

SCHIFFNER IMOLA*

The Golden Passport – avagy a befektetési programmal elérhető állampolgárság aktuális kérdései az Európai Unióban**

Az európai integráció részeként megjelenő uniós polgárság új helyzetet teremtett a tagállamok állampolgársági szabályozásában. Bár továbbra is a tagállam hatáskörében maradt az állampolgárság meghatározásának és szabályozásának a joga, azzal hogy valamennyi tagállami állampolgár uniós polgárrá vált, a tagállamok állampolgársági politikáinak egymásra utaltsága tovább erősödött. Az uniós polgársággal együttjáró jogosultságoknak köszönhetően a tagállamok állampolgárai szabadon mozoghatnak az Európai Unió területén és bármelyik tagállam területén gazdasági és politikai jogokat érvényesíthetnek. Mindez nemcsak a tagállamok állampolgárai, hanem harmadik állambeliek számára is vonzóvá teszi az uniós polgárság kategóriáját. Ezt a lehetőséget kihasználva több tagállam is úgy döntött, hogy befektetési állampolgársági programokat indít, mely állampolgárságot kínál olyan harmadik állambelieknek, akik beruházást eszközölnek a tagállamban. Az így megszerzett *golden passport* megkülönböztetés nélkül biztosítja a "résztvényes polgárok" számára mindazokat az uniós jogosultságokat, amelyek az uniós polgárok tekintetében elérhetők. Vajon az ún. *checkbox citizenship* összeegyeztethető az uniós jog uniós polgárságra vonatkozó rendelkezéseivel?

1. Az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság viszonya: a szabályozás jellegzetességei

Az 1992-es Maastrichti Szerződéssel bevezetett uniós polgárság a tagállami állampolgárságra épül akként, hogy uniós polgár csak az lehet, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság megszerzése és elvesztése is a tagállami állampolgárság függvénye.¹

* adjunktus, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi jogi és Európa-jogi Tanszék

** 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 Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 20. cikke.

Az Amszterdami Szerződés további kiegészítéseket tett, és arról is rendelkezett, hogy az uniós polgárság csak kiegészíti, de nem helyettesíti a tagállami állampolgárságot.²

Ezen megállapítások fényében elmondható, hogy az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság viszonyának főbb jellemzői: a származékosság, a kiegészítő jelleg és a szubszidiaritás. Azzal, hogy így kizárólag a tagállam döntheti el, hogy ki lehet uniós polgár, a tagállamok teljes kontrollt gyakorolhatnak egy uniós jogállás felett. Emiatt a tagállamok az állampolgárságra úgy tekintenek, mint az állami szuverenitás legutolsó bástyájára.

Az uniós polgárság megjelenése viszont óhatatlanul is magával hozta annak a szükségességét, hogy a tagállami állampolgári szabályozást harmonizálják. Hiszen az uniós jog rendelkezései szerint bármelyik tagállam állampolgárságán is alapul az uniós polgárság, ugyanolyan jogállást és egyenlő bánásmódot biztosít az Európai Unió területén a vele rendelkezőnek.³

Az a harmadik állambeli, akit egy tagállamban honosítanak, az uniós polgársághoz kapcsolódó jogaival élve szabadon mozoghat a tagállamok között és tartózkodhat egy másik tagállamban.⁴ A többi tagállam tiszteletben kell, hogy tartsa állampolgárságát és nem akadályozhatja uniós polgárságból fakadó jogainak gyakorlását. Azok az államok, akik szigorúan ellenőrzésük alatt akarják tartani, hogy kit engednek be a tagállamok területére és a munkaerőpiacukra, ezért nem veszik jó néven, ha a másik tagállam túlságosan megengedő migrációs politikát folytat. Hiszen elképzelhető, hogy a harmadik állambeliek abban a tagállamban keresnek először „menedéket”, ahol a legkedvezőbbek a honosítási feltételek, majd az így megszerzett uniós polgárságot felhasználva utaznak tovább a többi tagállamba. Ebben az esetben a szigorúbb migrációs politikát folytató tagállamok ragaszkodni fognak a honosítás feltételeinek esetleg uniós szintű meghatározásához, de legalábbis ahhoz, hogy a túlságosan megengedő tagállam szigorítsa a szabályain.⁵

2. A tagállamok állampolgársági szabályozásának változásai az uniós polgárság fényében

A tagállamok állampolgársága születéssel és honosítással szerezhető meg. A legtöbb tagállamról elmondható, hogy a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően a *ius sanguinis* és a *ius soli* elvének az alkalmazásával határozzák meg a születéssel megszerzett állampolgárságot.

Az állampolgárság azonban nemcsak születéssel keletkezhet, hanem honosítással is megszerezhető. Az államok a bevándorlók számára biztosítják azt a lehetőséget, hogy állampolgárként honosítsák magukat, feltéve, hogy bizonyos integrációs feltételeknek megfelelnek és/vagy valódi kapcsolatot tudnak felmutatni az országgal. Többek között az állam területén való tartózkodás, állampolgár házas társ vagy családtag léte, illetve a spe-

² Amszterdami Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról (Amszterdam 1997/1999).

³ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 18. cikk.

⁴ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 20–23. cikk.

⁵ SCHIFFNER IMOLA: *Az uniós polgárság hatása a tagállami állampolgársági politikákra*. De Iurisprudentia et Iure Publico: Jog- És Politikatudományi Folyóirat, 2015/2. 16. p.

ciális etnikai csoporthoz tartozás ténye szolgálhat alapul az állammal való kapcsolat alá-támasztásául. A legtöbb tagállamban a honosítás feltételeként általában a tartózkodás hosszát, nyelvtudást, a kulturális identitás meglétét és büntetlenséget írnak elő.⁶

A tagállamok állampolgársági szabályozását tekintve ebből a szempontból két különböző tendencia bontakozott ki az elmúlt időszakban.⁷

Egyrésztől egyes tagállamok tovább szigorították az állampolgársági szabályozásuk honosításra vonatkozó rendelkezéseit. Nyelvi és integrációs tesztek teljesítéséhez kötötték azt, illetve a lakhatási követelményeket és a pénzügyi előírásokat tovább szigorították, megerősítve ezzel a tagállami állampolgárság kategóriáját.⁸

Más tagállamokban viszont ezzel egyidőben megkönnyítették az állampolgárság megszerzését, különösen azok számára, akik jelentősebb vagyonnal rendelkezve egy beruházást eszközölnek a tagállamban.⁹

Ezzel kapcsolatos az a jelenség, miszerint egyes tagállamokban az elmúlt években *befektetői állampolgársági* („arany útleve”) és *befektetői letelepedési* („arany vízum”) programokat indítottak, amelyek célja, hogy befektetéseket vonzzanak azáltal, hogy az érintett ország befektetői számára állampolgárságot vagy tartózkodási jogokat biztosítanak.¹⁰

Az ilyen programok az Európai Unió egészére kihatnak, mivel egy tagállam állampolgárságával rendelkező személy egyidejűleg az Unió polgára is. Bár ezek nemzeti programok, tudatosan népszerűsítik és sokszor kifejezetten az uniós polgárság megszerzésének lehetőségeként hirdetik őket, kiemelve a szabad mozgáshoz való jog kiváltságát.

A *befektetői letelepedési* („arany vízum”) programok¹¹ eltérnek a befektetői állampolgársági programoktól; ezek a beruházásokért cserébe az érintett országban tartózkodási jogokat biztosítanak. Ugyanakkor az ilyen programokkal együtt járó kockázatok hasonlóak a befektetői állampolgársági programok kockázataihoz. Ezen túlmenően e programok más tagállamokra is hatással vannak, mivel egy érvényes tartózkodási engedély bizonyos jogokat biztosít a harmadik országbeli állampolgároknak, így különösen a schengeni térségben való szabad utazást.¹²

⁶ BAUBÖCK, RAINER: *National community, citizenship and cultural diversity*. Institute for Advanced Studies – Political Science Series No.62. 1999. 14. p.

