

SCHIFFNER IMOLA*

A Rottmann-ügy öröksége, avagy az uniós polgárság elvesztésének új kérdései a JY v. Wiener Landesregierung ügy alapján^{1**}

Az európai integráció részeként megjelenő uniós polgárság új helyzetet teremtett a tagállamok állampolgársági szabályozásában. Bár továbbra is a tagállamok hatáskörében maradt az állampolgárság meghatározásának és szabályozásának joga, azzal, hogy tagállami szabályozáson alapszik az uniós jog részeként érvényesülő uniós polgárság és az ebből fakadó, tagállamtól független, uniós polgársághoz kapcsolódó jogok érvényesülése, az Európai Unió igyekszik ellenőrzése alatt tartani a tagállamok ezirányú állampolgársági gyakorlatát.

Mivel azonban a tagállamok az állami szuverenitás utolsó bástyájaként tekintenek az állampolgárság kérdésére, az Európai Unió korlátozott lehetőségekkel rendelkezik ezen a téren.

I. Az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság-függőség és autonómia

Az uniós polgárság kategóriáját a Maastrichti Szerződés vezette be.

Az EUMSZ 20. cikke az uniós polgár jogállását biztosítja mindenki számára, aki valamely tagállam állampolgára.

Eszerint uniós polgár csak az lehet, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság megszerzése és elvesztése is a tagállami állampolgárság függvénye.

Az Amszterdami Szerződés további kiegészítéseket tett az uniós polgárság vonatkozásában, és arról is rendelkezett, hogy az uniós polgárság csak kiegészíti, de nem helyettesíti a tagállami állampolgárságot.

Ezen megállapítások fényében elmondható, hogy az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság viszonyának főbb jellemzői: a származékosság, a kiegészítő jelleg és a

* adjunktus, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

** A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

¹ SCHRAUWEN ANNETTE: *Sink or Swim Together? Developments in European Citizenship*. In Fordham International Law Journal, Volume 23, Issue 3, 1999. 778–794. pp., 788. p.

szubszidiaritás. Azzal, hogy így kizárólag a tagállam döntheti el, hogy ki lehet uniós polgár, a tagállamok teljes kontrollt gyakorolhatnak egy uniós jogállás felett.

Kezdetben az uniós polgárság csak egyfajta politikai szimbólum volt, mely a közösséghez tartozás érzését erősítette uniós szinten és javította a demokratikus deficit helyzetéből eredő bizalmatlanságot. A „csipkerózsika álmát” alvó kategória idővel, az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok érvényesítésével és a kapcsolódó joggyakorlat kialakulásával egy valódi, először csak politikai jogokat biztosító, majd szép lassan alapvető jogállássá váló uniós kategóriává fejlődött. Az Európai Bíróság jogfejlesztésén keresztül fokozatosan egy, akár az uniós polgár saját tagállamának intézkedéseivel szemben is érvényesíthető jogi kategória lett, elmozdulva a piacorientált megközelítéstől a valamennyi uniós polgár számára egyenlő jogi helyzetet teremtő, diszkriminációmentes jogállásig.² A *Grzelczyk-ügy*³ megállapításai szerint „Az uniós polgári jogállásnak a rendeltetése, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen”.⁴

A Bíróság tovább erősítette joggyakorlatával az uniós polgárság alapvető jogállás jellegét, amikor az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok lényegét vizsgálta és helyezte védelem alá a tagállami intézkedésekkel szemben a *Zambrano-ügyben*⁵. A *Zambrano-döntést* abból a szempontból is forradalminak tekinthetjük, hogy elsőként érvényesítette az uniós polgárság kategóriáját, és tekintett uniós jog hatálya alá tartozónak egy olyan ügyet, melyben az érintettek nem éltek a szabad mozgás jogával.

Az inaktív uniós polgárok jogainak védelme az Európai Bíróság joggyakorlatában méginkább egy szupranacionális jellegű kategória felé toltta az uniós polgárságot.⁶

A teljes reform miszerint az uniós polgárság a tagállami állampolgárságtól függetlenül megszerzhető legyen, nem ment végbe. Az elképzelések szerint az uniós polgárságot egy olyan kategóriává kellene alakítani, mely akár helyettesítheti is a tagállami állampolgárságot. A nemzeti állampolgárság csak egyfajta tagállami kiegészítésként működne, az uniós szintű polgárság alapvető kategóriáját specializálva. Az uniós polgárságot egységes uniós szabályok alapján és nem eltérő tagállami megoldásokat alkalmazva lehetne megszerezni.⁷

Ez a változtatás viszont a tagállami szuverenitás egyik alapvető bástyáját szüntetné meg, és a tagállamok többsége hallani se akar az uniós jog ezt lehetővé tevő módosításáról.

Az uniós polgárság kategóriájának fent említett fejlődése mindazonáltal változásokat hozott a tagállami állampolgárság és az uniós polgárság eddig egyenrangúnak nem mondható viszonyában is. Az Európai Unió továbbra is meghagyja a tagállamok szuverenitásában az állampolgárságról, ezáltal az uniós polgárságról való döntést, azonban a kezdetben kizárólagos kompetencia bizonyos mértékig korlátozásra került. Ez a korlátozás betudható egyrészt az Európai Bíróság joggyakorlatának, másrészt a többi tagállam nyomásának is.

² SCHRAUWEN ANNETTE: *Sink or Swim Together? Developments in European Citizenship*. In *Fordham International Law Journal*, Volume 23, Issue 3, 1999. 778–794. pp., 788. p.

³ C-84/99 *Grzelczyk-ügyben* 2001. szeptember 20-án hozott ítélete. (EBHT2001., I-193. p.)

⁴ C-84/99 *Grzelczyk-ügy*, para. 31.

⁵ C-34/09 sz. *Ruiz Zambrano ügy* [ECLI:EU:C:2011:124].

⁶ GYENEY LAURA: *Aki a bölcsőt ringatja, avagy az uniós polgárságú gyermeket nevelő harmadik állambeli személy státusza a közösségi jogfejlődés fényében*. *Iustum, Aequum, Salutare*, 2006/1–2. p.

⁷ BAUBÖCK RAINER: *Citizenship and National Identities in the European Union* *Citizenship and National Identities in the European Union*. The Jean Monnet Working Papers, No. 4/97. 1997.

II. Az uniós polgárság és a tagállami állampolgársági politikák viszonya az Európai Bíróság esetjogában

A tagállami kompetenciák szűkítésére, de legalábbis az állampolgársági szabályok az uniós jog fényében való alkalmazására az Európai Bíróság uniós polgárságot értelmező és érvényesítő joggyakorlata kapcsán került sor. Az Európai Bíróság az utóbbi években kialakult joggyakorlatával igyekezett a tagállamok uniós polgárságot érintő intézkedéseit és az ehhez kapcsolódó hatáskörök gyakorlását korlátok közé szorítani.

Az Európai Bíróság döntései az uniós polgárság jogállását leginkább a tagállami szabályozás viszonylatában, a tagállami döntések ellenpólusaként tudták új megvilágításba helyezni. Ennek során arra a kérdésre igyekezett a Bíróság választ találni, hogy az uniós jog mennyiben korlátozza a tagállamokat saját állampolgársági szabályaik kialakításában, illetve az uniós jog kötelezheti-e a tagállamokat az uniós polgárságon keresztül saját intézkedéseik megváltoztatására.

Az Európai Bíróság jogértelmezése során többek között az uniós jogelvek szintjén elismert lojális együttműködés elvére hagyatkozott, mely szerint a tagállamoknak el kell fogadniuk hatásköreik, cselekvési szabadságuk bizonyos mértékű korlátozását egyes uniós célkitűzések hatékony megvalósítása érdekében.⁸

A legfontosabb, az uniós polgárság jogállását érintő, a leginkább a joggyakorlatot meghatározó jogesetek az alábbiak szerint foglalhatók össze;

A *Micheletti*⁹ és a *Garcia Avello*¹⁰-ügyekben az Európai Bíróságnak elsőként sikerült valamiféle keretet szabni a tagállamok számára az uniós polgárságot jelentő állampolgársági szabályok alkalmazásánál.

