

SCHIFFNER IMOLA*

A tényleges kapcsolat követelményének megjelenése az uniós tagállamok állampolgársági ügyeiben

Egy régi elv újraéledése az Európai Bíróság uniós polgársággal kapcsolatos joggyakorlatában

Az uniós polgárság kategóriáját a Maastrichti Szerződés vezette be. Az EUMSZ 20. cikke az uniós polgár jogállását biztosítja mindenki számára, aki valamely tagállam állampolgára.¹

Eszerint uniós polgár csak az lehet, aki valamely tagállam állampolgára. Hogy mégis az uniós jog szempontjából vizsgálendő a tagállami állampolgársági szabályozás az az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság összefonódásának következménye. Azzal, hogy 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 polgárság jogállásnak a rendeltetése,

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

¹ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 20. cikke.

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

³ C-184/99 Grzelczyk-ügyben 2001. szeptember 20-án hozott ítélete (EBHT2001, I6193.)

hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen”.⁴ Így a tagállami állampolgárság elvesztése és megszerzése egyaránt súlyos következményekkel jár az egyén uniós jog szerinti alapvető jogállására és az uniós polgársághoz kapcsolódó valamennyi jogra nézve.⁵

A teljes reform miszerint az uniós polgárság a tagállami állampolgárságtól függetlenül megszerezhető legyen, viszont nem ment végbe. Azok az elképzelések, melyek szerint az uniós polgárságot egységes uniós szabályok alapján és nem eltérő tagállami megoldásokat alkalmazva lehetne megszerezni, csak a Szerződés módosításával lennének megvalósíthatók.⁶

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 Európai Bíróság mindazonáltal joggyakorlatával tovább erősítette 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*⁷ hozott döntés forradalminak tekinthető azzal, hogy elsőként érvényesítette az uniós polgárság kategóriáját egy tagállammal szemben, és tekintett az uniós jog hatálya alá tartozónak egy olyan ügyet, melyben az érintettek nem éltek a szabad mozgás jogával.

Az uniós polgárság kategóriájának fent említett fejlődése 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.

I. Az uniós polgárság elvesztésének kérdése 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 joggyakorlatában került sor. Az Európai Bíróság az utóbbi években kialakult döntéseivel igyekezett a tagállamok uniós polgárságot érintő intézkedéseit és az ehhez kapcsolódó hatáskörök gyakorlását korlátok közé szorítani. Kiindulva abból, hogy 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 az Európai Bíróság választ találni, hogy az uniós jog mennyiben korlátozza a tagállamokat saját állampolgársági szabályaik kialakításában,

⁴ C-184/99 Grzelczyk-ügy, para. 31.

⁵ WAGNER, LORIN-JOHANNES: *The case of Wiener Landesregierung: the pitfalls of reckless driving on the winding roads of national*, *Austrian Law Journal*, 2023. <https://core.ac.uk/download/587927929.pdf>, 7.p.

⁶ 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.

⁷ C-34/09 sz. Ruiz Zambrano ügy [ECLI:EU:C:2011:124]

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*⁸ hagyatkozott, mely szerint a tagállamoknak el kell fogadniuk hatásköreik, cselekvési szabadságuk bizonyos mértékű korlátozását egyes uniós célkitűzések hatékony megvalósítása érdekében.⁹

Az ide kapcsolódó joggyakorlat kiindulópontjaként a *Rottmann-ügy*¹⁰ említhető. Az Európai Bíróság ezen döntésének jelentősége akként foglalható össze, hogy az Európai Bíróság elismeri, hogy az állampolgárság, ezáltal az uniós polgárság megszerzésének és elvesztésének szabályozása kizárólagosan a tagállamok hatáskörébe tartozik.¹¹ Mivel a tagállami állampolgárság visszavonása az uniós polgárság megszűnését is eredményezte Rottmann úr esetében, az ügy az uniós jog hatálya alá tartozik „jellegénél és következményeinél fogva”.¹²

Ezért a tagállamoknak hatásköreik gyakorlása során tekintettel kell lenniük az uniós jog szabályaira, hiszen az állampolgárság elvesztése automatikusan kihatással van az érintett személy uniós jog által szabályozott uniós polgárságára is.¹³ A Bíróság azonban azt is leszögezte, hogy nem tiltható meg a tagállamnak az állampolgársági szabályok betartatása, illetve az állampolgárságot érintő döntések meghozatala, viszont eljárásuk során az uniós jogra, illetve arányosság elvére tekintettel kell eljárniuk, különösen akkor, ha intézkedésükkel az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok gyakorlását korlátozhatják (*Rottmann-teszt*).¹⁴

Mindezek alapján, a Rottmann-üggyel megteremtett gyakorlat értelmében, az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok érvényesítésén keresztül az Európai Bíróság befolyásolhatja a tagállamok vonatkozó intézkedéseit, mégsem jogosult arra, hogy a tagállami állampolgárságról döntést hozzon, vagy felülírja a tagállami állampolgársági szabályozást. 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.¹⁵

⁸ 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 veszélyeztetik az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.