⁷ VAN DEN BRINK, MARTIN: *Revising Citizenship within the European Union: Is a Genuine Link Requirement the Way Forward?* EUI Working Paper RSCAS 2020/76. 1. p.

⁸ Lsd. Németország, Franciaország, Ausztria, Hollandia állampolgársági szabályozása.

⁹ DZANKIC, JELENA: *The Global Market for Investor Citizenship* (2019) in Commission Staff Working Document accompanying the report on Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union, Brussels, 23 January 2019.

¹⁰ Ezek a programok aggályokat vetnek fel egyes eredendő kockázatokkal kapcsolatosan, különösen ami a biztonságot, a pénzmosást, az adókijátszást és a korrupciót illeti.

¹¹ Mintegy 20 tagállamban léteznek jelenleg, így Bulgária, Csehország, Észtország, Írország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Horvátország, Olaszország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Románia, Szlovákia és az Egyesült Királyság rendelkezik ilyen programmal. Magyarország 2017 áprilisában felfüggesztette programját.

¹² A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági És Szociális Bizottságnak és A Régiók Bizottságának. Befektetői állampolgársági és letelepedési programok az Európai Unióban, Brussels 23 January 2019 (COM(2019) 12 final.(továbbiakban a Bizottság 2019-es jelentése) 1. p.

Az Európai Unió részéről több kritika is érte ezt a gyakorlatot, hiszen többek között biztonsági kockázatot is jelentett, hogy a befektetési állampolgársági programok során megszerzett tagállami állampolgárság egyben uniós polgárságot is eredményezett, anélkül, hogy megkövetelték volna a honosítás feltételeként a tagállam területén való tartózkodást.¹³

Az Európai Parlament már 2014-ben, a máltai precedens kapcsán, állásfoglalást¹⁴ tett közzé a „megvásárolható uniós polgárságról”, amelyben kifejtette, hogy ez a tagállami gyakorlat „aláássa az Unió alapját képező kölcsönös bizalmat” (G pont) és aggályok merülnek fel a „beruházási programokkal való törvényellenes visszaélés kapcsán is, ideértve többek közt a pénzmosást is” (J pont) és a diszkrimináció lehetősége is felvetődik, tekintettel arra, ezek a tagállami gyakorlatok csak a leggazdagabb harmadik országok polgárai számára teszik lehetővé az uniós állampolgárság megszerzését, melynek során a hatóságok semmilyen más kritériumot nem vesznek figyelembe.” (K pont)

Az Európai Parlament bár elismerte, hogy ezek a kérdések továbbra is a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartoznak, nagyobb körültekintésre kérte a tagállamokat állampolgársági szabályozásuk kialakítása során.

Az Európai Bizottság ezt követően felvette a kapcsolatot bolgár, ciprusi és máltai hatóságokkal a programjaikkal kapcsolatos további információkért.¹⁵

Ennek eredményeképp „Az uniós polgárságról szóló 2017. évi jelentésében”¹⁶ a Bizottság bejelentette, hogy jelentést készít a befektetők számára uniós polgárságot biztosító nemzeti programokról, amely ismerteti az e területre vonatkozó bizottsági intézkedéseket, a hatályos tagállami jogszabályokat és gyakorlatot, valamint iránymutatást nyújt a tagállamoknak. A jelentés újra kihangsúlyozta, hogy a kizárólag a befektetés alapján megadott uniós polgárság vagy tartózkodási jog jelentős aggályokat és kockázatokat jelent, hiszen valódi kapcsolat nélkül biztosít állampolgárságot és uniós polgárságot, illetve a pénzmosás, a korrupció és az adókijátszás kockázatát is magukban foglalják.¹⁷ Az ezt követően elkészített bizottsági jelentés¹⁸ arra a megállapításra jutott, hogy minden tagállamnak biztosítania kell, hogy az állampolgárságot nem ítélik oda az országgal vagy annak polgáraival fennálló tényleges kapcsolat hiányában.¹⁹

A Bizottság ennek fényében megbeszéléseket folytatott a máltai és a ciprusi hatóságokkal a tényleges lakóhelyre vonatkozó kritérium beépítéséről a befektetői állampolgár-

¹³ A három érintett tagállamban a kérelmezők tartózkodási engedélyt kapnak honosítási eljárás részeként. A programra való jogosultsághoz elegendő a tartózkodási engedély birtoklása, viszont a tagállam területén való rendszeres és huzamosabb tartózkodást nem írják elő.

¹⁴ Az Európai Parlament 2014. január 16-i állásfoglalása a megvásárolható uniós állampolgárságról [2013/2995(RSP)].

¹⁵ A Bizottság 2019-es jelentése, 1.p.

¹⁶ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A polgárok jogainak megerősítése a demokratikus átalakulás uniójában – Az uniós polgárságról szóló 2017. évi jelentés (COM/2017/030 final).

¹⁷ DZANKIC, JELENA – PSAILA, EMMA – LEIGH, VANESSA – GÓMEZ ROJO, ANA: *Factual analysis of Member States Investors' Schemes granting citizenship or residence to third- country nationals investing in the said Member State*, Study Overview. JUST/2016/RCIT/FW/RIGH/0152 (2017/06). 5. p.

¹⁸ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági És Szociális Bizottságnak és A Régiók Bizottságának, Befektetői állampolgársági és letelepedési programok az Európai Unióban, Brussels 23 January 2019 (COM(2019) 12 final.(továbbiakban a Bizottság 2019-es jelentése).

¹⁹ A Bizottság 2019-es jelentése, 6. p.

sági programjaikba. Az egyeztetések nem eredményeztek érdemi változást az érintett tagállamok befektetési állampolgársági programjaiban, így végül 2020. október 20-án a Bizottság kötelezettségzegési eljárást indított Málta és Ciprus ellen²⁰ arra hivatkozással, hogy az uniós polgárság megadása előre meghatározott befizetések és beruházások fejében a tagállammal való tényleges kapcsolat hiányában aláassa az uniós polgárság lényegét.²¹

3. Befektetési állampolgársági programok az Európai Unióban

A tagállamok közül Bulgária, Ciprus és Málta vezetett be olyan szélesebb körű programokat, amelyek célja a harmadik országok állampolgárai befektetéseinek vonzása az állampolgárság megszerzésének részükre történő megkönnyítése révén.²² A befektetői állampolgársági programok lényege, hogy meghatározott pénzüsszegért cserébe állampolgárságot ad, befektetéseket ösztönöz.

A programok keretében az állampolgárságot kevésbé szigorú feltételek mellett biztosítják, mint a rendes honosítási rendszerben, és eltekintenek az érintett országban való tényleges tartózkodás előírásától.²³ Ezek a programok lehetővé teszik, hogy ún. diszkrecionális honosítási eljárásokon²⁴ keresztül azok is állampolgárságot kapjanak, akik az előírt befektetést teljesítik. A befektetői állampolgársági programokat működtető három tagállamban különböző befektetési lehetőségek figyelhetők meg: tőkeberuházás, ingatlanba történő beruházás, államkötvényekbe történő befektetés, valamint egyszeri hozzájárulás az állami költségvetéshez.²⁵

Bulgáriában a befektetési állampolgársági programot 2013-ban vezették be, az Állampolgársági törvény és a külföldiekre vonatkozó szabályok megváltoztatásán keresztül²⁶, majd 2019-ben módosították az Európai Unió nyomására.