A *Micheletti-ügyben*, ahol egy olasz-argentin kettős állampolgár tartózkodás iránti kérelmét utasította el Spanyolország a tényleges állampolgárság elve alapján harmadik állambelinek tekintve a kérelmezőt, a Bíróság elismerte a tagállamok kizárólagos hatáskörét az állampolgársági szabályok kialakításában, azonban hangsúlyozta azt is, hogy minderre az uniós szabályokkal összhangban kell, hogy sor kerüljön. Nemcsak az uniós jogi szabályokra kell tekintettel lenni a tagállami intézkedések során, hanem a Bíróság arra is felszólítja a tagállamokat, hogy ismerjék el a másik tagállam állampolgárságából fakadó joghatásokat, főleg ha azok uniós polgárságot biztosítanak az egyén számára.¹¹ 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.¹²

Ezt a vonulatot folytatta és egészítette ki a *Zhu/Chen-ügy*¹³ is, mely megismételve az ún. *Micheletti-doktrínát* kiegészítette azzal, hogy a tagállami állampolgárság tényét akkor

⁸ CARRERA SERGIO-DE GROOT GERARD-RENÉ: *European Citizenship at a Crossroads-Enhancing European Cooperation on Acquisition and Loss of Nationality*. CEPS Paper, No. 72. 2014-<http://www.ceps.eu>. 4. p.

⁹ A Bíróság C-369/90. számú Mario Vicente Micheletti és mások v. Delegacion del Gobierno en Cantabria ügyében hozott ítélete (EBHT 1992, I-4239. p.)

¹⁰ A Bíróság C-148/02 sz. Carlos Garcia Avello v. Belgium ügyében 2003. október 2-án hozott ítélete (EBHT 2003. I-11613 p.)

¹¹ C-369/90 Micheletti-ügy, para. 10.

¹² C-369/90 Micheletti-ügy, para. 26–27.

¹³ Bíróság C-200/02. számú Kunqian Catherine Zhu és Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department ügyében hozott ítélete, (EBHT 2004. I-9925. p.). para. 39–40.

is tiszteletben kell tartani, ha azt az egyén kizárólag az uniós polgárság megszerzése érdekében kérelmezte.¹⁴

A *Garcia Avello*-ügy szintén jelentős előrelépést jelentett, hiszen a Bíróság megállapította, hogy fennáll a közösségi joggal való kapcsolat olyan helyzetben lévő személyek esetében is, akik valamely tagállamnak egy másik tagállam területén jogszerűen tartózkodó állampolgárai¹⁵ és nem éltek a szabad mozgás jogával, tehát az ügyben hiányzik a határon átnyúló elem.

Mindezek fényében vizsgálta a tagállami intézkedéseket, és kijelentette, hogy a belga állami intézkedés nem megfelelő, hiszen túl nagy szakmai és magánéleti hátrányt jelent és ez indokoltá teheti a másik tagállam szabályainak alkalmazását, amit a kérelmező saját tagállama nem akadályozhat meg.¹⁶

Az ezt követő *Rottmann és Zambrano*-ügyben a Bíróság folytatta ezt a megközelítést, és az uniós jog alkalmazásához már nem követelte meg a tagállamközi mozgást, a *Zambrano*-ügyben ezen túlmenően már nemcsak az uniós polgárság jogállásával, hanem a kapcsolódó jogok érvényesítésének védelmével is foglalkozott.

Az ügyben a kolumbiai állampolgárságú szülők szerettek volna azon a jogon Belgiumban maradni, hogy kiskorú belga állampolgárságú gyermekeik ellátásáról kizárólag ők gondoskodnak. A Bíróság döntése szerint kivételesen biztosítható számukra a tartózkodási jog, amennyiben annak elutasítása esetén az uniós polgár gyermekek meg lennének fosztva uniós jogaik tényleges élvezetétől.¹⁷

A Bíróság döntésének egyik fontos újítása, hogy az uniós polgárság kategóriája olyan személyek számára is jogot tud biztosítani az uniós jog alapján, akik nem éltek a szabad mozgás jogával, illetve az uniós polgársághoz kapcsolódó származékos jogállás alapján harmadik állambeli családtagok számára is az uniós jog alapján garantálnak tartózkodási jogot.

A *Zambrano*-ügyben elsőként „használták” az uniós polgárság kategóriáját tisztán tagállami kérdésben, határon átnyúló elemet nélkülözve, mint egyfajta *autonóm státust* biztosító alapvető jogállást, és a jogálláshoz kapcsolódó jogok érvényesítéséhez az uniós jog, az Európai Bíróság biztosított védelmet.

Összefoglalóan megállapítható, hogy az állampolgárság megszerzése és elvesztése feltételeinek meghatározása, így az uniós polgárság megszerzése és elvesztése is továbbra is az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik.

Mindazonáltal az Európai Unió Bíróságának gyakorlata rámutat arra is, hogy ez nem akadályozza meg azt, hogy „az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetekben a vonatkozó nemzeti szabályoknak ez utóbbit tiszteletben kell tartaniuk”.¹⁸

Tehát bár az eddigi esetjog arra világított rá, hogy az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok érvényesítésén keresztül az Európai Bíróság nagyban befolyásolja a tagállamok vonatkozó intézkedéseit, még nem jogosult arra, hogy a tagállami állampolgárságról döntést hozzon, vagy felülírja a tagállami állampolgársági szabályozást.

¹⁴ A Bíróság C-200/02. számú Kunqian Catherine Zhu és Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department ügyében hozott ítélete, (EBHT 2004. I-9925. p.). para. 39–40.

¹⁵ C-148/02, Garcia Avello-ügy, para. 27.

¹⁶ C-148/02, Garcia Avello-ügy, para. 36.

¹⁷ C-34/09 Ruiz Zambrano-ügy, para. 42.

¹⁸ Rottmann-ügy, para. 41.

A tagállami állampolgárság meglétével és visszavonásával kapcsolatban az uniós jog elveinek betartására hívhat fel, így az arányosság, az egyenlő bánásmód és a jogos várakozások elvének figyelembe vételére az uniós polgárság, mint jogállás védelmében. Az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok megóvása érdekében pedig az uniós jog alapján a tagállami döntések felülvizsgálatára kötelezheti a tagállamokat, így végső soron a Bíróság döntései hosszútávon is hatással lehetnek a tagállamok állampolgársági politikáira és szabályozására is.¹⁹

III. Az uniós polgárság jogállásának legújabb megkísértése, avagy JY-ügy²⁰

Az ügy tényállása szerint egy észt állampolgárságú és egyben uniós polgársággal rendelkező személy 2008-ban osztrák állampolgárságot kérelmezett.

A Niederösterreichische Landesregierung (Alsó-Ausztria tartomány kormánya) 2014-ben született határozatával az állampolgárságról szóló 1985. évi törvény (a Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 a továbbiakban: StbG) 20. és 39. cikke szerint értelmezett 11. a. §-a (4) bekezdésének 2. pontja alapján az osztrák állampolgárság megadásának feltételéül szabta, hogy a kérelmező 2 éven belül igazolja hogy lemondott (megszűnt) az eredeti észt állampolgárságáról.

A kérelmező két éves határidőn belül benyújtotta az Észt Köztársaság azon igazolását, amely szerint az Észt Köztársaság kormánynak 2015-i határozatával megszűnt az észt állampolgársága. Az észt állampolgárság szempontjából hontalan személynek minősült innentől kezdve.

A Wiener Landesregierung (Bécs tartomány kormánya) azonban 2017-ben született határozatával az StbG 20. §-a (2) bekezdésének alapján visszavonta a 2014-ben kelt határozatot, amiben a hatóság megszabta az osztrák állampolgárság megszerzésének feltételeit és az StbG 10. §-a (1) bekezdésének 6. pontja alapján elutasította a kérelmet előterjesztő fél osztrák állampolgárság megszerzése iránti kérelmét.²¹

Indokolásában a hatóság kifejtette, hogy tekintettel arra, hogy a kérelmező fél azt követően, hogy az osztrák állampolgárság megszerzésére vonatkozó biztosítékot kapott, két súlyos szabálysértést követett el, e biztosítékot megelőzően pedig nyolc szabálysértést²², így már nem felel meg az állampolgárság megszerzésére vonatkozóan az StbG 10.§-a (1)bekezdésének 6. pontjában előírt feltételnek.

¹⁹ DE GROOT, GERARD-RENÉ – SELING ANJA: *The consequences of the Rottmann judgment on Member State autonomy – The Court's avant-gardism in nationality matters*, In Jo Shaw (szerk.): *Has the European Court of Justice Challenged the Member State Sovereignty in Nationality Law?* European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Working Papers 2011. <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/19654>, 23. p.

²⁰ C-118/20, J Y/Wiener Landesregierung, ECLI:AT:LVWGWI:2018:VGW.152.065.11511.2017.

²¹ Az ügy tényállása C-118/20 JY-ügy, az előzetes döntéshozatali eljárás kérelme, para. 2–4.