⁹ 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.

¹⁰ C-135/08, Janko Rottmann kontra Freistaat Bayern, EU:C:2010:104.

¹¹ Rottmann-ügy, para. 39.

¹² Rottmann-ügy, para.42.

¹³ Rottmann-ügy, para 45.

¹⁴ Rottmann-ügy, paras.55., 59.

¹⁵ 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.

A *Tjebbes-ügyben*¹⁶ az Európai Bíróság tovább pontosította az EU hatásköreit a tagállami állampolgársági ügyekben. Az ügy középpontjában a holland állampolgársági szabályozás azon vitatott rendelkezése állt, amelynek értelmében minden előzetes figyelemzés nélkül, a törvény erejénél fogva 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, vagy egy online formula kitöltése, amelynek értelmében a kérdéses személy továbbra is a holland állam kötelékébe szeretne tartozni.¹⁷ Tehát a Tjebbes-ügy újdonsága, hogy az állampolgárság elvesztése a törvény alapján automatikusan következik be, szemben az illetékes hatóságok határozata által történő állampolgárság-megvonással a Rottmann-ügyben.¹⁸

Az uniós jog alkalmazhatóságát egyik érintett fél sem vitatta. A főtanácsnoki indítványban¹⁹ illetve a Bíróság ítéletében²⁰ is újfent elismerésre került, hogy bár az állampolgárság meghatározása tagállami hatáskörbe tartozó kérdés, jellegénél és következményeinél fogva az uniós jog hatálya alá tartozik minden olyan eset, mely az uniós polgárságot érinti.²¹ Így elfogadható, hogy az is tagállami kompetenciába tartozik, ha az állampolgárság kapcsán egy tagállam megköveteli a tényleges kapcsolatot az állam és az állampolgára között, melynek kapcsán az állam területén való tartózkodást írja elő a tagállami állampolgársági szabályozás.²² Ez összeegyeztethető az uniós joggal, és az is, hogy a szabályozás ilyen tényleges kapcsolat hiányához vagy megszűnéséhez az állampolgárság elvesztését kapcsolja következményként.²³

Az EUB szerint egy ilyen feltétel alkalmazása az állampolgárság közérdekből történő korlátozása, melyet az uniós jog nem tilt, illetve azzal nem ellentétes, még akkor sem, ha így az érintett személy elveszítené uniós polgár státuszát is.²⁴ Ahhoz azonban, hogy az állampolgárság elvesztése megfeleljen az uniós jognak, az intézkedésnek közérdekű célt kell követnie, ami azt jelenti, hogy az állampolgárság elvesztésének alkalmasnak kell lennie az állam által követett cél elérésére, valamint a megfosztás nem minősülhet önkényes intézkedésnek az állam részéről.²⁵

Mindezek alapján az Európai Bíróság megállapította, hogy a holland szabályozás „általában” nem ellentétes az uniós joggal, feltéve, hogy „az illetékes nemzeti hatóságok, beleértve adott esetben a nemzeti bíróságokat is, képesek arra, hogy járulékos kérdésként megvizsgálják az állampolgárság elvesztésének következményeit. Ezen túlmenően pedig

¹⁶ C-221/17sz. Tjebbes-ügy [ECLI:EU:C:2019:189].

¹⁷ A jogeset tényállása a Tjebbes-ügy, paras.13–19.

¹⁸ SWIDER, KATJA: *Legitimizing precarity of EU citizenship: Tjebbes*. Common Market Law Review, 57(4), 2020, <https://doi.org/10.54648/cola2020719.1164>. p.

¹⁹ Főtanácsnoki indítván a Tjebbes-ügyben, para. 29.

²⁰ C-221/17sz. Tjebbes-ügy, para. 30.

²¹ Főtanácsnoki indítvány a Tjebbes-ügyben, para. 29.

²² Főtanácsnoki indítvány a Tjebbes-ügyben, para. 53.

²³ Tjebbes-ügy, para. 35.

²⁴ Tjebbes-ügy, paras. 35–39.