A rendelkezések szerint bolgár állampolgárságot egy kétlépcsős eljárásban lehet szerezni. A kérelmezőnek először állandó tartózkodási engedélyt kell szereznie, ennek feltételül összesen 1 millió EUR összegű befektetést írnak elő. A befektető akkor jogosult honosítási kérelmet benyújtani, ha már rendelkezik állandó tartózkodási engedéllyel, viszont nem feltétel, hogy a kérelem benyújtását megelőzően, vagy a honosítási eljárás alatt, illetve akár után Bulgáriában éljen. Sőt a kérelmező megteheti, hogy leghamarabb

²⁰ Bulgária 2019 óta a Bizottság megfigyelése alatt áll, egyelőre eljárást nem indítottak ellene.

²¹ European Commission Press Release, "Investor Citizenship Schemes: European Commission opens infringements against Cyprus and Malta for "selling" EU citizenship" 20 October 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1925

²² A Bizottság 2019-es jelentése, 3. p.

²³ Máltán az előírás szerint „e-tartózkodási” kártyát kell birtokolni a honosítási okirat kiállítását megelőző legalább 12 hónapban. Cipruson a honosítási okirat kiállítását megelőzően a kérelmezőnek legalább 6 hónapon át rendelkeznie kell tartózkodási engedéllyel. Bulgáriában a kérelmezőnek öt évig (normál rendszer) vagy egy éven keresztül (gyorsított eljárás) állandó tartózkodási engedéllyel kell rendelkeznie ahhoz, hogy bolgár állampolgárságot kérhessen. A Bizottság 2019-es jelentése, 4. p.

²⁴ Az ilyen eljárások keretében a tagállamok egyénileg, „nemzeti érdek” – például a kultúra, tudomány vagy sport területén elért kiemelkedő teljesítmény – alapján ítéldhetnek oda állampolgárságot egy külföldinek. A Bizottság 2019-es jelentése, 3. p.

²⁵ A Bizottság 2019-es jelentése, 4. p.

²⁶ A program részleteit tartalmazó bolgár jogszabályok: Foreigners of the Republic of Bulgaria Act, Citizenship Act.- <https://mjs.bg>

2 évvel honosítást követően értékesítse bolgár érdekeltségeit.²⁷ A 2019-ben bevezetett módosításoknak köszönhetően a kérelmezőnek már igazolnia kell, hogy büntetlen előéletű, melyet a bolgár állami nemzetbiztonsági ügynökség ellenőriz.²⁸

Cipruson a befektetési állampolgársági programot 2013-ban teremtették meg, illetve 2018-ban és 2019-ben módosították.²⁹ Cipruson legalább 2 millió EUR összegű befektetésre van szükség, valamint ciprusi ingatlan tulajdonlására.³⁰

A kérelmezőnek legalább 5 éven keresztül fenn kell tartania beruházását, amit ezt követően értékesíthet, azzal, hogy a ciprusi ingatlanát továbbra is megtartja, ennek elvesztése állampolgársága visszavonásához vezethet.³¹

Az említett rendelkezések viszont nem követelik meg a fizikai jelenlétet Cipruson. A 2019-es módosítás eredményeképp egy kiegészítő rendelkezés került foganatosításra, miszerint a honosítást megelőzően a kérelmezőnek állandó tartózkodási engedéllyel kell rendelkeznie, illetve a ciprusi rendőrség ellenőrzi bűnügyi háttérét, de például nyelvtudást, vagy más honosításhoz kapcsolódó feltételt nem írnak elő a harmadik állambeliek számára, sőt eredeti állampolgárságukat is megtarthatják.³²

Máltán szintén 2013-ban vette kezdetét a befektetési program.³³ A program szerint a harmadik állambelieknek és családtagjaiknak máltai állampolgárságot adnak abban az esetben, ha egy meghatározott összegű hozzájárulást fizetnek egy nemzeti befektetési alapba, emellett további befektetést eszközölnek az országban, valamint egy máltai ingatlan birtokolnak.³⁴ A programban való részvételhez nem írnak elő egyéb feltételeket a büntetlen előéletű kérelmező számára, elegendő pusztán a tartózkodási engedély birtoklása az előírt időtartam alatt; ugyanakkor az engedély birtokában nincs szükség tényleges lakóhelyre – vagyis az érintett tagállam területén való rendszeres és huzamosabb ideig tartó fizikai jelenlétre.³⁵

4. Az államok szuverenitásának kérdése állampolgársági kérdésekben – avagy a tényleges állampolgárság elvének dilemmája

Az Európai Unió tagállamaiban bevezetett állampolgársági programok kapcsán az uniós intézmények több esetben is a tényleges (effektív) kapcsolat hiányát hozták fel érvként a programok uniós polgárság jogállását veszélyeztető jellegét alátámasztandó.³⁶

²⁷ WEINGERL, PETRA – TRATNIK, MATJAZ: *Citizenship by Investment Programs from the Perspective of International and EU Law*. Lexonomica, Vol. 11, No. 2, 2019. 99. p.

²⁸ A Bizottság 2019-es jelentése, 13. p.

²⁹ DZANKIC, JELENA – PSAILA, EMMA – LEIGH, VANESSA – GÓMEZ ROJO, ANA: *Factual analysis of Member States Investors' Schemes granting citizenship or residence to third- country nationals investing in the said Member State, Study Overview*. JUST/2016/RCIT/FW/RIGH/0152 (2017/06) 8. p.

³⁰ DZANKIC – PSAILA – LEIGH – GÓMEZ ROJO 2017, 10–11. pp.

³¹ Uo.

³² DZANKIC – PSAILA – LEIGH – GÓMEZ ROJO 2017, 13. p.

³³ DZANKIC – PSAILA – LEIGH – GÓMEZ ROJO 2017, 10–13. pp.

³⁴ Uo.

³⁵ DZANKIC – PSAILA – LEIGH – GÓMEZ ROJO 2017, 10–13. pp.

³⁶ Az Európai Parlament 2014. január 16-i állásfoglalása a megvásárolható uniós állampolgárságról [2013/2995(RSP)], a Bizottság 2019-es jelentése.

Álláspontjuk szerint az államoktól csak abban az esetben várható el az állampolgárság elismerése, ha az állampolgárság az egyén és az állam közötti valódi kapcsolaton alapul.³⁷

Ezalapján előfordulhat, hogy az állam belső joga szerint állampolgárnak tekintett egyén a nemzetközi jog értelmében nem minősül állampolgárnak, mivel más állam nem ismeri el az adott államhoz fűződő állampolgári kötelekét.³⁸

Ahogy *Viviane Reding* fogalmazott, a tagállamoknak állampolgársági intézkedéseik során a tagállamok közötti kölcsönös együttműködés elvére tekintettel kell eljárniuk. A nemzetközi jog által használt elvnek megfelelően csak olyan személy számára adhatnak állampolgárságot, melynek a kérdéses állammal valódi kapcsolata van.³⁹

Amennyiben megvizsgáljuk ennek a kijelentésnek a nemzetközi jogi háttérét a következő megállapítások tehetők.

Az államok szuverenitása nem korlátlan állampolgársági kérdésekben. Bár az államok saját maguk döntenek az állampolgárság megadásának feltételeiről, a nemzetközi jog fenntartja a jogot ezen állampolgárság elismerésére vagy elutasítására.

Az állampolgársági törvények kollíziójának egyes kérdéseiről szóló 1930. évi hágai egyezmény⁴⁰ 1. cikke arról rendelkezik:

„Minden állam saját joga alapján határozza meg, hogy kik az ő állampolgárai. Az ilyen jogszabályt más államok annyiban kötelesek elfogadni, amennyiben az összhangban áll a nemzetközi egyezményekkel, a nemzetközi szokásjoggal, és az állampolgárok tekintetében általánosan elismert jogelvekkel.”⁴¹

Ennek megfelelően, ha az állampolgárság megadása során nem vették figyelembe a nemzetközi jogi szabályokat az államok nem kötelesek elismerni ezt az állampolgárságot. Kérdés, hogy melyek azok a nemzetközi szabályok, elvek, melyeket ilyenkor az államoknak tekintetbe kell venniük.