²² A kérelmező egyrészt a Kraftfahrzeuggesetz 1967 (a közúti közlekedésről szóló 1967. évi törvény, a továbbiakban: KFG) 36. §-a e) pontjával összefüggésben értelmezett 134. §-a alapján a műszaki érvényességet igazoló, előírásoknak megfelelő matrica gépjárműre való felhelyezésének elmulasztása miatt marasztalták el, ez olyan szabálysértés, amely alkalmas arra, hogy a közúti közlekedés biztonságát veszélyeztető módon akadályozza. Másrészt, a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél ittas állapotban vezetett gépjárművet. Ez különösen veszélyes magatartásnak minősül a közút többi résztvevőjének biztonsága szempontjából, és azt „súlyos jogsértésnek” kell tekinteni.

A kérelmező e határozattal szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a bécsi közigazgatási bírósághoz. (Verwaltungsgericht Wien) A közigazgatási bíróság úgy ítélte meg, hogy a B-VG (szövetségi alkotmány) 133. cikkének (4) bekezdése értelmében nem nyújtható be felülvizsgálati kérelem a legfelsőbb közigazgatási bírósághoz (Verwaltungsgerichtshof).

Indokolásként kifejtette, hogy az osztrák állampolgárság megadására vonatkozó biztosítékot az StbG 20. §-ának (2) bekezdése alapján akkor is vissza kell vonni, ha az elutasítási ok csak a korábbi állampolgárságának megszűnésére vonatkozó igazolás benyújtását követően következik be.²³

A közigazgatási bíróság meghatározása szerint az állampolgárság megszerzése feltételének vizsgálata során figyelembe kell venni az állampolgársági kérelem előterjesztője magatartásának egészét, különösen az általa elkövetett büntetendő cselekményeket.

Az is releváns kérdés, hogy olyan jogsértésekről van-e szó, amelyek igazolják azt a következtetést, hogy az állampolgársági kérelem előterjesztője az életet, egészséget, biztonságot, közbiztonságot és közrendet fenyegető veszélyekkel szembeni védelem érdekében elfogadott lényeges rendelkezéseket a jövőben is megszegi.²⁴

Mivel a közigazgatási bíróság állítása szerint a kérelmező által elkövetett szabálysértések súlyos jogsértésnek számítanak, így az osztrák állampolgárság megadására vonatkozó biztosíték visszavonásának az StbG 20. §-ának (2) bekezdése szerinti feltételei teljesülnek.

A Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) végül úgy határozott, hogy az EUMSZ 267. cikk alapján előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményez, és a következő kérdéseket terjeszti az Európai Unió Bírósága elé:

„1. Az olyan természetes személy helyzete, aki – az alapeljárásban felülvizsgálati kérelmet előterjesztő félhez hasonlóan – az Európai Unió egyik tagállamában fennálló állampolgárságáról, így uniós polgárságáról lemondott annak érdekében, hogy egy másik tagállam állampolgárságát – a kérelme teljesítésére vonatkozó biztosítéknak megfelelően – megszerezze, és akinek tekintetében az uniós polgárság visszaszerzésének lehetőségét később e biztosíték visszavonása megszünteti, jellegénél és következményeinél fogva az uniós jog hatálya alá tartozik-e, miáltal e biztosíték visszavonása során figyelembe kell venni az uniós jogot?

Az első kérdésre adott igenlő válasz esetén:

2. A tagállami állampolgárság megadására vonatkozó biztosíték visszavonásáról szóló határozat keretében a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoknak, köztük adott esetben a nemzeti bíróságoknak, vizsgálniuk kell-e, hogy a biztosítéknak az uniós polgárság visszaszerzését kizáró visszavonása – figyelembe véve az érintett személy helyzetére gyakorolt következményeit – tiszteletben tartja-e az arányosság uniós jogi elvét?”²⁵

²³ C-118/20 JY-ügy, az előzetes döntéshozatali eljárás kérelme, para. 8.

²⁴ C-118/20 JY-ügy, az előzetes döntéshozatali eljárás kérelme, para. 8.

²⁵ A Verwaltungsgerichtshof (Ausztria) által 2020. március 3-án benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem – JY (C-118/20. sz. ügy).

IV. Az ügy uniós jogi kontextusa

Az ügy kérdéseinek megválaszolása szempontjából alapvető kérdés, hogy az uniós jog alkalmazható -e ebben az ügyben, illetve a tagállami állampolgársági szabályozásnak tekintettel kell -e lennie az uniós jog vonatkozó rendelkezéseire.

Jelen ügyben a kérelmező az osztrák állampolgárság megadására vonatkozó biztosítékra alapozva lemondott észt állampolgárságáról, így az uniós polgárságáról is. Így a biztosíték visszavonása eredményeképp nemcsak az uniós polgárságát veszítette el, hanem hontalanná is vált.

A kérelmező szerint az a tény, hogy az osztrák állampolgárság megadására vonatkozó biztosíték visszavonása az uniós polgárság visszaszerzésére való feltételes jogosultság megszűnését jelenti, és mivel emiatt korábban már lemondott észt állampolgárságáról, mely uniós polgárságot biztosított számára ezt megelőzően, az ügy mindenképpen érinti az uniós polgárság kategóriáját, és így jellegénél és következményeinél fogva az uniós jog hatálya alá tartozik.²⁶

Érvelése szerint az ügy megítélésénél figyelembe kell venni az Európai Unió Bíróságának *Rottmann-ügyben*²⁷ hozott döntését, miszerint „az ilyen visszavonás feltételezi az uniós polgárság visszaszerzéséhez való feltételes jogosultság ezzel összefüggő elvesztése következményeinek az arányosság szempontjából történő vizsgálatát.”²⁸

A Verwaltungsgericht (közigazgatási bíróság) ezzel szemben elutasította a Bíróság *Rottmann-ügyben* hozott ítéletének alkalmazhatóságát, azzal az indokkal, hogy ezen ítélet tárgya az uniós polgárság elvesztése volt, míg a biztosíték visszavonásáról szóló határozat meghozatalának időpontjában a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél már nem volt uniós polgár.²⁹

V. A Rottmann-ítélet alkalmazhatósága az ügyben

A *Rottmann-ügyben* az Európai Unió Bírósága egy speciális szituációban vizsgálta az uniós polgárság jogállását. Az ügyben arról kellett döntenie, hogy az állampolgárság visszavonása uniós joggal összeegyeztethető -e.

A tényállás szerint az eredetileg osztrák állampolgárságú Rottmann úr, élve a szabad mozgás jogával Németországban telepedett le. Itt honosítás iránti kérelmet nyújtott be, azonban az eljárás során elhallgatta, hogy ellene Ausztriában büntetőeljárás van folyamatban. A német hatóságok miután tudomást szereztek erről, csalárságra hivatkozva visszavonták a német állampolgárságot.³⁰

A problémát itt is az jelentette, hogy mivel Rottmann úrnak a németországi honosítás feltételeként le kellett mondania osztrák állampolgárságáról is, és annak visszaszerzésére

²⁶ C-118/20 JY-ügy, az előzetes döntéshozatali eljárás kérelme, para. 23.

²⁷ C-135/08, Janko Rottmann kontra Freistaat Bayern, EU:C:2010:104.

²⁸ C-135/08 Rottmann-ügy, para. 55.

²⁹ C-118/20 JY-ügy, az előzetes döntéshozatali eljárás kérelme, para. 24.

³⁰ A jogeset tényállása a Rottmann-ügy, para. 22–30.

az osztrák jog szabályai szerint nem is volt lehetőség, hontalanná vált és uniós polgárságát is elveszítette.³¹

Az ügyben azzal érveltek, hogy mivel a tagállami döntés érinti az uniós polgárságot, így a kérdés az uniós jog hatálya alá tartozik.