²⁵ Tjebbes-ügy, para. 51.

az érintett személyek által az állampolgárságuk igazolása érdekében benyújtott úti okmány vagy bármely más, az állampolgárságukat igazoló okmány iránti kérelemmel összefüggésben *ex tunc* visszaszerezhetik az állampolgárságukat”.²⁶

Így a Rottmann ügy megállapításait kibővítve, immár megköveteli a tagállami bíróságok és hatóságok által lefolytatandó, az uniós jogi következmények vonatkozásában minden körülményre kiterjedő vizsgálat lefolytatását, különös tekintettel a Rottmann-ügyben meghatározott arányossági szempontra.²⁷ E vizsgálatnak meg kell állapítania, hogy az állampolgárság elvesztésével kapcsolatos eljárás során a hatóságok „kellő mértékben figyelembe veszik -e az arányosság elvét az uniós jog szempontjából”.²⁸

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.²⁹ Ilyen, elkerülendő korlátozásnak tekinthető az ítélet szerint, ha a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának gyakorlásában akadályozzák, és az intézkedés nehézséget jelenthet abban, hogy tényleges és rendszeres kapcsolatot tartson fenn családtagjaival, illetve szakmai tevékenységét folytassa.³⁰

Összességében a Tjebbes-ítélet a Rottmann-ügy megállapításainak megerősítését jelentette.³¹

A tagállamoknak az állampolgársági szabályozás és intézkedéseik során figyelemmel kell lenniük az uniós jogi minimumstandardokra.³² És ahogy az EUB fogalmaz, kiegészítve a Rottmann-ítéletben foglaltakat; nemcsak hatósági intézkedések, hanem a törvény rendelkezései vonatkozásában is arányossági vizsgálatra van szükség, melynek során az uniós jognak megfelelően ugyanúgy érvényesülniük kell az uniós elvárásoknak.³³ A Tjebbes-ítélet meg is adja azokat a szempontokat, melyekre az egyéni vizsgálat során tekintettel kell lenni.³⁴

Az EUB ítéletével nem kérdőjelezte meg a tényleges kapcsolat elvének alkalmazhatóságát a nemzeti jogban.³⁵ Viszont az Európai Bíróság elmulasztotta annak vizsgálatát, hogy a holland állam és állampolgárai közötti állampolgársági viszony védelme valóban

²⁶ C-221/17sz. Tjebbes-ügy, para. 48.

²⁷ NOTA, CECILIA: *The ipso jure loss of national and EU citizenship and the proportionality test in light of ECJ Judgment “X”*, 2024. www.aisdue.eu/en/cecilia-nota-the-ipso-jure-loss-of-national-and-eu-citizenship-and-the-proportionality-test-in-light-of-ecj-judgment-x/ 5. p.

²⁸ C-221/17sz. Tjebbes-ügy, para. 41.

²⁹ C-221/17sz. Tjebbes-ügy, para. 44.

³⁰ ŠÍŠKOVÁ, EVA: *From Rottman and Tjebbes to a Current Danish Nationality Case.*, 2023, <https://doi.org/10.5817/CZ.MUNIP280-0469-2023-8>, 223. p.

³¹ POLI, SARA – LONARDO, LUIGI: *The deprivation of citizenship of foreign terrorist fighters and their family members and the problem of repatriation of these persons through the lens of EU law.*, Law Working Paper 2024/1, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/76536/LAW_2024_01.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 9. p.

³² PEERS, STEVE: *Citizens of Somewhere Else? EU citizenship and loss of Member State nationality*, 2019, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/03/>

³³ Tjebbes-ügy, para. 45.

³⁴ Tjebbes-ügy, paras. 44–46.

³⁵ Uo.

közérdekű célnak tekinthető és valóban „védelemre méltó” a tényleges kapcsolat az állam és állampolgára között, akár az uniós polgárság elvesztése árán is.³⁶

Az uniós polgárság elvesztésével kapcsolatos ügyek sorában a harmadik a 2022. évi *JY-ügy*.³⁷ Ebben az ügyben az uniós állampolgárság elvesztését Ausztria azon döntése eredményezte, hogy visszavonta a honosításra vonatkozó biztosítékot, amelyet az osztrák állampolgárság iránt kérelmet benyújtó észt állampolgárnak adott. Ausztria azzal a feltétellel adott az osztrák állampolgárságra való jövőbeli honosításra vonatkozó biztosítékot, hogy a kérelmezőnek először le kell mondania eredeti, észt állampolgárságáról. Ennek oka, hogy az osztrák állampolgársági jog nem támogatja a többes állampolgárság intézményét, a honosítandó személyeknek választaniuk kell. Így a kérelmezőnek kezdeményeznie kellett az eredeti észt állampolgárságról való lemondást, amely az uniós állampolgárság elvesztését és a hontalanság kockázatát jelentette esetében. Ausztria azonban később úgy döntött, hogy visszavonja korábban tett biztosítékát, és megtagadja a honosítást, mivel a kérelmező több kisebb pénzbüntetéssel járó közlekedési szabálysértést követett el.³⁸