Ide tartozhatnak az államok emberi jogi kötelezettségei, melyek részeként elismerésre került az állampolgársághoz való jog biztosítása, az állampolgárságtól való (önkéntes) megfosztás tilalma, és a diszkrimináció tilalma.⁴²

A nemzetközi joggyakorlatban az állampolgárság el nem ismerésének egyik ismert indokaként merült fel az *(effektív) tényleges állampolgárság elve is*.

A tényleges kapcsolat elve elsőként a *Nottebohm-ügyben*⁴³ került nemzetközi szinten elismerésre.

Nottebohm úr német állampolgárként Guatemalában élt, és jelentős üzleti érdekeltségei voltak. Annak érdekében, hogy megvédje vagyonát az ellenséges állampolgárokat

³⁷ A Bizottság 2019-es jelentése, 6. p.

³⁸ A Nemzetközi Bíróság a Nottebohm ügyben kimondta, hogy az állampolgárság más államok általi elismerését, valamint az állampolgár számára diplomáciai védelem nyújtását a nemzetközi jog szabályozza. Nottebohm ügy (Liechtenstein v. Guatemala), Nemzetközi Bíróság Second Phase, Judgment of 6 April 1955. I.C.J. Reports 1955. 23. p.

³⁹ REDING, VIVIANA: *Citizenship Must Not be Up for Sale*. European Commission Speech 14/18, 2014., http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-18_en.htm.

⁴⁰ Convention on Certain Questions relating to the Conflict of Nationality Laws, The Hague, 13 April 1930.

⁴¹ Az állampolgárságról szóló 1997. évi európai egyezmény 3. cikke hasonló rendelkezést tartalmaz.

⁴² Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 15. cikk.

⁴³ Nottebohm ügy (Liechtenstein v. Guatemala), International Court of Justice, Second Phase, Judgment of 6 April 1955. I.C.J. Reports 1955.

érintő intézkedésektől a II. világháború kezdetekor liechtensteini állampolgárság iránti kérelmet nyújtott be. A honosítás feltételeként szabott minimum 3 éves tartózkodástól viszont a liechtensteini hatóságok eltekintettek, mivel Nottebohm úr vállalta egy nagyobb pénzösszeg befizetését a liechtensteini államkasszába. Nottebohm úr liechtensteini állampolgárságot szerzett, és ezzel automatikusan elvesztette eredeti állampolgárságát. A háború alatt ennek ellenére Guatemala érvényesítette vele szemben az ellenséges állampolgárok vonatkozásában bevezetett intézkedéseit, és őrizetbe vette Nottebohm urat, illetve vagyonát elvette.⁴⁴

Nottebohm urat ért károk címén a háború után Liechtenstein keresetet nyújtott be Guatemalával szemben a Nemzetközi Bíróság előtt diplomáciai védelmet gyakorolva.

Guatemala azzal védekezett a Nemzetközi Bíróság előtt, hogy Nottebohm úr honosítása nem felelt meg a nemzetközi jogban elismert elveknek, nem volt valódi kapcsolata a honosítás szerinti állammal.

A Nemzetközi Bíróság ítéletében egyetértett Guatemalával és úgy döntött, hogy nem veszi figyelembe Nottebohm honosításának érvényességét a liechtensteini törvény alapján, mivel azt anélkül adták meg, hogy tekintettel lettek volna az állampolgárság nemzetközi kapcsolatokban elfogadott koncepciójára.⁴⁵

Indoklásában kifejtette, hogy ahhoz, hogy a honosítás révén szerzett állampolgárságot nemzetközileg elismerjék, azt az egyén és az érintett állam közötti valódi kapcsolat alapján kell megadni.⁴⁶ A Nottebohm-döntés az összetartozás társadalmi tényét, a létezés, az érdekeltségek és az érzelmek megfelelő kapcsolatát, valamint a kölcsönös jogokat és kötelezettségeket ismerte el, mint a valódi kapcsolat bizonyítékát.⁴⁷

Az Európai Bizottság is erre a jogesetre hivatkozott 2019-es jelentésében és megállapította, hogy az uniós tagállamok honosítási gyakorlata szerint az „állampolgársági kötelék” hagyományosan vagy az ország népével fennálló (leszármazáson, eredeten vagy házasságon alapuló) valódi kapcsolaton alapul, vagy az országgal ténylegesen létesített kapcsolaton, amely az adott országban való születés vagy az országban való tényleges tartózkodás révén jön létre.⁴⁸ Előfordulhat, hogy más elemeket is előírnak a valódi kapcsolat igazolásához, így például a nemzeti nyelv és/vagy az ország kultúrájának ismeretét, a közösséggel fennálló kapcsolatot.⁴⁹

E követelmények megléte a Bizottság szerint azt támasztja alá a tagállamok gyakorlatában, hogy a tagállamok úgy ítélik meg, hogy valódi kapcsolat létrehozása szükséges feltétele annak, hogy a harmadik országok állampolgárait állampolgárokként fogadják be társadalmaikba.⁵⁰

Sőt a Bizottság szerint az állampolgársági kötelékhez való egységes ragaszkodás adja az alapját annak is, hogy a tagállamok elfogadták az uniós polgárságot és ezáltal az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) keretében átruházott

⁴⁴ Nottebohm-ügy, 13–15. pp.

⁴⁵ Nottebohm-ügy, 20–26. pp.

⁴⁶ Nottebohm ügy, 23. pp., GANCZER MÓNIKA: *Állampolgárság és államutódlás*. Budapest – Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2013. 74. p.

⁴⁷ Nottebohm ügy, 23. p.

⁴⁸ A Bizottság 2019-es jelentése, 6. p.

⁴⁹ Uo.

⁵⁰ Uo.

jogokat, amelyeket bármely tagállami állampolgársággal rendelkező személy automatikusan megszerez.⁵¹ A Bizottság szerint a nemzetközi jog „üzenete” egyértelmű; amennyiben egy tagállam elvárja, hogy állampolgárságát elismerjék az állampolgárság megadását az állammal való megfelelő kapcsolatra kell, hogy alapozza.

Kérdés azonban, hogy az uniós polgárságot jelentő tagállami állampolgárság megadásának valóban nemzetközileg elfogadott feltétele a tényleges állampolgárság megléte? Állít-e fel valamilyen korlátot a megfelelő kapcsolat követelménye az állampolgárságot adó állam számára? Lehet-e következménye a nemzetközi szinten annak, ha az egyén és az állam között nem áll fenn megfelelő kapcsolat? Előfordulhat-e olyan eset, amikor más államoknak joga keletkezik az állampolgárság el nem ismerésére a megfelelő kapcsolat hiánya alapján? És a legfontosabb; mi minősül megfelelő/ tényleges kapcsolatnak.

Erre a legerősebb szempontra már *Read* bíró is felhívta a figyelmet az ítélethez csatolt különvéleményében, amikor úgy fogalmazott: „A kapcsolat használata esetében [...] nyilvánvaló, hogy szükségszerű a bizonyosság. Meghonosodott objektív tesztekre van szükség a státusz létezésére és elismerésére tekintetben.”⁵²

A Nottebohm-döntésben hivatkozott effektivitást alátámasztó szempontok többsége erősen szubjektív megítélésű. A közösséggel való kapcsolat, az állam érdekeinek szolgálata elfogadott eleme a kapcsolatnak, mégis minden állam maga dönti el, hogy milyen nemzeti érdekeket vesz figyelembe szabályozásában. Mivel azonban ezeknek az elemeknek a megfelelősége idővel változhat, objektívabb szempontokra van szükség a ténylegesség megítéléséhez.

A tényleges állampolgárság elvének megítélése viszont nemcsak emiatt erősen vitatott.