Az ügy kapcsán lefolytatott előzetes döntéshozatali eljárás lényegében azon kérdés megválaszolására irányult, hogy a megtévesztéssel szerzett állampolgárság visszavonása összeegyeztethető-e az uniós joggal, ha annak eredményeként a kérdéses személy uniós polgári jogállása elvész.³²

A *Rottmann-ügy* megállapításai szerint attól, hogy az ügy eldöntése tagállami hatáskörbe tartozik, a nemzeti hatóság állampolgárságot visszavonó határozatának 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, így azt figyelembe kell venni a nemzeti szabályok alkalmazása és bírói felülvizsgálata során.³³

A Bíróság végül úgy döntött, hogy a csalárd módon megszerzett honosítás visszavonása összhangban van az uniós joggal, tekintettel, hogy nem az állampolgárságtól való önkényes megfosztás esete forog fenn.³⁴ Ugyanakkor kimondta, az eljáró nemzeti bíróságnak az intézkedés során annak arányosságát vizsgálni kell, és figyelemmel kell lenni annak az egyénre és adott esetben családtagjaira gyakorolt uniós jogi következményeire is.³⁵

Összességében a Bíróság a *Rottmann-ügyben* sem kérdőjelezte meg a tagállamok jogát, hogy maguk határozzák meg kit tekintenek az állampolgáraknak, viszont arra hívta fel a tagállamok figyelmét, hogy egy ilyen döntésnek tekintettel kell lennie az uniós jogra. A tagállam döntését nem vizsgálta felül, viszont az uniós polgárság érintettsége folytán a kérdést az uniós jog hatálya alá tartozóként kezelte.

Bár a *JY-ügyben* nem hivatkoztak az Európai Unió Bíróságának más kapcsolódó ügyére, de mivel hasonló problémát vizsgál, meg kell említeni a *Tjebbes-ügyet* is.³⁶

A *Rottmann-ügy* tényállásához képest különbség, hogy ebben az esetben az uniós polgárságot jelentő tagállami állampolgárság elvesztése a törvény erejénél fogva következett be.³⁷

A kérdéses eset középpontjában a holland állampolgársági szabályozás azon vitatott rendelkezése áll, amelynek értelmében minden előzetes figyelmeztetés nélkül veszítik el azok a kettős vagy többes állampolgárok a holland állampolgárságukat, akik 10 éven keresztül Hollandián, avagy az EUSZ hatálya alá tartozó területen kívül élnek. Megszakítja ezt az időszakot egy hosszabb idejű (legalább egy éves) hollandiai tartózkodás, avagy holland útlevél/személyi igazolvány kiállítása iránti kérelem, végül egy online formula

³¹ GYENEY LAURA: *Uniós polgárság: A piacorientált szemlélettől való elszakadás göröngyös útja*. Iustum Aequum Salutare, 2012/2. 141–164.pp.,145. p.

³² C-135/08 Rottmann-ügy, para. 36.

³³ C-135/08 Rottmann-ügy, para. 41–42.

³⁴ C-135/08 Rottmann-ügy, para. 52.

³⁵ C-135/08 Rottmann-ügy, para. 55–56.

³⁶ C-221/17 sz. Tjebbes-ügy [ECLI:EU:C:2019:189].

³⁷ GYENEY LAURA: *Uniós polgárság a nemzeti jogrendek kontextusában, Az EUB Delvigne és Tjebbes ítéleteinek elemzése*. Iustum Aequum Salutare, 2020/3. 5–27. pp., 6. p.

kitöltése, amelynek értelmében a kérdéses személy továbbra is a holland állam kötelékébe szeretne tartozni.³⁸

A holland szabályozás által érintett felperesek ugyan különböző módon nyerték el holland állampolgárságukat, helyzetük abban megegyezett, hogy mindannyian születésüktől fogva fogva, vagy legalábbis már hosszú ideje az Unió területén kívül éltek. Tjebbes születésétől kezdve Kanadában élő, kanadai–holland kettős állampolgár volt. Koopman bár Hollandiában látta meg a napvilágot, később Svájcba költözött, ahol állampolgárságot szerzett és családot alapított. Koopman gyermeke, Dubois egész életét Svájcban töltötte, azonban szülei révén holland és svájci állampolgárságot nyert. Végül, Abady, iráni állampolgársága mellé honosítás útján holland állampolgárságot is szerzett, ám hosszú évek óta Iránban élt.

A fenti polgárok az útlevél kiállítási kérelmük elutasítása során szembesültek a ténnyel, hogy már nem holland állampolgárok, következésképp egy harmadik állam polgáraitól már uniós polgársággal sem rendelkeznek.³⁹

A *Tjebbes-ügyben* tehát egy olyan uniós polgárságot érintő kérdést kellett a Bíróságnak megvizsgálni, amikor a kérelmezők mindenféle előzetes tájékoztatás hiányában, automatikusan, a törvény erejénél fogva veszítették el tagállami állampolgárságukat, és ezzel uniós polgári jogállásukat.

Az uniós jog alkalmazhatóságát egyik érintett fél sem vitatta. A főtanácsnoki indítványban újfent elismerésre került, hogy bár az állampolgárság meghatározása tagállami hatáskörbe tartozó kérdés, jellegénél és következményeinél fogva az uniós jog hatálya alá tartozik minden olyan kérdés, mely az uniós polgárságot érinti.⁴⁰

A főtanácsnok szerint mivel a *Zambrano-ügyben* a Bíróság elismerte az uniós jog, illetve az EUMSZ 20. cikkének alkalmazhatóságát határon átnyúló elem hiányában is, az ebben az ügyben szereplők helyzete is az uniós jog hatálya alá tartozik. „Még akkor is, ha a felperesek nem a tagállam területén tartózkodnak, hiszen az uniós polgárság jogállása nem csak azoknak a tagállami állampolgároknak van fenntartva, akik az Unió területén tartózkodnak. Lásd konzuli védelemhez való jog.”⁴¹

Mindazonáltal az indítvány arra is kitért, hogy mindezek fényében az is tagállami kompetenciába tartozó elem, ha az állampolgárság kapcsán egy tagállam megköveteli a tényleges kapcsolatot az állam és az állampolgára között, melynek bizonyítékeként a területen tartózkodást rendeli el.⁴²

Elfogadható az is, ha az állampolgárság megszűnéséről rendelkezik közérdekű okból, és a hatályos esetjogból nem következik a tagállami bíróság részéről fennálló, a tényleges kapcsolat meglétét egyéb módon igazoló, egyedi szempontú értékelés kötelezettsége.⁴³

A *Rottmann-ügyben* elvárásaként rögzített arányossági vizsgálat kapcsán pedig leszögezi, hogy annak nem kell kiterjednie minden egyedi helyzet összes olyan sajátos körül-

³⁸ A jogeset tényállása a *Tjebbes-ügy*, paras. 13–19.

³⁹ GYENEY 2020, 15. p.

⁴⁰ Főtanácsnoki indítvány a *Tjebbes-ügyben*, para 29.

⁴¹ Főtanácsnoki indítvány a *Tjebbes-ügyben*, para.38.

⁴² Főtanácsnoki indítvány a *Tjebbes-ügyben*, para.53.

⁴³ Főtanácsnoki indítvány a *Tjebbes-ügyben*, para.109.

ményének vizsgálatára, amelyek a nemzeti jogszabálynak az állampolgárság visszavonását szabályozó alkalmazási feltételeinek teljesülése ellenére alkalmasak az érintett tagállammal fenntartott tényleges kapcsolat meglétének bizonyítására.⁴⁴

A Főtanácsnok szerint a felperesek magán- és családi élethez való joga sem sérül, hiszen a harmadik államok által kiállított úti okmányokkal továbbra is szabadon utazhatnak, az Európai Unió területére is és beléphetnek Hollandiába, bár a külföldiekre vonatkozó szabályok szerint, illetve a családi élet tiszteletben tartása is biztosított számukra harmadik államok területén.⁴⁵

A Bíróság döntése csak részben fogadta el a főtanácsnoki indítvány megállapításait. Megismétli, hogy az állampolgárság meghatározása a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozó kérdés, mely során tekintettel kell lenni az uniós jogra.⁴⁶

Az állampolgársági szabályozás keretében a tényleges kapcsolat megkövetelése elfogadható és összeegyeztethető az uniós joggal, és az is, hogy ilyen tényleges kapcsolat hiányához vagy megszűnéséhez az állampolgárság elvesztését kapcsolja következményként.⁴⁷

Viszont a főtanácsnoki véleménytől eltérve, immár megköveteli az érintett bíróságok és hatóságok által lefolytatandó, az uniós jogi következmények vonatkozásában minden körülményre kiterjedő vizsgálat lefolytatását, különös tekintettel a *Rottmann-ügyben* meghatározott arányossági szempontra, amely eredményezheti akár az állampolgárság *ex tunc* hatállyal való visszaállítását is.⁴⁸

A vizsgálat során az érintett személy, valamint családja egyéni helyzetét kell értékelni, annak megállapítása érdekében hogy a tagállami állampolgárság elvesztése, egyben az az uniós polgár jogállás elvesztése, olyan következményekkel jár-e, amelyek aránytalan módon érintenék családi és szakmai élete alakulását az uniós jogra tekintettel.⁴⁹ Releváns korlátozásnak tekinthető az ítélet szerint ha a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának gyakorlásában akadályozzák, nehézséget jelenthet abban, hogy tényleges és rendszeres kapcsolatot tartson fenn családtagjaival, szakmai tevékenységét folytassa.⁵⁰

Összességében a *Tjebbes-ítélet* a *Rottmann-ügy* megállapításainak megerősítését jelentette, annyi kiegészítéssel, hogy nemcsak hatósági intézkedések, hanem a törvény rendelkezései vonatkozásában is arányossági vizsgálatot tesz szükségessé és megköveteli, hogy az uniós joggal való összeegyeztethetőség biztosítva legyen, a tagállamoknak az állampolgársági szabályozás és intézkedéseik során figyelemmel kell lenniük az uniós jogi minimumstandardokra.