Az EUB az ügyben újfent megerősítette, hogy a tagállami állampolgárság, ezáltal az uniós polgárság elvesztése még ilyen speciális helyzetben is az uniós jog hatálya alá tartozik.³⁹ Az Európai Bíróság az osztrák intézkedést egyértelműen aránytalannak minősítette. Az EUB álláspontja szerint az osztrák hatóságoknak meg kellett volna vizsgálniuk, hogy a döntés nem jelent-e aránytalan hátrányt a kérelmező családi és szakmai életére. Az osztrák hatóságoknak a vizsgálat során kötelességük lett volna figyelembe venni a bűncselekmény súlyosságát, valamint azt, hogy az érintett személynek lehetősége van-e eredeti állampolgársága visszaszerzésére.⁴⁰ Az Európai Bíróság döntése szerint bár a közrend és a közbiztonság megsértése indokolhatja az uniós polgár jogállásának végleges elvesztését, az érintett személyre gyakorolt jelentős következmények fényében az osztrák hatóságok döntése nem tűnik összeegyeztethetőnek az arányosság elvével.⁴¹

A két korábbi ügghöz képest előrelépést jelent, hogy az Európai Bíróság ebben az ügyben először végezte el maga a tagállami intézkedés arányosságának értékelését, pontos útmutatást adva a nemzeti hatóságoknak.⁴² Az Európai Bíróság viszont arra is felhasználta vizsgálatát, hogy állást foglaljon az állampolgársági szabályozás jogszerűségéről. *Spunar* főtanácsnok szerint jogszerűnek⁴³ tekinthetők azok a nemzeti rendelkezések, amelyek csak valamely másik tagállam vagy harmadik állam állampolgársága megszűnésének igazolása esetén biztosítanak jogot a tagállam állampolgárságának megszerzésére.⁴⁴ Ezzel a megállapítással a *JY-ügy* lett az első olyan uniós jogeset, mely nemcsak a

³⁶ SWIDER 2020, 1167. p.

³⁷ C-118/20, *JY*/Wiener Landesregierung, ECLI:EU:C:2022:34.

³⁸ Az ügy tényállása-C-118/20 *JY-ügy*, paras. 2–4.

³⁹ *JY-ügy*, para. 67.

⁴⁰ *JY-ügy*, paras. 57–60.

⁴¹ *JY-ügy*, paras. 71–74.

⁴² *JY-ügy*, paras. 60–62.

⁴³ Ezt megerősíti különösen a többes állampolgárság eseteinek csökkentéséről szóló egyezmény 1. cikke és a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló egyezmény 7. cikke (2) bekezdése is.

⁴⁴ *Spunar* főtanácsnok indítványa a *JY-ügyben*, para. 92.

tagállami állampolgárság elvesztése, hanem annak megszerzése kapcsán is az uniós joggal való összeegyeztethetőséget írja elő.⁴⁵

A vizsgált osztrák rendelkezés jogszerűségét *Spunar* ezen túlmenően még egy összefüggésben vizsgálja. Véleménye szerint az osztrák állam azért is megkövetelheti az állampolgárságot megszerezni kívánó személytől, hogy lemondjon másik állampolgárságáról, hogy ezzel megvédje a szolidaritás és a jóhiszeműség különleges kapcsolatát saját és állampolgárai között.⁴⁶ Ebben az összefüggésben felfogható az osztrák megközelítés úgy is, hogy a fennmaradó állampolgárság gyengítheti az osztrák állam és kérelmező közötti tényleges kapcsolatot, ezért van szükség az előző állampolgárságról való lemondásra.