Kérdéses, hogy a szabály univerzális jellegű vagy bizonyos államokra fennálló kötelező ereje megállapítható-e, az univerzális vagy regionális nemzetközi szerződések rendelkezéseként vagy szokásjog formájában elfogadást nyert-e.⁵³

Ez a Nottebohm-ügyben deklarált tényleges állampolgárság elvével nem történt meg, hiszen a tényleges állampolgárság elvének nemzetközi viszonylatban való általános alkalmazása ellen több érv is felsorakoztatható.

A szakirodalmi állásfoglalások szerint maga a Nottebohm ügy, így a meghozott döntés is csak speciális esetekre vonatkozatható, hiszen maga a tényállás a diplomáciai védelem nyújtásához kapcsolódott és nem általában az állampolgárság kérdéséhez.⁵⁴ Az ügy által felvetett kérdések egy olyan történelmi helyzetben álltak elő, amikor még ritkán fordult elő, hogy az egyén helyzete több államhoz is köthető volt, így dönteni kellett arról, hogy melyik állam az „igazi.”⁵⁵

A jogtudomány bizonytalanságát mi sem jelzi jobban, hogy a Nemzetközi Jogi Bizottság a diplomáciai védelemről szóló 2000. évi jelentésében így fogalmazott: „a megfelelő kapcsolat követelménye, amennyiben szigorúan alkalmazzák, komolyan aláássa a diplomáciai védelem hagyományos doktrínáját, mivel a szó szoros értelmében emberek

⁵¹ A Bizottság 2019-es jelentése, 6. p.

⁵² Nottebohm ügy (Liechtenstein v. Guatemala), International Court of Justice, Second Phase, Judgment of 6 April 1955. I.C.J. Reports 1955. Dissenting opinion of Judge Read, 46. p.

⁵³ GANCZER MÓNKA: *Állampolgárság és államutódlás*. Budapest – Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2013. 7. p.

⁵⁴ WEINGERL – TRATNIK 2019, 105. p.

⁵⁵ CRAIG MYERS: *Checkbook Citizenship: Renewed Relevance for the Nottebohm Ruling*, <https://www.e-ir.info/2020/10/05/checkbook-citizenship-renewed-relevance-for-the-nottebohm-ruling/> 4. p.

millióit zárná ki a diplomáciai védelem előnyéből. A gazdasági globalizáció és migráció mai világában emberek milliói eltávolodtak az állampolgárságuk szerinti államtól, és olyan államban élnek, amelynek sosem szerezték meg állampolgárságát. Ezenfelül számtalan olyan egyén van, aki születéssel, leszármazással vagy a jog által szerzte meg olyan állam állampolgárságát, amellyel a leggyengébb kapcsolata áll fenn.”⁵⁶

Nemcsak a jogtudomány⁵⁷, hanem a nemzetközi bírói gyakorlat⁵⁸ is arról tanúskodik, hogy a tényleges állampolgárság elvének alkalmazása nem vált általános gyakorlattá és ebbe a körbe tartozik az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata is.

5. Az Európai Bíróság releváns gyakorlata a tagállami állampolgársági szabályozással kapcsolatban

Az Európai Unió Bírósága már több esetben is deklarálta, hogy míg az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének feltételeit az egyes tagállamok határozzák meg, az uniós jogot a tagállami állampolgársági szabályozás során figyelembe kell venni.⁵⁹

Az Európai Bíróság álláspontja szerint az uniós jogelvek szintjén elismert *lojális együttműködés elve* az, mely miatt a tagállamoknak el kell fogadniuk hatásköreik, cselekvési szabadságuk bizonyos mértékű korlátozását egyes uniós célkitűzések védelme érdekében.

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. 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.

A *Micheletti-ügyben*, ahol egy olasz-argentín 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.⁶⁰ A Bíróság döntésében viszont azt is kihangsúlyozta, hogy mindezt az uniós szabályokkal összhangban kell, hogy sor kerüljön.⁶¹

⁵⁶ First Report on Diplomatic Protection, Document A/CN.4/506 and Add.1. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II. Part One, Documents of Fifty-Second Session. United Nations, New York – Geneva, 2000. 229. p.

⁵⁷ CRAIG MYERS 2020, 3. p.

⁵⁸ A Nemzetközi Bíróság már Flegenheimer ügyben is a tényleges állampolgárság elve ellen érvelt, mikor, kijelentette: „ha az egyén csak egy állampolgársággal rendelkezik, amelyet a *ius sanguinis*, a *ius soli*, vagy érvényes honosítás alapján szerzett meg, és amely az előző állampolgárságának elvesztését eredményezi, az effektív állampolgárság teóriája nem alkalmazható anélkül, hogy ne okozna zűrzavart. Alkalmazására hiányzik a megfelelő pozitív alap egy olyan állampolgárság tekintetében, amely a belső jog által támogatott.” Flegenheimer Case, Italian-United States Conciliation Commission, Decision No. 182. 20 September 1958. para. 62. Reports of International Arbitral Awards, Vol. XIV. 377. A Nemzetközi Bíróságon kívül az ICSID is elveti az effektív állampolgárság elvét. In: Ganczer Mónika 2013, 84. p.

⁵⁹ Micheletti-ügy para.10, Rottmann-ügy, para.42; A Bíróság C-221/17 számú Tjebbes and others ügyében hozott döntése, ECLI:EU:C:2019:189, para. 32.

⁶⁰ A Bíróság C-369/90. számú Mario Vicente Micheletti és mások v. Delegacion del Gobierno en Cantabria ügyében hozott ítélete (EBHT 1992, I-4239. o), para.10.

⁶¹ Micheletti-ügy, para. 10.

Nemcsak az uniós jogi szabályokra kell tekintettel lenni a tagállami intézkedések során, hanem a Bíróság arra is felszólította a tagállamokat, hogy ismerjék el a másik tagállam állampolgárságából fakadó joghatásokat, 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.⁶²

Ez a Micheletti-ügyben azt jelentette, hogy egy tagállam nem korlátozhatja egy másik tagállam állampolgársága megadásának hatásait úgy, hogy az effektivitás (ténylegesség) elve alapján valamely uniós polgársághoz kapcsolódó jog gyakorlásához többletfeltételt, például a szokásos tartózkodási hely követelményét írja elő ezen állampolgárság elismerésére vonatkozóan.

A *Zhu Chen* ügyben az Európai Bíróság tovább vizsgálta az eltérő tagállami állampolgársági szabályozásból eredő elismerési problémák körét.

Az ügyben a kínai állampolgárságú Ms. Chen már terhesen lépett az Egyesült Királyság területére, és Észak-Írországra (Belfastba) utazott, ahol megszülte lányát.⁶³

Az ír állampolgársági szabályok szerint aki az ír állam területén születik a *ius soli* elve alapján automatikusan állampolgárságot kap, és egyben uniós polgárságot is szerez.⁶⁴ Uniós polgárként a gyermek igényt tarthatott arra, hogy az Egyesült Királyság területén maradjon édesanyjával, aki mint az uniós polgár családtagja származékos jogon szintén jogosult a tartózkodásra.

Az Egyesült Királyság arra hivatkozott, hogy joggal való visszaélés történt, és ez kizárja, hogy az adott ügyben a kérelmező az ír állampolgárságára hivatkozzon, és annak joghatásait érvényesítse.⁶⁵ A tényálláshoz hozzátartozik, hogy maga a kínai állampolgár anyja elismerte, hogy az Európai Unió területére való utazás célja az volt, hogy a születendő gyermek valamelyik tagállam állampolgárságát, ezáltal uniós polgárságot szerezzen.