Mindazonáltal a *Tjebbes-ítélet* kötelezi a tagállami hatóságokat egy átfogó értékelés elvégzésére az arányosság uniós jogban kimondott elvére tekintettel, és megadja azokat a szempontokat, melyekre az egyéni vizsgálat során tekintettel kell lenni.⁵¹ Ez a rendelkezés egy szigorú arányossági vizsgálatot tesz kötelezővé, különösen arra tekintettel,

⁴⁴ Főtanácsnoki indítvány a *Tjebbes-ügyben*, para. 108.

⁴⁵ Főtanácsnoki indítvány a *Tjebbes-ügyben*, para. 117.

⁴⁶ C-221/17 sz. *Tjebbes-ügy*, para. 30.

⁴⁷ C-221/17 sz. *Tjebbes-ügy*, para. 35.

⁴⁸ C-221/17 sz. *Tjebbes-ügy*, para. 42.

⁴⁹ C-221/17 sz. *Tjebbes-ügy*, para. 44.

⁵⁰ C-221/17 sz. *Tjebbes-ügy*, para. 46.

⁵¹ C-221/17 sz. *Tjebbes-ügy*, para. 43.

hogy a vizsgálat lefolytatását követően akár az állampolgárság visszaállítása lehetőségével is számolni kell. Ennek a lehetőségnek a megemlítése minden korábbinál jelentősebb korlátozást jelentene a kizárólagos tagállami hatáskörbe tartozó állampolgárság tekintetében.

Mindkét ítélet emlékeztet arra, hogy a tagállamok szabadon dönthetnek arról is, hogy milyen esetben korlátozzák az állampolgárság megszerzését, így a tagállamok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a tekintetben is, hogy polgáraik milyen módon veszíthetik el állampolgárságukat. A *Rottmann-ügyben* a csalárd magatartás, a *Tjebbes-ügyben* az államtól való tartós távollét szolgált a közérdekű követelmény alapján történő megfosztásra.

A *Tjebbes-ügy* specialitása, hogy a tényleges kapcsolat hiányára alapozza az állampolgárság megszüntetését, mely számos kérdést vet fel abból a szempontból, hogy milyen kritériumok igazolják mindezt. A holland állampolgársági szabályozás az állam területén való tartózkodás hiányát elégségesnek fogadja el a tényleges kapcsolat megszűnésének alátámasztására, és mindez mind a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló egyezmény rendelkezéseinek, mind az uniós jognak megfelel a Bíróság szerint, hiszen nem eredményez hontalanságot a felperesek vonatkozásában, ellentétben a *JY-ügy* körülményeivel.

VI. JY-ügy, a joggyakorlat megerősítése?

A Verwaltungsgericht (közigazgatási bíróság) szerint az ügy azért nem tartozik az uniós jog hatálya alá mert a biztosíték visszavonásának időpontjában a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél már nem volt uniós polgár. Uniós polgárságáról önként mondott le, amikor az észt állampolgárságáról lemondott.

A tényállás ismeretében azonban elmondható, hogy mindezt az osztrák hatóságok által adott az osztrák állampolgárság megadására vonatkozó biztosítékra alapozva tette, nem azzal a szándékkal, hogy feladja uniós polgárságát és a hozzá kapcsolódó jogokat.

Az osztrák közigazgatási bíróság szerint a *JY-ügy* vonatkozásában a *Rottmann-ügy* nem alkalmazható, mert annak megállapításai az uniós polgárság elvesztésének eseteire vonatkozathatók, ebben az esetben pedig a tagállami állampolgárság megadása, és ezáltal az uniós polgárság megszerzése hiúsult meg a biztosíték jogszerű visszavonásával.

Mindazonáltal amennyiben az Európai Bíróság az ügyben kitart korábbi, *Rottmann és Tjebbes-ügyben* követett érvelése mellett, akkor az osztrák tagállami intézkedést az uniós polgárságot érintő döntésként értékeli így is, hiszen a kérelmező saját állampolgárságának elvesztése miatt és egy másik, uniós polgárságot jelentő állampolgárság megszerzése lehetőségének elvesztésével – le kell, hogy mondjon uniós polgárságáról, ennél fogva pedig megfosztották az azzal összefüggő jogok gyakorlásától.

Ezt a megközelítést a Bíróság meg is erősítette a *JY-ügy* előkészítése során, amikor kijelentette, hogy „Következésképpen jellegénél és következményeinél fogva az uniós jog hatálya alá tartozik az olyan, egyetlen tagállam állampolgárságával rendelkező [...] uniós polgár helyzete, aki e tagállam állampolgárságának elvesztését követően az EUMSZ 20. cikkben biztosított jogállás, valamint az azzal összefüggő jogok elvesztésé-

vel szembesül. Így a tagállamoknak – az állampolgárság terén meglévő hatáskörük gyakorlása során – tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogot.”⁵² Mindezt a *Rottmann és a Tjebbes* döntésben tett megállapításaira alapozta.⁵³

Bár mindezidáig az Európai Bíróság esetjogában csak az állampolgárság és egyben az uniós polgárság elvesztésének eseteiben mondta ki, hogy ennek során a tagállami hatóságoknak figyelemmel kell lenniük az uniós jogra, ez természetesen igaz az állampolgárság megszerzésére is.⁵⁴

Az uniós jog alkalmazhatóságát az ügyben tovább erősíti az a szempont is, hogy a kérelmező uniós polgárságának elvesztését megelőzően élt a szabad mozgás és tartózkodás uniós jogával, és pontosan ennek a jognak a gyakorlása tette szükségessé számára, hogy annak a tagállamnak az állampolgárságát kérje, ahol életvitelszerűen tartózkodik.⁵⁵

Így, bár a Bíróság a *Zambrano-ügy* óta nem követeli meg a tényállás tagállamközi jellegét, nemcsak az EUMSZ 20. cikkének érintettségéből levezetve, hanem az EUMSZ 21. cikkének megsértése okán is alkalmazható az uniós jog az ügyben.

A kérelmező tartózkodási jogát ugyanis hontalanná válását megelőzően a 2004/38-as irányelv⁵⁶ tette lehetővé, és ahogy az Európai Bíróság is kifejtette a *Toufik Lounes-ügyben* „az uniós polgárok számára az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében biztosított jogok célja többek között az érintett uniós polgár fogadó tagállam társadalmába való fokozatos beilleszkedésének elősegítése.”⁵⁷ A kérelmező az irányelv rendelkezéseinek alkalmazásával, a szabad mozgáshoz való jogának gyakorlása révén több éven keresztül Ausztria területén tartózkodott, mielőtt az osztrák állampolgárság megszerzéséért folyamodott volna azzal a céllal, hogy tartósan beilleszkedjen az említett állam társadalmába.

A Bíróság szerint „szembemenne a fokozatos integráció logikájával”, ha az az uniós polgár, aki élt a szabad mozgás jogával és tartózkodási jogot szerezve szorosabb integrációra törekszik az állampolgárság megszerzésével, egy tagállami intézkedés következtében még azt a jogállást is elvesztené, amely lehetővé tette számára a beilleszkedést.⁵⁸

Az osztrák állampolgársági szabályozás, illetve az osztrák hatóságok biztosíték visszavonásáról való döntése így nemcsak az uniós polgárságot biztosító EUMSZ 20. cikkét, hanem az EUMSZ. 21. cikke által biztosított jogokat is érinti és sérti.

⁵² C-118/20 JY-ügy, az előzetes döntéshozatali eljárás kérelme, para. 26.

⁵³ C-221/17 Tjebbes-ügy, para. 31–32. Rottmann-ügy, para 42., 45.