A bemutatott ügyek fényében kijelenthető, hogy az Európai Bíróság az uniós polgárság jogállása és az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok érintettsége kapcsán vizsgálta a tagállamok állampolgársági szabályozását és döntéseit. Ennek során minden esetben igyekezett leszögezni, hogy bár az állampolgárság kérdése, és így az uniós polgárság megszerzésének és elvesztésének esete is, kizárólagos tagállami hatáskörbe tartozik, annak érvényesítése során tekintettel kell lenni az uniós jogra és annak általános elveire. Az uniós polgár jogállását ugyanis nem lehet az érvényesülésétől megfosztani, és ennél fogva az általa biztosított jogokat tagállami rendelkezés elfogadása nem sértheti. Mindazonáltal az Európai Bíróság által követett elvek nem tiltják meg a tagállamoknak, hogy az állampolgárságot visszavonják, még akkor sem, ha ez a döntés az uniós polgárság elvesztését vonná maga után. Hiszen a Bíróság álláspontja is az, hogy jogszerű, ha valamely tagállam védeni kívánja a közötte és állampolgárai között meglévő, szolidaritáson és hűségen alapuló, különös kapcsolatot, valamint az állampolgársági jogviszony alapját képező jogok és kötelezettségek kölcsönösségét.⁴⁷

Ez a szolidaritás már mint az állampolgársági kötelék ténylegességét bizonyító elismert szempont jelenik meg a kelet-dániai legfelsőbb bíróság (Østre Landsret) által a Bírósághoz az EUMSZ 20. cikk értelmezése tárgyában benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelemben.⁴⁸ A kérelemben a kérdést előterjesztő bíróság és a felek is többször hivatkoznak a „szolidaritásra”, a „hűségre” és a „jóhiszeműségre”, amikor az állampolgár és az állampolgársága szerinti állam közötti „tényleges kapcsolatot” jelölik meg.⁴⁹

⁴⁵ VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, BEATRIZ : *Una nueva aportación del tribunal de luxemburgo en materia de adquisición y pérdida de nacionalidad a la luz del derecho de la unión europea: El asunto c-689/21, udlændinge- og integrationsministeriet*, 2024. Revista de Derecho Comunitario Europeo. 77, 211–231. pp. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.77.06>, 219. p.

⁴⁶ WAGNER 2023, 11. p.

⁴⁷ Rottmann-ügy, para.51.; Tjebbes ügy para. 33., Jy-ügy para.52.

⁴⁸ Case C-689/21 X v Udlændinge- og Integrationsministeriet, előzetes döntéshozatali eljárás kérelme.

⁴⁹ Case C-689/21 X v Udlændinge- og Integrationsministeriet, para 16.

II. Az X v. Udlændingeog Integrationsministeriet (X-ügy)

Az ügy felperese 1992. október 5-én született az Amerikai Egyesült Államokban dán anyától és amerikai apától. Születésétől fogva amerikai és dán állampolgársággal is rendelkezett. Soha nem élt Dániában, és ott nincs családja.⁵⁰ 22. életének betöltését követően X a dán állampolgárságának fenntartására vonatkozó igazolás iránti kérelmet nyújtott be a minisztériumhoz. Az illetékes minisztérium határozatával arról tájékoztatta X-et, hogy az állampolgárságról szóló törvény 8. §-a 1. bekezdésének első mondata alapján a 22. életének betöltésekor elveszítette dán állampolgárságát. A kérelmező esetében nem lehetett kivételt tenni, mivel csak a 22. életének betöltése után nyújtott be kérelmet.⁵¹ A határozat indokolásában megemlítették, hogy a kérelmező soha nem volt dániai lakos, és soha nem élt Dániában.⁵² A felperes e határozat megsemmisítését és az ügy felülvizsgálatát kérte. Álláspontja szerint a dán állampolgárságnak az állampolgárságról szóló törvény 8. §-ának 1. bekezdésében előírt automatikus és kivétel nélküli elvesztése nem arányos intézkedés, és így ellentétes az Alapjogi Charta 7. cikkével összefüggésben értelmezett EUMSZ 20. cikkel.⁵³

A minisztérium állásfoglalása szerint az állampolgársági szabályozás vonatkozó rendelkezései nem sértik az uniós jogot, azt jogszerű célok és az arányosság indokolja. Arányos a szabályozás, hiszen a dán rendszer lehetővé teszi a Bíróság által megkövetelt egyedi vizsgálatot⁵⁴, és a vizsgálat során a minisztérium köteles értékelni, hogy az uniós polgárság elvesztésének következményei az uniós jog szempontjából arányosak-e az említett állampolgárság elvesztésének alapjául szolgáló célkitűzéssel.⁵⁵ Meg kell azonban jegyezni, hogy a dán jog különbséget tesz aszerint, hogy a dán állampolgárság megőrzése iránti kérelmet a 22. életév betöltése előtt vagy után nyújtják be. A minisztérium csak akkor vizsgálja egyedileg a dán állampolgárság és az uniós állampolgársági jogállás elvesztése következményeinek arányosságát, ha a kérelem az említett életkor betöltése előtt érkezik.⁵⁶

A minisztérium szerint jogszerű a dán szabályozás, hiszen egy meghatározott célkitűzést követ. A dán jogalkotó megítélése szerint, azok a külföldön született személyek, akik nem éltek a Dán Királyság területén, fokozatosan elveszítik az említett tagállamhoz fűződő lojalitásukat, szolidaritásukat és kapcsolatukat.⁵⁷ Így a célkitűzés az állampolgársági szabályok megalkotása során az volt, hogy a Dán Királysággal való tényleges kapcsolat fennállását biztosítsák. Ebből következően az állampolgárság megtartása iránti kérelmek

⁵⁰ X-ügy, paras. 10–13.