Az ügyben a Bíróság megismételte a Micheletti-ügy megállapításait, melyet kiegészített azzal, hogy „nem a tagállam feladata, hogy valamely másik tagállam által nyújtott állampolgárság hatásait csökkentse, és a Szerződés által szabályozott alapvető szabadságok gyakorlásához további feltételeket írjon elő ezen állampolgárság elismeréséhez.”⁶⁶

Ezzel tulajdonképpen kimondta, hogy pusztán azon oknál fogva, hogy a tagállami állampolgárság megszerzésének célja valójában valamely harmadik állam állampolgár a tartózkodási jogának közösségi jog szerinti megszerzése nem tagadható meg, hogy az így szerzett uniós polgárság alapján az uniós polgársághoz kapcsolódó jogokkal élhessen az ügyben szereplő fél.⁶⁷

⁶² Micheletti-ügy, paras. 26–27.

⁶³ 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.o.), paras.8–9.

⁶⁴ Zhu Chen-ügy, para. 10.

⁶⁵ Zhu Chen-ügy, para. 34.

⁶⁶ 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.o.), para. 39.

⁶⁷ Zhu Chen-ügy, para. 40.

Az Európai Bíróság még 2017-ban a *Lounes* ügyben⁶⁸ hozott döntésében is úgy gondolta, hogy

*„egy tagállam nem korlátozhatja a valamely másik tagállam állampolgárságának birtoklásából eredő hatásokat, különösen az ahhoz az uniós jog értelmében kapcsolódó azon jogokat, amelyek abból erednek, hogy valamely uniós polgár gyakorolja a szabad mozgáshoz való jogát.”*⁶⁹

Ez alapján kijelenthető, hogy az Európai Bíróság azzal együtt, hogy az uniós jog hatálya alá helyezi az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének kérdését, hiszen érinti az uniós polgárság kategóriáját, a tagállamok szabályozási autonómiáját csak annyiban korlátozza, hogy az állampolgársági szabályozás során tekintettel kell lenni az uniós jogra, az uniós jog általános elveire és az alapvető jogokra. Kérdés, hogy az uniós jognak része a tényleges állampolgárság elve, illetve az uniós jogra hivatkozva megkövetelhető-e a területen tartózkodás követelményének előírása.

6. A befektetői állampolgársági programok és az uniós jog

Az EUMSZ 20.cikke alapján minden olyan személy, aki valamely tagállam állampolgára automatikusan az Európai Unió polgára is lesz.

„Az uniós polgárság célja, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen, lehetővé téve az azonos helyzetben lévők számára, hogy állampolgárságuktól függetlenül és az e tekintetben kifejezetten előírt kivételek sérelme nélkül, ugyanabban a jogi bánásmódban részesüljenek.” – fogalmazta meg az Európai Bíróság a *Grzelczyk-ügyben*.⁷⁰

Ennek megfelelően tilos az uniós polgárok közötti különbségtétel attól függően, hogy mely tagállam állampolgárai, és a tilalom kiterjed a külföldi uniós polgár és a saját állampolgár közötti különbségtételre is. Ebből levezethetően, ha egy harmadik állambeli megszerzi valamely tagállam állampolgárságát, és ezáltal uniós polgár lesz, ugyanazokat a jogokat érvényesítheti mint bármely más uniós polgár. Nem különböztethető meg azon az alapon, hogy milyen szabályok és elvek mentén került sor a tagállami állampolgárság megszerzésére és a többi tagállam pedig köteles ezt az állampolgárságot elismerni, és a kapcsolódó uniós jogokat biztosítani.

Az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok révén a tagállamok állampolgárai rendelkeznek az Európai Unió területén a szabad mozgás és tartózkodás jogával vagy akár harmadik államok területén konzuli védelemre jogosultak. Pontosan az uniós polgárság ezen jogosultságai – nevezetesen a szabad mozgással kapcsolatos jogok – azok, amelyeket gyakran az ilyen programok fő vonzó jellemzőiként hirdetnek.

⁶⁸ A Bíróság C-165/16 számú *Toufik Lounes v Secretary of State* ügyében hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:862, para. 55.

⁶⁹ Uo.

⁷⁰ C-184/99 *Rudy Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* [2001] EBHT I-6193, para. 31.

Viszont így egy tagállam döntése, hogy kit tekint állampolgárának már nem marad a tagállam „határain belül” hiszen az így nyert szabad mozgáshoz kapcsolódó jogokat érvényesítve az uniós polgárságot szerzett beruházó az Európai Unió egész területén mozoghat és ez a Bizottság szerint „biztonsági kockázatot” jelent a schengeni térségre nézve.

Az Európai Bíróság joggyakorlata szerint a más tagállamok által megadott állampolgárság elismerése viszont csak akkor tagadható meg, ha az állampolgársági szabályozás uniós jogot sért. Kérdés, hogy az uniós jog milyen előírásokat szab a tagállami állampolgársági szabályozás tekintetében.

Az EUMSZ rendelkezései szerint kizárólag a tagállamok szuverenitásába tartozó kérdés az állampolgárság meghatározása, és az alapszerződések nem ruházzák fel az Európai Uniót ehhez kapcsolódó kritériumok meghatározásának a jogaival.⁷¹ Mégis az Európai Bíróság joggyakorlatából körvonalazható azoknak az uniós szabályoknak a sora, melyeket a tagállamoknak figyelembe kell venniük⁷², bár az Európai Bíróság még sosem marasztalt el egy tagállamot se ezeknek az uniós szabályoknak a megsértése miatt.⁷³

A legközelebb talán a *Rottmann-ügyben* került az Európai Bíróság ahhoz, hogy rögzítse ezeket az uniós szabályokat. Ahogy a Bíróság döntésében erre kitért az „uniós polgárok esetén – az uniós jogra vonatkozóan működtetett bírói felülvizsgálat alá tartozik e hatáskör gyakorlása, amennyiben az az uniós jogrend által biztosított és védett jogokat érint”⁷⁴. A Bíróság azt is meghatározza, hogy a tagállami állampolgárságról való megfosztás esetében „a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia, 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.”⁷⁵

Az Európai Bíróság a *Tjebbes ügyben* szintén az uniós polgárság elvesztésének uniós joggal való összhangját vizsgálta, amikor megállapította hogy, „az EUMSZ 20. és EUMSZ 21. cikkével és a Charta 7. cikkével ellentétes egy olyan tagállami szabályozás”, amely nem egyénileg, és az arányosság elve alapján vizsgálja „az állampolgárság elvesztése e személyek helyzetére gyakorolt következményeit az uniós jogra tekintettel.”⁷⁶

Összességében a Bíróság szerint egy ilyen döntés meghozatalakor az EUMSZ 20. cikk, illetve a Charta 7. és 24. cikkének fényében kell vizsgálni a tagállami szabályozást, mely a magán és családi élet tiszteletben tartása mellett, a gyermekek jogai védelmének fontosságát is kiemeli a tagállami hatóságok számára.⁷⁷

Külön érdekessége a *Tjebbes-ügynek*, hogy az Európai Bíróság eljárása során vizsgálta a holland állampolgársági szabályozás azon rendelkezését, amely kimondja, hogy „az állampolgárság kapcsán (...) a tagállam megköveteli a tényleges kapcsolatot az állam és az állampolgára között, melynek bizonyítékeként elrendeli a területen tartózkodást.”⁷⁸

⁷¹ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 20. cikke.

⁷² Micheletti-ügy, para 10.

⁷³ Zhu Chen-ügy para. 37.

⁷⁴ Rottmann-ügy, para. 48.

⁷⁵ Rottmann ügy, para. 55.

⁷⁶ Tjebbes-ügy, para.27.

⁷⁷ Tjebbes-ügy, para.48.

⁷⁸ Főtanácsnoki indítvány a Tjebbes-ügyben, para. 53.

Az Európai Bíróság álláspontja szerint „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.”⁷⁹

Eszerint a tagállam dönthet úgy, hogy alkalmazza szabályozásában a tényleg kapcsolat elvét, és ragaszkodik az állam területén való tartózkodáshoz ennek alátámasztásául. Az Európai Bíróság szerint ez összeegyeztethető az uniós joggal, mely elismeri a tagállamok szabályozási autonómiáját.

