁶ ZINCONI-BASILI 2015, 1.p.

¹¹⁷ Romániában az uniós polgárokat feleannyi idő alatt honosítják, mint a harmadik állambelieket, Olaszországban 10 év helyett 4 év alatt.

¹¹⁸ KOCHENOV 2011, 21.p

állampolgársága alapján szerzi azt meg.¹¹⁹ Így fordulhat elő, hogy a harmonizálás hiányában a harmadik állambeli azt a tagállamot választja, ahol a honosítás feltételei kedvezőbbek, és még korábbi állampolgárságát is megtarthatja (forum shopping). Ezért van jelentősége annak, hogy az uniós polgárság képes a tagállami állampolgársági szabályozás befolyásolására, és az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosultságok érvényesítésén keresztül a tagállami állampolgársági politikák harmonizálására.

Ebben a tekintetben az uniós polgárság mellett a kettős állampolgárság már csak egy „mellékes” kérdés.¹²⁰ Azon uniós polgárok számára, akik egy másik tagállamban tartózkodnak az egyenlő bánásmód érvényesítésével, és azon uniós jogosultságokon túl, melyek uniós polgárságukból erednek, irreleváns, hogy rendelkeznek-e tagállami állampolgársággal, vagy nem.¹²¹ Mindazonáltal, a másik tagállami állampolgárság (így kettős állampolgárság) megszerzésének lehetnek pozitív hatásai. Például az uniós polgárságon túl, a másik tagállam állampolgársága a nemzeti szintű választásokon való aktív és passzív választójogot biztosíthatja, megnyithatja a közszolgálatban való munkavállalás lehetőségét.¹²² Ebben a tekintetben is megfontolandó a kettős állampolgárság általánosabb elfogadása, amely a tagállami állampolgársági jog harmonizálása során általános elfogadást élvezhet, mint egyfajta alternatívája a többfunkciós állampolgárságnak.¹²³

7. Következtetések

A többes/kettős állampolgárság egyre jelentősebb jogi és politikai kérdés az Európai Unióban. Egységes uniós szabályozás hiányában azonban továbbra is a tagállamok megítélésén és szabályozásán múlik hogyan kezelik az állampolgárság e speciális kategóriáját. A kettős állampolgárság intézményét továbbra sem lehet elválasztani a nemzeti/politikai megfontolásoktól és a tagállamok saját állampolgársági gondolkodásától.

Az Európai Uniót érintő migrációs kihívások az uniós polgárság kategóriájával egyetemben egyre inkább saját állampolgársági szabályaik átgondolására, harmonizálására készítetik a tagállamokat. Bár sokféle az állampolgársági szabályozás, egyfajta tendencia bontakozik ki az Európai Unióban.¹²⁴ Az Európai Unió továbbra sem jogosult jogalkotásra az állampolgársági kérdésekben,

¹¹⁹ KOCHENOV 2011, 14.p.

¹²⁰ KOCHENOV 2011, 12.p.

¹²¹ KOCHENOV 2011, 13.p.

¹²² KOCHENOV 2011, 21.p.

¹²³ FAIST 2001, 18.p.

¹²⁴ KOCHENOV 2011, 3.p.