⁵¹ Az illetékes hatóságok a 22. év betöltését megelőzően benyújtott kérelem alapján hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a kérelmezők az állampolgárságukat megtartsák.

⁵² X-ügy, para. 14.

⁵³ X-ügy, para. 16.

⁵⁴ Az előterjesztő dán bíróság arra is külön felhívta a figyelmet, hogy az állampolgársági ügyekben az eljárás módosítására pont a Tjebbes ítélet kihirdetését követően került sor.

⁵⁵ X-ügy, para. 22.

⁵⁶ AYAGO, ANTONIA DURÁN: *About how European citizenship is shaping the Nationality Law of the Member States of the Union. Regarding the CJEU of 5 September 2023, Case C-689/21, X*, 2024. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/CDT/article/view/8445/6510,780>. p.

⁵⁷ X-ügy, para.18.

vizsgálata során olyan elemeket is értékelni kell, mint a kérelmezőnek az Unió más tagállamaihoz fűződő kapcsolata, valamint a dán állampolgárság elvesztésének a szabad mozgáshoz való jog gyakorlására gyakorolt lehetséges következményei.⁵⁸

Az ügyben született főtanácsnoki indítvány megerősítette az esetjogi precedensek alapján kialakult alapelvek alkalmazását ebben az ügyben is.⁵⁹ Először is a tagállamok az állampolgársággal kapcsolatos hatásköreiket az uniós joggal összhangban kell, hogy gyakorolják, illetve elfogadható az, ha a tagállam közérdekből a tagállami állampolgárság elvesztéséről rendelkezik, még akkor is, ha ez az uniós polgárság elvesztésével jár.⁶⁰ Másodszor, az uniós jog és az arányosság elve alapján végzett bírósági felülvizsgálat megköveteli az uniós polgárság jogállásának elvesztése következményeinek teljes körű vizsgálatát, különös tekintettel az olyan alapvető jogokra, mint a családi élet tiszteletben tartásához való jog.⁶¹

Az Európai Bíróság mindezen megállapításokkal összhangban végül ítéletével kimondta, hogy az Alapjogi Charta 7. cikkének fényében értelmezett EUMSZ 20. cikkel nem ellentétes a szóban forgó dán szabályozás. Feltéve, hogy az állampolgárság elvesztésének veszélye által érintett személynek lehetősége van arra, hogy meghatározott észszerű határidőn belül kérelmet nyújtson be ezen állampolgárság megtartása vagy visszamenőleges hatályú megszerzése iránt. Ez lehetővé teszi a hatáskörrel rendelkező hatóságok számára, hogy megvizsgálják ezen állampolgárság elvesztése következményeinek az uniós jogra tekintettel fennálló arányosságát.⁶² Másodszor, az ilyen határidőnek észszerű időtartammal meg kell haladnia azon időpontot, amikor az érintett személy betölti ezen életkort (22 év), és csak akkor kezdődhet el, ha a hatóságok megfelelően tájékoztatták az állampolgárságának elvesztéséről, illetve közelgő elvesztéséről.⁶³ A hatóságok megfelelően kell, hogy tájékoztassák a kérelmezőt arról a jogáról, hogy e határidőn belül kérheti ezen állampolgárság fenntartását vagy helyreállítását.⁶⁴

Az EUB megismétli a Tjebbes-ügyben foglaltakat, miszerint az állampolgárság automatikus megszűnése összeegyeztethetetlen lenne az arányosság elvével, ha a nemzeti rendelkezések nem írnák elő az állampolgárság megvonása uniós jogi következményeinek egyedi vizsgálatát.⁶⁵ Kiegészíti viszont korábbi megállapításait, mikor nyomatékosítja, hogy ennek az egyedi vizsgálatnak a lehetőségét nem lehet a honosítás kilátásba helyezésével pótolni.⁶⁶

Újdonság az ítéletben, hogy az uniós joggal való összhang vizsgálata kapcsán az EUB azt hangsúlyozza, hogy fontos, hogy a hatékonyság elve biztosított legyen, és az uniós

⁵⁸ NOTA 2024, 2. p.