Viszont hiába fogadja el az Európai Unió az elv alkalmazását a tagállamokban, ettől az még nem válik az uniós jog részévé. Az uniós jogban továbbra sem található erre vonatkozó rendelkezés, illetve a joggyakorlat sem értelmezi ezt a tagállami állampolgársági hatáskörök korlátozásaként.

Mindazonáltal ahogy *Maduro* főtanácsnok fogalmazott a Rottmann-ügyben előterjesztett indítványában „a közösségi ügyekben való jóhiszemű eljárás elve (...) sérülhetne, ha valamely tagállam a Bizottsággal és a többi tagállammal folytatott konzultáció nélkül végezné harmadik országok polgárainak indokolatlan, tömeges honosítását,”⁸⁰ és ez okot adhat az Európai Uniónak a beavatkozásra.

Az Európai Bizottság erre a beavatkozásra készen vizsgálta meg a beruházási állampolgárság uniós joggal való összeegyeztethetőségét 2019-es jelentésében.

7. Az Európai Unió intézményeinek álláspontja a befektetési programokról

Az Európai Bizottság 2019-es jelentésének egyik alapvetése „hogy ahhoz, hogy a honosítás révén szerzett állampolgárságot nemzetközileg elismerjék, azt az egyén és az érintett állam közötti valódi kapcsolat alapján kell megadni”⁸¹

Álláspontja szerint a tényleges kapcsolat fontosságát a beruházási állampolgársági programot működtető tagállamok is elismerik, hiszen mind Málta, mind Ciprus változtatt a programjain, így a „tartózkodás igazolására” vonatkozó előírást vezettek be a jogszabályaikba.⁸²

Ebben a jelentésében a Bizottság arra is kitér, hogy a tényleges kapcsolat hiányában megadott állampolgárság sértheti a *kölcsönös (lojális) együttműködés elvét*.⁸³

Bár az Európai Bíróság egyik döntésében sem említette kifejezetten az EUMSZ. 4.cikk (3) bekezdésében szabályozott uniós elvet, mint olyan előírást, melyre a tagállami állampolgársági szabályozásnak tekintettel kell lennie, *Maduro* főtanácsnok a Rottman ügyben adott indítványában említést tesz róla. A főtanácsnok szerint az alapvető jogok tiszteletbentartása mellett, a jogos várakozások védelme és a lojális együttműködés elve is meg kell, hogy jelenjen a tagállami intézkedések felülvizsgálatakor.⁸⁴

⁷⁹ Tjebbes-ügy, para. 35.

⁸⁰ Főtanácsnoki indítvány a Rottmann-ügyben, ECLI:EU:C:2009:588, para. 30.

⁸¹ A Bizottság 2019-es jelentése, 6. p.

⁸² A Bizottság 2019-es jelentése, 7. p.

⁸³ A Bizottság 2019-es jelentése 6 p.

⁸⁴ Főtanácsnoki indítvány a Rottmann-ügyben, ECLI:EU:C:2009:588, paras. 30–31.

Az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdésében meghatározott, a többi tagállammal és az Unióval való lojális együttműködés elve arra kötelezi a tagállamokat, hogy tartózkodjanak az olyan intézkedésektől, amelyek veszélyeztethetik az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.⁸⁵

A Bizottság feltételezhetően attól tart, hogy az ilyen befektetések után állampolgárságot adó programok „kiárusítják” az uniós polgárságot és ezzel az Európai Unió eredményei, az uniós polgársággal együttjáró jogosultságok értéküket veszítik.

Az uniós intézmények „ellenérzéseinek” alátámasztásául viszont az Európai Bizottság a tényleges állampolgárság elvét használja, melynek elfogadottsága a nemzetközi jogban megkérdőjelezhető, illetve az Európai Bíróság elutasította annak kiegészítő feltételként való alkalmazását.⁸⁶

Amennyiben a Bizottság szerint a vizsgált tagállamok „nemzeti gazdasági érdekei”, melyek alapján ezen harmadik állambeliek állampolgárságot kaptak, nem tekinthető a tényleges kapcsolatot bizonyító elemnek, vagy túl kevésnek minősül, akkor felmerül a kérdés.

Az uniós intézmények milyen állampolgársági köteleket tekintenek megfelelőnek, mikor eléggé tényleges az állampolgárság? Csak a tényleges tartózkodás szolgálhat igazolásul?

A tényleges állampolgárság ilyen értelemben való használata ugyanis más tagállamok gyakorlatát is megkérdőjelezheti. Egyes tagállamokban ugyanis teljesen elfogadott az ún. *diszkrecionális honosítási eljárás*, melynek során egyes honosítási feltételek alkalmazásától eltekintenek és egyes „nemzeti érdekek” – például a kultúra, tudomány vagy sport területén elért kiemelkedő teljesítmény – alapján adják meg az állampolgárságot egy külföldinek.⁸⁷

Ezen diszkrecionális honosítási módszer részeként egyes tagállamok, így Ausztria, Bulgária, Szlovákia és Szlovénia kifejezetten rendelkeznek az „állam gazdasági érdekéről” mint olyan nemzeti érdekről, melynek szolgálata állampolgárságot eredményezhet harmadik államok polgárainak.⁸⁸ A nemzeti érdek pontos meghatározásának hiányában akár a befektetési programban résztvevő külföldi körülményeit is tekinthetjük elfogadható érdekek gazdasági szempontból, így a beruházót a diszkrecionális honosítási eljárás alanyának.

Sőt vannak olyan tagállamok, így Magyarország, Németország, melyek kedvezményes honosítási eljárást biztosítanak a határon túli nemzetiségieknek, vagy a külföldre emigrált állampolgáraik leszármazóinak.⁸⁹ Ebben az esetben eltekintenek a honosítás egyes kritériumainak alkalmazásától⁹⁰ így megkönnyítve az állampolgárság megszerzését.⁹¹ A Bizottság szerint azonban az egyes tagállamokban előforduló diszkrecionális honosítási eljárások kifejezetten egyéniesítettek és csak korlátozott mértékben alkalmazzák ezeket a külföldiek állampolgárságának megadására. Ezzel szemben a befektetési

⁸⁵ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 4.cikk (3) bekezdése.

⁸⁶ Micheletti-ügy, para. 10.

⁸⁷ DZANKIC, JELENA: *Investment-based citizenship and residence programmes in the EURSCAS Working Paper 2015/08*, 5–6. pp.

⁸⁸ Tényfeltáró tanulmány. Milieu Law and Policy Consulting, *Factual Analysis of Member States' Investor Schemes granting citizenship or residence to third-country nationals investing in the said Member State (Az adott államban befektető harmadik országbeli állampolgárok számára állampolgárságot vagy tartózkodási helyet biztosító tagállami befektetői programok tényszerű elemzése)*, Brüsszel 2018. 4. p.

⁸⁹ WEINGERL – TRATNIK 2019, 97. p.

⁹⁰ Rövidebb tartózkodási időt kötnek ki, nem írják elő a nyelvi és integrációs tesztek letételét.

⁹¹ WEINGERL – TRATNIK 2019, 97. p.

programok a honosítás új formáját jelentik, mivel szisztematikusan és tömegesen biztosítják az érintett tagállam állampolgárságát.⁹²

Ezen gyakorlat jogszerűségét viszont csak az uniós jogban elfogadott szabályokra alapozva lehet vitatni. Amennyiben az Európai Bizottság a tényleges állampolgárság elvét „választja” érvelése alátámasztására, akkor az ennek fényében való vizsgálatot valamennyi tagállami gyakorlat esetében el kell végeznie, függetlenül attól hogy a tagállam által érvényesített honosítási módszer egyedi vagy szisztematikus gyakorlatnak tekinthető. Van -e azonban az uniós intézményeknek hatásköre a tagállamokat arra kötelezni, hogy saját szabályozásukat az Európai Bizottság által megállapított szempontok alapján átalakítsák?