⁵⁴ DE GROOT DAVID: *CJEU asked to rule on acquisition of nationality in light of EU citizenship: The fundamental status on the horizon? (C-118/20 JY v Wiener Landesregierung)*, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2020/06/cjeu-asked-to-rule-on-acquisition-of.html>

⁵⁵ C-118/20 JY-ügy, az előzetes döntéshozatali eljárás kérelme, para. 3.

⁵⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról (HL L 158, 30/04/2004 o. 0077–0123).

⁵⁷ C-165/16. Toufik Lounes kontra Secretary of State for the Home Department, ECLI:EU:C:2017:862. para. 56.

⁵⁸ C-165/16. Toufik Lounes kontra Secretary of State for the Home Department, ECLI:EU:C:2017:862. para. 58.

VII. Arányosság elvének alkalmazása az ügyben

Amennyiben az uniós jog alkalmazható az ügyben a Bíróság eljárásának alapvető fontosságú részét képezi a tagállamok állampolgársági hatáskörgyakorlásának uniós jogi minimumstandardok szerinti vizsgálata, különösen az arányosság jogelvének érvényesülésére tekintettel.

Az osztrák állampolgársági törvény 20§ (2) bekezdése alapján az állampolgárság megadására vonatkozó „biztosítékot vissza kell vonni, ha a külföldi személy (...) az állampolgárság megadásához szükséges feltételek valamelyikét már nem teljesíti.”⁵⁹

A közigazgatási bíróság szerint a kérelmező által elkövetett „súlyos szabálysértések” miatt került sor a biztosíték visszavonására és az állampolgársági kérelemnek elutasítására. Tehát a hatósági intézkedés az osztrák hatóságok szerint megfelelt a törvényi előírásoknak, mely szabályozás a Bíróság által is elismert módon a tagállam kizárólagos hatásköre és így jogszerű.⁶⁰

A jelen ügyben azonban számolni kell azzal a sajátossággal, hogy a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél azt követően, hogy az osztrák állampolgárság megadására vonatkozó biztosítékot kapott, önként lemondott észt állampolgárságáról, így az uniós polgárságáról is, hontalanná vált, és a biztosítékot ezt követően vonták vissza. Mindezek alapján, és a korábbi esetjog fényében megkérdőjelezhető az uniós jog szerinti arányosság.

Az osztrák állampolgársági szabályozás visszavonásra vonatkozó rendelkezései több változtatáson estek át az elmúlt években, és ennek során az arányosság elvének körültekintőbb figyelembevételével pontosították mit is értenek „súlyos nyomós okon”, mely az állampolgárság visszavonásához vezethet.⁶¹

A Bíróság előtt fekvő jelenlegi ügyben az az osztrák közigazgatási bíróság álláspontja szerint a kérelmező által elkövetett kihágások az ittas járművezetés valamint a műszaki érvényességet igazoló, előírásoknak megfelelő matrica gépjárműre való felhelyezésének elmulasztása, - súlyos jogsértéseknek számítanak és „nem megfelelő jövőbeli magatartást vetítenek előre.”⁶²

A közigazgatási bíróság álláspontjának nemzeti joggal való összhangja és az intézkedés belső jog szerinti igazoltsága mellett azonban továbbra is kérdéses, hogy az intézkedés az uniós jog szerinti arányosság elvének megfelel-e.

Ahogy a Bíróság a *Rottmann és a Tjebbes*-ügyben is kifejtette, a tagállami hatóságoknak „meg kell vizsgálnia, hogy az alapügyben szereplő visszavonási határozat tiszteletben tartja-e az arányosság elvét az e határozat által az érintett személy uniós jogbeli helyzetét illetően gyakorolt következményekre vonatkozóan, ezen túlmenően pedig adott esetben elvégezni az említett határozat arányosságának vizsgálatát a nemzeti jog tekintetében.”⁶³

⁵⁹ C-118/20 JY-ügy, az előzetes döntéshozatali eljárás kérelme, para. 8.

⁶⁰ C-118/20 JY-ügy, az előzetes döntéshozatali eljárás kérelme, para. 9.

⁶¹ TRATTNER ANNA: *CIVIS EUROPAEUS OB IUDICEM SUM – Die Entwicklung der Unionsbürgerschaft durch die Judikatur des EUGH*, Diplomarbeit, September 2020, 19. p.

⁶² C-118/20 JY-ügy, az előzetes döntéshozatali eljárás kérelme, para. 9.

⁶³ C-135/08 Rottmann-ügy, para. 55.

Az arányossági vizsgálat során az „állampolgárság elvesztésével az érintett személyekre az uniós jogra tekintettel gyakorolt következmények egyéni vizsgálatát” kell elvégezni.⁶⁴

„Az ilyen vizsgálat megköveteli az érintett személy, valamint családja egyéni helyzetének értékelését annak meghatározása céljából, hogy az érintett tagállam állampolgárságának elvesztése, amennyiben az az uniós polgár jogállás elvesztését eredményezi, olyan következményekkel jár-e, amelyek a nemzet jogalkotó által követett célhoz képest aránytalan módon érintenék családi és szakmai élete alakulását az uniós jogra tekintettel.”⁶⁵

Az arányossági vizsgálat keretében az illetékes nemzeti hatóságoknak, és adott esetben a nemzeti bíróságoknak, „meg kell bizonyosodniuk afelől, hogy az állampolgárság ilyen elvesztése összhangban van a Charta által garantált alapvető jogokkal, amelyek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja, és különösen a családi élet tiszteletben tartásához való joggal.”⁶⁶

Ennek megfelelően az osztrák hatóságok által súlyosnak ítélt jogsértések elkövetését kell összevetni azokkal a hátrányokkal, melyek az uniós polgárság megszűnésével és a hozzá kapcsolódó jogok elvesztésével járnak, mind a kérelmező, mind a családtagok vonatkozásában.

Feltehetőleg megkérdőjelezhető, hogy tekinthető -e két szabálysértési kihágás (Verwaltungsstrafen) olyan súlyos jogsértésnek a jogrenddel szemben, melyek meghiúsítják a kérelmező beilleszkedését, és igazolnak egy hontalanságot.

Továbbá azt is figyelembe kell venni, hogy az eredeti állampolgárság visszaszerzésére van -e lehetőség, hiszen amennyiben hontalanság elkerülhető, az intézkedés arányossága is más megvilágításba esik. Ha az intézkedés hontalanságot eredményez, akkor figyelembe véve az érintett kérelmező személyes és családi viszonyaira tett hatását, az arányosság elvét szigorúbban kell érvényesíteni.

Jelen ügyben a kérelmező már az előzetes döntéshozatali eljárás kérelmezése időpontjában hontalannak minősült, mely nemcsak az uniós jog szempontjából, hanem a hatályos nemzetközi jog szerint is elkerülendő helyzetnek minősül.

Jóllehet a Verwaltungsgericht (közigazgatási bíróság) a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél hontalansága tekintetében állítása szerint a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló egyezmény figyelembevételével vizsgálta a visszavonás arányosságát, és azt a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél által elkövetett büntetendő cselekmények vonatkozásában arányosnak ítélte, az Egyezmény rendelkezéseinek áttanulmányozása után más következtetésre juthatunk.

A hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló, *1961-es New York-i Egyezmény* rendelkezései szerint az állampolgárságról „lemondás nem eredményezi az állampolgárság

⁶⁴ C-221/17 Tjebbes-ügy, para. 41.

⁶⁵ C-221/17 Tjebbes-ügy, para. 44.

⁶⁶ C-221/17 Tjebbes-ügy, para. 45.

elvesztését, hacsak az érintett nem rendelkezik másik állampolgársággal, vagy ilyen állampolgárságot nem szerez.”⁶⁷ Honosítás kérése esetén „nem veszti el saját állampolgárságát, hacsak nem szerzi meg e külföldi ország állampolgárságát, vagy nem kap biztosítékot annak megszerzésére.”⁶⁸

Ezeket a törekvéseket *Az állampolgárságról szóló európai egyezmény* 7. cikke is megerősíti, miszerint az államok nem rendelkezhetnek az állampolgárság elvesztéséről, „ha az érintett személy ezáltal hontalanná válna.”⁶⁹ Ha mégis hontalanság állna elő, akkor „minden részes állam köteles elősegíteni az állampolgárság visszaállítását olyan korábbi állampolgárai számára, akik területén jogszerűen és szokásosan tartózkodnak.”⁷⁰

Az idézett rendelkezések alapján megállapítható, hogy a tagállami intézkedések folytán előálló hontalanság egy aránytalanul súlyos jogkövetkezmény, mely a nemzetközi jog rendelkezései szerint is elkerülendő illetve szigorú feltételekhez kötött.⁷¹

Azzal, hogy osztrák szabályozás megkövetelte, hogy az állampolgárságot kérelmező még az állampolgárság megadásáról való végső döntést megelőzően lemondjon korábbi állampolgárságáról és emiatt hontalanná vált, megsértette a hontalanság csökkentéséről szóló *New York-i Egyezményt*. A 2013-as *Tunisi Deklaráció*, mely értelmező rendelkezéseket rögzített a *New York-i Egyezményhez*, úgy rendelkezik, hogy az állampolgárság megadására vonatkozó biztosíték nem vonható vissza azon az alapon, hogy az állampolgárság megadásának feltételei mégsem teljesülnek. A Deklaráció azt is leszögezi, hogy a korábbi állampolgárságot adó állam csak akkor rendelkezhet az állampolgárság megszüntetéséről, ha a biztosíték feltétel nélküli, és nem biztosít mérlegelési jogot az állam hatóságai számára.⁷² Mivel az osztrák biztosítékadás nem tett eleget ezeknek a nemzetközi jogi előírásoknak, ez is jogsértésnek minősül.