⁵⁹ NOTA 2024, 3. p.

⁶⁰ Spunar főtanácsnok indítványa az X-ügyben, para. 45.

⁶¹ Spunar főtanácsnok indítványa az X-ügyben, para. 46.

⁶² X-ügy, para. 59.

⁶³ X-ügy, para. 59.

⁶⁴ Uo.

⁶⁵ X-ügy, para 39.

⁶⁶ A dán állampolgársági szabályozás alapján azoknak, akik elvesztették dán állampolgárságukat teljesíteniük kell a dán állampolgárság megszerzésének törvényben meghatározott általános feltételeit ahhoz, hogy visszaszerezhessék azt. A kérelmezőnek a honosítási kérelem benyújtásakor az ország területén kell tartózkodnia és kilenc éve folyamatosan a Dán Királyság területén kell laknia.

jogrend által biztosított jogok gyakorlása a gyakorlatban ne váljon lehetetlenné, vagy ne legyen túlzottan nehézkes.⁶⁷ Ezt a korábbi ítéletek nem említették, és hogy ez a követelmény az X-ügyben megjelenik egy újabb bizonyítéka annak, hogy az Európai Bíróság a tagállami állampolgársággal kapcsolatos ügyek vizsgálata során elsősorban az uniós polgárság, illetve az EUMSZ 20. cikkéből eredő jogok hatékony gyakorlását védelmezi, és a hatékonyság elvének súlyos sérelmének tekinti az olyan nemzeti szabályozást vagy gyakorlatot, amely ellehetetleníti vagy túlzottan megnehezíti⁶⁸ az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását a gyakorlatban.

Az X-ügyben az EUB szerint a hatékonyság elve sérült, hiszen a dán hatóságok azzal az indokkal akadályozták az egyedi vizsgálat kérését, hogy az e vizsgálat kérelmezésére nyitva álló határidő lejárt, olyan helyzetben, amelyben az érintett személyt nem tájékoztatták megfelelően⁶⁹ az ilyen vizsgálat kérelmezéséhez való jogáról és a kérelem benyújtására nyitva álló határidőről.⁷⁰

Mindazonáltal az előterjesztő dán bíróság tulajdonképpen arra is választ várt, hogy ellentétes -e az uniós joggal, az EUMSZ 20. cikkével a Charta 7. cikkével, az a dán tagállami szabályozás, amely a tényleges kapcsolat megkövetelésével, annak hiányában a jogszabály erejénél fogva elveszi a a tagállami állampolgárságot, illetve az állampolgársági kérelem benyújtása esetén is részletesen vizsgálja a szoros kötődést igazoló bizonyítékokat.⁷¹

III. A tényleges kapcsolat elvének megjelenése a tagállami állampolgárság elvesztésével kapcsolatos uniós ügyekben

Az EUB egyik bemutatott ítéletében sem kérdőjelezte meg a tényleges kapcsolat elvének alkalmazhatóságát a nemzeti jogban. Ahogy *Mengozi* főtanácsnok a Tjebbes-ügyben is kifejtette nem észszerűtlen, ha a tagállam abból az előfeltevésből indul ki, hogy az állampolgárság a közötté és az állampolgárai közötti tényleges kapcsolat megnyilvánulása. És a nemzeti jogalkotó az ilyen tényleges kapcsolat elvesztésének alátámasztásául a különböző tényezők közül kiválasztja azt, hogy az állampolgárai szokásos tartózkodási helye

⁶⁷ AYAGO, ANTONIA DURÁN: *About how European citizenship is shaping the Nationality Law of the Member States of the Union. Regarding the CJEU of 5 September 2023, Case C-689/21, X*, 2024. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/CDT/article/view/8445/6510>, 780. p.

⁶⁸ X-ügy, para. 48.

⁶⁹ Az ilyen helyzetbe került személyeket sehol sem tájékoztatják arról, hogy ha úgy kívánják, be kell nyújtaniuk a megtartás iránti kérelmüket. És ez az, ami a Bíróság számára valóban releváns, abból kiindulva, hogy a megőrzés iránti kérelem benyújtására nyitva álló észszerű határidő csak akkor kezdődhet meg, ha az illetékes hatóságok megfelelően tájékoztatták az érintett személyt az érintett tagállam állampolgárságának elvesztéséről, ha a megőrzés iránti kérelmet nem nyújtja be a 22. életének betöltése előtt. Ha a kérelmet a 22. életév betöltése után nyújtják be, az érintett személyt tájékoztatni kell az érintett tagállam állampolgárságának elvesztéséről. Ha pedig a kérelmet ezen életkor elérése után nyújtják be, mint ahogyan ez itt is történt, amennyiben a dán jogszabályok értelmében nincs lehetőség a megtartásra, mivel az állampolgárság már elvesztett. In: Ayago, 2024. 780. p.