8. Következtetések

A Bizottság álláspontja szerint az egyes tagállamokban bevezetett befektetési állampolgársági programokkal kapcsolatos legfőbb probléma a valódi állampolgári kötelek hiánya, ami ezáltal veszélyezteti a tagállamok közötti jóhiszemű együttműködés elvét is. A Bizottság hangsúlyozza, hogy „a fogadó tagállam nem korlátozhatja a honosított uniós polgárok jogait arra hivatkozva, hogy egy másik tagállam állampolgárságát az odaítélő tagállammal fennálló bármely kapcsolat nélkül szerezték meg ezért minden tagállamnak biztosítani kell, hogy az állampolgárságot nem ítélik oda az országgal vagy annak polgáraival fennálló tényleges kapcsolat hiányában”⁹³

A Bizottság a tényleges kapcsolat jellegéről is állást foglal. A közösséggel fennálló kapcsolat mellett felsorolja a kulturális identitás meglétét is mint a valódi kapcsolat bizonyítékát, de kifejezetten a tényleges tartózkodás fontosságát hangsúlyozza. Érvelése szerint csak az olyan honosítás lehet megfelelő, mely a kérelmező valódi tagállami integrációján alapul. „Ha a honosítás kizárólag pénzüsszeg fizetésén alapul, és nincs olyan további feltétel, amely igazolná azt, hogy az állampolgárságot odaítélő tagállam és/vagy állampolgárai között valódi kapcsolat áll fenn, az eltérést jelent az állampolgárság megadásának hagyományos tagállami módjától, ami érinti az uniós polgárságot.”⁹⁴

Mindazonáltal már a Bizottság megfogalmazásából is kitűnik, hogy a tényleges állampolgárság elvének alkalmazása óhatatlanul is különbséget tesz a tagállamok állampolgársági politikái közt és minősíti a tagállami honosítás módját, aszerint, hogy azok a szempontok, melyek érvényesítése mellett a tagállam az állampolgárság megadása mellett dönt, megfelelnek -e a „hagyományos” eljárásnak, és a kapcsolat elég valódi -e.

A Bizottság azonban megelégedik arról, hogy az uniós polgárság kategóriájának bevezetése 1992-ben pontosan azt a célt szolgálta, hogy az európai identitást erősítse és egységes jogi kategóriát teremtsen a tagállamok állampolgárai számára.

Az uniós polgárság egy uniós polgár számára egyenlő jogi helyzetet jelentő, diszkriminációmentes jogállás.⁹⁵ Ahogy a *Grzelczyk-ügyben*⁹⁶ a Bíróság fogalmazott „Az uniós

⁹² A Bizottság 2019-es jelentése, 3. p.

⁹³ A Bizottság 2019-es jelentése 6. p.

⁹⁴ Uo.

⁹⁵ SCHRAUWEN ANNETTE: *Sink or Swim Together? Developments in European Citizenship*. In Fordham International Law Journal, Volume 23, Issue 3, 1999. 788. p.

⁹⁶ C-184/99 Grzelczyk-ügyben, EBHT2001. I-6193. p.

polgári jogállásnak a rendeltetése, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen”.⁹⁷ Így attól függetlenül, hogy melyik tagállam állampolgárságával rendelkezik ugyanazokkal az uniós jogokkal rendelkezik, mitöbb a többi tagállamnak el kell ismernie uniós polgárságát.

Ha a Bizottság egy merőben szubjektív szempont, a tényleges állampolgárság elve alapján kívánja a jövőben felülvizsgálni a tagállamok állampolgárságát, pontosan ezt az objektív, az alapszerződés rendelkezésein alapuló jogi rendszert kérdőjelezi meg.

Felvetődik a kérdés ugyanis, hogy amennyiben a Bizottság megítélése szerint a tagállami állampolgárság nem megfelelő, akkor az uniós szinten sem elismerhető, vagy nem biztosítják a honosított állampolgár számára az uniós polgársághoz kapcsolódó jogokat.

Az EUMSZ.20.cikke jelenleg egyértelműen megválaszolja ezt a kérdést. Aki valamely tagállam állampolgárságával rendelkezik, az automatikusan uniós polgárra válik és jogosult korlátozás és megkülönböztetés nélkül mindazokra a jogokra melyek az uniós polgársághoz kapcsolódnak.

A Bizottság a Ciprus és Málta ellen indított kötelezettségzegési eljárás részeként lefelben hívta fel az érintett tagállamok figyelmét a jogsértésre, és ésszerű határidő megjelölésével felhívta a tagállamokat, hogy terjesszék elő álláspontjukat. Az Európai Unió továbbra is fenntartja, hogy a befektetési állampolgársági programok ellentétesek a lojális együttműködés elvével és sértik az uniós polgárság kategóriáját.

A Bizottság részletes jogi álláspontját még nem ismerjük, illetve az eljárás hosszútávú hatásai is kérdésesek az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság kapcsán. Amennyiben a Bizottság kitart álláspontja mellett, akkor eddig nem tapasztalt módon és formában kíván az uniós polgárság meghatározására nézve hatáskört gyakorolni. Ezt a hatáskört a jelenleg hatályos uniós alapszerződés kizárólag a tagállamoknak biztosítja, az uniós intézmények nem rendelkezhetnek a tagállamok szuverenitásába tartozó állampolgársági kérdéssel.⁹⁸

Bár az Európai Bíróság esetjoga adott némi támpontot arról, hogy a tagállamok állampolgársági szabályozása mikor összeegyeztethető az uniós joggal, ez a joggyakorlat nem tartalmazza a tényleges állampolgárság elvét, sőt arra figyelmezteti a tagállami hatóságokat, hogy egyetlen kötelességük van, elfogadni a másik tagállam állampolgárságát és nem szabhatnak kiegészítő feltételeket.⁹⁹ Az Európai Bíróság még olyan kritikus állampolgársági kérdésekben, mint az uniós polgárság elvesztése sem marasztalt el egy tagállamot se az uniós elvek megsértése miatt, hiszen tartotta magát ahhoz, hogy ez a tagállamok kizárólagos szuverenitásába tartozó döntés.

Vajon az Európa Bizottság megteheti-e ezt a tényleges állampolgárság elvére alapozva és véget vethet-e eljárásával a beruházáson alapuló uniós polgárság gyakorlatának?

⁹⁷ C-184/99 Grzelczyk-ügy, para. 31.

⁹⁸ KOCHENOV, DIMITRY: *Genuine Purity of Blood: The 2019 Report on Investor Citizenship and Residence in the European Union and Its Litigious Progeny*. LEQS Paper No 164/2020.

⁹⁹ VAN DEN BRINK, MARTIN, 2020.

IMOLA SCHIFFNER

THE GOLDEN PASSPORT – INVESTOR CITIZENSHIP PROGRAMS
IN THE EUROPEAN UNION

(Summary)

A growing number of States have been offering so-called citizenship by investment programs, where they offer residence and/or their nationality to foreigners willing to invest a considerable sum in their economies and/or to donate to their budget or other public funds. The main reason that EU institutions have criticised these practices relates to the fact that the EU has its own citizenship that is derived from the nationalities of the member states. According to Article 20 Treaty on the Functioning of the European Union „ Every person holding the nationality of a Member State shall be a citizen of the Union.”

The European Commission adopted a report on investor citizenship and residence schemes within the EU in 2019, in which it argued that Member States must ensure ‘that nationality is not awarded absent any genuine link to the country or its citizens’. And on 20 October 2020 it launched legal proceedings against Cyprus and Malta regarding their investor citizenship schemes. It considers that ‘the granting of EU citizenship for pre-determined payments or investments without any genuine link with the Member States concerned, undermines the essence of EU citizenship.

Whether the genuine link requirement established by the International Court of Justice in *Nottebohm* justifies the position of the European Union?