A *JY-ügyben* nem állt fenn a csalás vagy megtévesztés esete, melyeket a hontalanság elkerülése mellett is megengedhető korlátozásnak tekintenek az egyezmények, az osztrák közigazgatási bíróság által megállapított közrendi okok esetkörét, mint lehetséges megvonási okot nem tartalmazzák az Egyezmények.

A hatóságok intézkedése mindezek fényében még inkább megkérdőjelezhető.

Az arányosság megállapítását az is befolyásolhatja, hogy a kérdéses ügyben a kérelmező korábbi állampolgársága visszaszerezhető -e. A vonatkozó észti jogszabályok áttanulmányozása után megállapítható, hogy az észti rendelkezések szerint erre csak akkor van mód, ha kiskorúként veszítette el azt, és egyébként állandó tartózkodási helye Észtországban van.⁷³

⁶⁷ 2009. évi XV. törvény a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló, 1961. augusztus 30-án, New Yorkban elfogadott Egyezmény kihirdetéséről in C-135/08 Rottmann-ügy, para. 15.

⁶⁸ 2009. évi XV. törvény a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló, 1961. augusztus 30-án, New Yorkban elfogadott Egyezmény kihirdetéséről in C-135/08 Rottmann-ügy, para. 15.

⁶⁹ 2002. évi III. törvény az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény kihirdetéséről, in C-135/08 Rottmann-ügy, para. 20.

⁷⁰ 2002. évi III. törvény az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény kihirdetéséről, in C-135/08 Rottmann-ügy, para. 21.

⁷¹ Ilyen eset lehet a Rottmann ügyben is megjelenő csalárd magatartás, melynek fennállta esetén az idézett egyezményi rendelkezések lehetővé teszik az állami szabályozás számára az állampolgárságtól való megfosztást.

⁷² DE GROOT 2020.

⁷³ TRATTNER 2020, 37. p.

Az ügy tényállásának ismeretében így a kérelmező számára ez sem ad lehetőséget a hontalanság elkerülésére.

Összességében mindezek fényében megállapítható, hogy az osztrák hatóságok nem csak jogsértést követtek el, hanem az osztrák szervek intézkedései sem felelnek meg az uniós jog szerinti arányossági követelményeknek.

A Verwaltungsgericht (közigazgatási bíróság) az uniós jog szempontjából nem végezte el az arányossági vizsgálatot azon következményeket illetően, amelyeket az állampolgárság megadására vonatkozó biztosíték visszavonása az érintett személy és adott esetben családtagjai helyzetére gyakorol, mivel elutasította a Bíróság fent említett ítélezési gyakorlatának alkalmazhatóságát.

A Bíróság joggyakorlata által meghatározott átfogó vizsgálat az uniós jog minimumstandardjai vonatkozásában arra is rávilágított volna, hogy függetlenül attól, hogy az uniós polgárság megszerzése vagy elvesztése szempontjából értékeljük az ügyet, nemcsak az arányosság elve sérül, hanem az uniós jog más általános jogelvei, illetve az *EU Alapjogi Chartája* rendelkezései is. Felmerülhet a jóhiszeműség és a jogbiztonság elvének sérelme is, hiszen a kérelmező az osztrák hatóságok határozatainak megfelelően járt el, és az osztrák állampolgárság megszerzése érdekében jóhiszeműen mondott le korábbi, észt állampolgárságáról. Mindezt az állampolgársági szabályozásban és az az osztrák hatóságok által adott biztosítékban bízva tette.

Az *Alapjogi Charta* rendelkezéseit tekintve a 7. cikk szerinti „A magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jog” sérelme jöhet szóba, hiszen a rendelkezés szerint „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát és kapcsolattartását tiszteletben tartsák.”⁷⁴

Az osztrák szabályozás azon rendelkezése, hogy az osztrák állampolgárság megszerzése érdekében először hontalanná kell válni, majd ezen feltétel teljesítését követően mégis visszavonásra kerül a biztosíték és elesik a kérelmező az osztrák állampolgárságtól, kétséget kizáróan a magánélet tiszteletben tartásához való jog megsértését eredményezi.

VIII. A többes állampolgárság kérdése

A kettős, illetve többes állampolgárság negatív megítélése és elkerülésére vonatkozó törekvések nem példanélküliek az Európai Unió tagállamaiban, bizonyos tagállamok⁷⁵ továbbra is megkívánják a korábbi állampolgárságról való lemondást a honosítási eljárás során.

Mivel az uniós polgárság egyenlő bánásmódot garantál⁷⁶ a más tagállamok állampolgárainak bármelyik tagállam területén, a tagállami állampolgárság mára lényegében a nemzeti/országgyűlési választásokon való részvételle, és a politikai életben illetve köz-

⁷⁴ Európai Unió Alapjog Chartája (a továbbiakban: Charta), amelyet az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság ünnepélyesen kihirdetett Strasbourgban, 2007. december 12-én által (kihirdetve a Hivatalos Lap C 303, 2007. december 14-i számában, hatályba lépett 2009. december 1-jén, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének időpontjában, celex-szám: 12007P/TXT).

⁷⁵ Ausztria, Dánia, Észtország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Hollandia, Szlovénia, Spanyolország, illetve összességében 24 európai ország.

⁷⁶ C-184/99. sz. Grzelczyk-ügy, [EBHT 2001., I-6193. p.] para. 31.

szolgáltatásban való alkalmazás lehetőségére koncentrálnak. Mindezek fényében kijelenthető, hogy a politikai életben való teljes részvétel lehetőségének az az ára, hogy az eredeti állampolgárságról le kell mondani, eltűzöttnek tekinthető és azon uniós polgárok számára, akik élnek az uniós jogban biztosított szabad mozgás jogával, és ezt követően megszeretnék szerezni a tartózkodási helyük szerinti tagállam állampolgárságát, kockázatos lépésnek számít. lásd. *Rottmann-ügy, a Tjebbes-ügy és JY-ügy* tényállásait.

Különösen aggasztó, hogy a többes állampolgárság elkerülésének politikáját folytató tagállamok ezt egy másik tagállam állampolgárságával kapcsolatban is megkövetelik, amely mindenképpen megkérdőjelezi a tagállamok kölcsönös együttműködési kötelezettségének tiszteletben tartását, és egy szorosabb integráció megteremtésének lehetőségét veszélyeztetik.⁷⁷

A Bíróság korábbi döntéseiben szintén nem védte meg a kettős állampolgárság intézményét kifejezetten uniós kontextusban. Azokban a jogesetekben, ahol felmerült a többes állampolgárság kérdése nem élt az alkalommal és nem foglalt állást a többes állampolgárság kezelésének tagállami gyakorlatát illetően. Hiába tért ki így például a *Tjebbes-ügyben* a főtanácsnoki indítvány a holland sajátosságokra a többes állampolgársággal kapcsolatban, a Bíróság döntése már hallgat minderről.

A *Garcia Avello-ügyben* még kifejezetten rendelkezik arról, hogy „nem a tagállam feladata, hogy a másik tagállam által nyújtott állampolgárság hatásait csökkentse, és a Szerződés által szabályozott alapvető szabadságok gyakorlásához további feltételeket írjon elő ezen állampolgárság elismeréséhez és amennyiben az érintett uniós polgár egy másik tagállami állampolgársággal is rendelkezik a tartózkodási helye szerinti állampolgárságon kívül ez egyszerű lehetőséget és nem kötelezettséget tartalmaz arra, hogy a másik állampolgárság felett ezen utóbbi állampolgárságot érvényesíthessék.”⁷⁸ Ezzel szemben a *Toufik Lounes-ügyben*⁷⁹, amely szintén egy kettős állampolgársággal kapcsolatos kérdést vizsgált, meghagyja a tagállami korlátozás lehetőségét.