mégis található olyan közös pontok a tagállamok kettős állampolgársággal kapcsolatos szabályozásában, melyek említésre méltók: a kettős állampolgárság szinte valamennyi tagállamban elfogadottá vált, különösen a születéssel szerzhető többes állampolgárság vált teljesen elismertté. Az utóbbi években a kettős állampolgárság bevándorlók és kivándorlók számára nagyobb mértékben biztosított. Egy sor korlátozásokat alkalmazó tagállam enyhített szabályozásán, jelentősen liberalizálva állampolgársági politikáját.¹²⁵ Egyrészt nem, vagy csak kivételesen alkalmazzák az állampolgárság megvonásának gyakorlatát. Másrészt egyre több tagállam iktatja ki szabályozásából a korábbi állampolgárságról való lemondás követelményét az új állampolgárság megszerzésekor. Az uniós jogban érvényesített egyenlő bánásmód elve méginkább kiteljesedik, hiszen így minden további visszatartó tényezőtől mentesen az állampolgárság és a gyakorolható jogosultságok (a politikaik is) teljes köre megszerzhető. Ez megfelel a nemzetközi követelményeknek, hiszen mind nemzetközi szinten, mind az uniós szabályozásban az állampolgársággal, illetve a többes állampolgársággal kapcsolatban megjelenő egyik legfontosabb szabály a megkülönböztetés tilalma lett. A nemzetközi egyezmények tilalmazzák a megkülönböztetést a születéssel és a honosítással szerzett állampolgárság között, illetve a megszerzett többes állampolgárság állampolgárságai között.¹²⁶ Így további feladat a tagállamok számára annak a gyakorlatnak a megszüntetése, mely különbséget tesz az uniós polgárok és a harmadik állampolgárok honosítási feltételei között.¹²⁷

Az államok többes állampolgársággal kapcsolatos álláspontjának változása szükségszerűen magával hozta az államok szuverenitásának átalakulását is. Ahogy *Jacobson* fogalmaz: „A nemzetközi szintű migráció megjelenése szétzilálta a nemzetállami identitás és állampolgárság klasszikus alapjait”.¹²⁸ A klaszszikus, egy államhoz kötődő állampolgárság kizárólagossága, mely az egyik alapvető jellemzője volt az államok szuverenitásának, megkérdőjeleződött a globalizáció és a migráció hatására. A kettős állampolgárság elkerülhetetlensége új alapokra helyezte az egyén és az állam kapcsolatát, a köztük fennálló jogviszonyt.¹²⁹ Ebben a situációban jelent meg az uniós polgárság kategóriája,

¹²⁵ HOWARD 2005, 714.p.

¹²⁶ Ahogy azonban az Európai Bíróság joggyakorlatából kiderül indokolt esetben bizonyos feltételek szabhatók a különböző állampolgárságokból folyó jogosultságok érvényesítésével szemben, amennyiben ezek objektív alapon igazolhatók.

¹²⁷ FAIST, THOMAS-GERDES, JÜRGEN: *Dual Citizenship in an Age of Mobility*, Washington Migration Policy Institute, 2008, 15.p.

¹²⁸ JACOBSON, D: *Rights across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*, Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1996, 8.p.

¹²⁹ HOWARD 2005, 716.p.

mely újabb kihívást jelentett a meggyengült tagállami állampolgárság számára. Bár az Unió eddig tartózkodott a komolyabb követelmények megfogalmazásától, ez nem kérdőjelezi meg az Európai Unió egyértelmű törekvését arra, hogy a tagállamok állampolgársági szabályozását összhangba hozza, és azt az uniós polgárság és uniós migrációs politika elvárásaihoz igazítsa. A megindult uniós jogharmonizáció nem kényszeríti a tagállamokat állampolgársági önállóságuk feladására, de sokkal nagyobb együttműködésre készíti azokat a többi tagállam állampolgársági politikájával összefüggésben. Az uniós polgárság csodája pedig Maduro szerint pont az, „hogy megerősíti azokat a kapcsolatokat, amelyek államainkhoz kötnek (amennyiben éppen azért vagyunk európai polgárok, mert államaink állampolgárai vagyunk), ugyanakkor felszabadít minket az alól (amennyiben most már államainkon túli polgárok vagyunk).”¹³⁰ A kapcsolatok újraértelmezése, az állampolgárság posztnacionális felfogása akár magával hozhatja a többes állampolgárság teljes rehabilitálását tagállami és uniós szinten egyaránt.

¹³⁰ C-135/08. Janko Rottmann kontra Freistaat Bayern, M. Póiares Maduro főtanácsnok indítványa (Az ismertetés napja: 2009. szeptember 30.), para.23.-www.curia.europa.eu.