Az ítélet szerint azon szabad mozgás jogával élő uniós polgárok, akik a fogadó országban – megtartva eredeti állampolgárságukat – honosítás útján új állampolgárságot nyernek, továbbra is hivatkozhatnak az uniós jogra és az abból fakadó előnyökre. A honosítás jogkövetkezményeként azonban kikerülnek a szabad mozgás irányelv hatálya alól, de továbbra is élvezhetik az uniós (elsődleges) jog, így az EUMSZ 21. cikke kínálta előnyöket. Ellenkező esetben ugyanolyan bánásmódban részesülnének, mint a fogadó tagállam olyan polgárai, akik soha nem hagyták el a kérdéses tagállamot.⁸⁰

Így a Bíróság elfogadta a tagállam gyakorlatát, ezzel újabb különbséget teremtett uniós polgár és uniós polgár között, az alapján, hogy az egyik csak egy tagállami állampolgársággal rendelkezik, míg a másik uniós polgár többes állampolgár.⁸¹

Ez a megkülönböztetés pedig különösen veszélyes, hiszen az uniós polgárság egy olyan jogállás kíván lenni, mely megkülönböztetés nélkül biztosít egyenlő jogi helyzetet minden uniós polgárnak.

⁷⁷ KOCHENOV DIMITRY: *The Tjebbes fail*. European Papers, Vol. 4., Issue 1. (2019) <http://www.european-papers.eu/en/europeanforum/the-tjebbes-fail>.

⁷⁸ C-148/02, Garcia Avello-ügy, para. 28.

⁷⁹ C-165/16. Toufik Lounes kontra Secretary of State for the Home Department, ECLI:EU:C:2017:862.

⁸⁰ C-165/16. Toufik Lounes-ügy, para. 62.

⁸¹ DE GROOT 2020. <http://eulawanalysis.blogspot.com/2020/06/cjeu-asked-to-rule-on-acquisition-of.html>

IX. Következtetések

JY v. Wiener Landesregierung-ügy nem tekinthető egyszerűen a *Rottmann-ügy* és a *Tjebbes-ügy* folytatásának. A Bíróságnak ebben az esetben ugyanis nemcsak a tagállami állampolgárság és ezáltal az uniós polgár elvesztésének uniós joggal való összeegyeztethetőségéről kell döntenie, hanem először vizsgál egy olyan helyzetet, ahol az uniós polgárság megszerzésének szabályozása is megkérdőjelezhető az uniós jog szempontjából.

A Bíróságnak részletesen azt az osztrák szabályozást kell megvizsgálnia és értékelnie a nemzetközi jog és az uniós jog szempontjából, miszerint az osztrák állampolgárságot a többes állampolgárságot elkerülendő csak úgy lehet megszerezni, ha a kérelmező lemond korábbi állampolgárságáról.

Speciális arányossági vizsgálat is szükségessé válik ezen túlmenően annál a ténynél fogva, hogy az osztrák rendelkezések csak biztosítékot adnak a kérelmező számára az állampolgárság megszerzésére a feltételek teljesítéséig.

Amennyiben az Európai Unió Bírósága korábbi joggyakorlatát követve dönt a *JY-ügyben*, az előzetes döntéshozatali kérelemben rögzített kérdések uniós jogi válaszai egyértelműek.

Az uniós polgárságot vitán felül érintő jogi helyzet az uniós jog alkalmazását hozza magával, így a tagállam az uniós jog rendelkezéseinek megfelelően gyakorolhatja csak az állampolgársággal kapcsolatos hatásköreit, az osztrák hatóságok pedig kötelesek eljárásukat az arányossági vizsgálat alá vetni. Amennyiben az egyéni vizsgálat *Tjebbes-ügyben* meghatározott szempontjai sérülnek az osztrák államnak számolnia kell a jogkövetkezményekkel.

Így, ahogy a Bíróság a *Tjebbes-ítéletben* is előrevetítette, megtörténhet az is, hogy a hatóságoknak felül kell vizsgálniuk intézkedéseiket, amely „eredményezheti akár az állampolgárság ex tunc hatállyal való visszaállítását is.”⁸²

Az uniós polgárság megszerzésével és megszűnésével kapcsolatos, a tagállamok szabályozását vizsgáló és azok számára feltételeket szabó uniós bírósági gyakorlat eddig is korlátozta, de legalábbis hatással volt a tagállamok állampolgársági gyakorlatára. Hiszen nyomon követhető, hogy például a *Rottmann-ügy* után Németország állampolgársági szabályozását átgondolva az állampolgárságtól való megfosztás eljárását hozzáigazította a nemzetközi elvárásokhoz,⁸³ illetve Írország a *Zhu Chen-ügyet* követően szigorított a *ius soli* szerinti állampolgársági rendelkezésein⁸⁴ és a holland jogalkotók is az állampolgársági rezsim átalakításán gondolkodnak a *Tjebbes-ügy* tényleges kapcsolatra vonatkozó megállapításait követően.⁸⁵

⁸² *Tjebbes-ügy*, para. 42.

⁸³ Továbbra is a német állampolgárság megszerzésével az egyénnek le kell mondania a korábbi állampolgárságáról, viszont annyiban megengedőbb a szabályozás, hogy amennyiben a korábbi állampolgárság elvesztése megfosztaná a személyt jogainak gyakorlásától vagy súlyos gazdasági és pénzügyi helyzetbe kerülne, akkor eltekint a lemondásról, illetve akkor is, ha az állampolgár egy másik tagállam állampolgárságát szerzi meg.

⁸⁴ SCHIFFNER IMOLA: *Az uniós polgárság hatása a tagállami állampolgársági politikákra*, *De Iurisprudentia et Iure Publico: Jog- és Politikatudományi Folyóirat* 9: 2. (2015).1–17. pp.

⁸⁵ <https://europastreet.news/eu-court-ruling-dutch-citizenship-law-raises-new-hopes-for-brits-in-the-eu/>

A *JY*-ügyben viszont amennyiben az állampolgársági eljárás felülvizsgálata után a döntés megváltoztatásáról döntenek, és a tagállami állampolgárságot megadják a kérelmezőnek, egy korábban kizárólagos tagállami hatáskörbe „engedik be” az uniós jogot az uniós polgárság kategóriáján keresztül.

A Bíróság döntésének ezen hatása valóban jelentős lépés lenne egy alapvető jogállást biztosító uniós polgárság felé, melynek érvényesítése és uniós védelme a tagállamokkal szemben azok állampolgársági szabályozását is felülíró módon garantálna egy autonóm státust. Ez pedig tovább erősítené azt az európai identitást, melynek megvalósítása egykoron az uniós polgárság kategóriájának megalkotására ösztönözte az Európai Unió jogalkotóit.

IMOLA SCHIFFNER

AFTER THE ROTTMANN CASE, NEW QUESTIONS CONCERNING
THE LOSS OF UNION CITIZENSHIP IN THE JY V. WIENER
LANDESREGIERUNG CASE

(Summary)

The Supreme Administrative Court of Austria has requested a preliminary ruling from the Court of Justice of the European Union (CJEU) in the case C-118/20 JY v. Wiener Landesregierung, concerning the revocation of a guarantee of the grant of Austrian nationality.

Austria maintains a strict ‘single nationality’ policy, meaning that wherever possible, it requires that a person has only Austrian nationality and no other. Consequently, Austria requires that upon acquisition of its nationality all previous nationalities have to be relinquished.

C-118/20 JY concerns the procedure for acquisition of Austrian nationality, and more specifically at which moment during the procedure the previous nationalities have to be lost, and whether this is in conformity with the rules on EU citizenship.

One of the most important question, if the national authorities have to consider whether the revocation of the guarantee that prevented the recovery of citizenship of the Union is compatible with the principle of proportionality from the point of view of EU law in terms of its consequences for the situation of the person concerned.

In the Rottmann and Tjebbes case the Court concerns the loss of the nationality of a Member State and of EU citizenship. In his decisions the Court listed multiple criteria which have to be observed in such cases.

The case C-118/20 JY v. Wiener Landesregierung, concerning the revocation of a guarantee of the grant of Austrian nationality, is more than a case on loss of EU citizenship. It is the first case where the CJEU will have to rule on the acquisition of EU citizenship. The case will have an impact on the fundamental status of EU citizenship in the future.