⁷⁰ X-ügy, para. 48.

⁷¹ X-ügy, para. 25.

kellően hosszú időtartamon át egy harmadik ország területén található.⁷² Sőt *Spunar* főtanácsnok egyértelműen kiállt amellett, hogy jogszerű, hogy valamely tagállam védendő célként határozza meg a a közötté és állampolgárai között meglévő, szolidaritáson és hűségeen alapuló, különös kapcsolatot, valamint az állampolgársági jogviszony alapját képező jogok és kötelezettségek kölcsönösségét.⁷³ *Mengozzi* főtanácsnok szerint, az ilyen választás nemzetközi szinten elfogadott.⁷⁴ A hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló egyezmény 7. cikkének (4) bekezdése ugyanis rendelkezik az állampolgárság amiatt történő elvesztéséről, hogy egy személy hosszú időn keresztül külföldön tartózkodik, azzal a feltétellel, hogy ennek eredményeként nem válhat hontalanná.⁷⁵ Ehhez hasonlóan az állampolgárságról szóló európai egyezmény 7. cikke (1) bekezdésének e) pontja azt mondja ki, hogy az állampolgárság elveszthető az állam és a külföldön tartózkodó állampolgára közötti tényleges kapcsolat hiánya miatt.⁷⁶ Az ezen egyezményhez kapcsolódó magyarázó jelentés szerint e rendelkezés célja az, hogy lehetővé tegye az állam számára, hogy megakadályozza, hogy a hosszú időn át külföldön élő állampolgárai megőrizték ezen állam állampolgárságát, noha az azzal fennálló kapcsolat már nem létezik, vagy azt egy másik országgal fennálló kapcsolat váltotta, feltéve, hogy mint a jelen esetben is, kettős állampolgárokról van szó és így nem áll fenn a hontalanság veszélye.⁷⁷ Valóban ilyen általánosan elfogadott a tényleges kapcsolat elvének alkalmazása nemzetközi szinten?

A tényleges kapcsolat elve elsőként a *Nottebohm-ügyben*⁷⁸ került nemzetközi szinten elismerésre. Nottebohm úr német állampolgárként Guatemalában élt, és jelentős üzleti érdekeltségei voltak. Annak érdekében, hogy megvédje vagyonát az ellenséges állampolgárokat 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 állampolgárságát. A háború alatt ezzel szemben Guatemala érvényesítette vele szemben az ellenséges állampolgárok vonatkozásában bevezetett intézkedéseit, és őrizetbe vette Nottebohm urat, illetve vagyonát elvette.⁷⁹ 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

⁷² Tjebbes-ügy, Mengozzi főtanácsnok indítványa, paras. 53–54.

⁷³ X-ügy, Spunar főtanácsnok vonatkozó indítványa, para. 55.

⁷⁴ Tjebbes-ügy, Mengozzi főtanácsnok indítványa, para. 55.

⁷⁵ 2009. évi XV. törvény a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló, 1961. augusztus 30-án, New Yorkban elfogadott Egyezmény kihirdetéséről.

⁷⁶ 2002. évi III. törvény az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény kihirdetéséről.

⁷⁷ Az állampolgárságról szóló európai egyezményhez kapcsolódó magyarázó jelentés 70. pontja. <https://rm.coe.int/16800cce80>.

⁷⁸ Nottebohm-ügy (Liechtenstein v. Guatemala), International Court of Justice, Second Phase, Judgment of 6 of April 1955. I.C.J. Reports 1955.

⁷⁹ Nottebohm-ügy, 13–15. pp.

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.⁸⁰ Indoklásában kifejtette, hogy ahhoz, hogy a honosítás révén szerzett állampolgárságot nemzetközileg elismerjék, azt az egyén és az érintett állam közötti tényleges kapcsolat alapján kell megadni.⁸¹ A Nottebohm-döntés az összetartozás társadalmi tényét, a létezés, az érdekeltség és az érzelmek megfelelő kapcsolatát, valamint a kölcsönös jogokat és kötelezettségeket ismerte el, mint a valódi kapcsolat bizonyítékát.⁸²

Mindazonáltal a Nottebohm-ügyben deklarált tényleges kapcsolat elve nem vált általánossá a nemzetközi joggyakorlatban, hiszen alkalmazása ellen több érv is felsorakoztatható.

A szakirodalmi állásfoglalások szerint maga a Nottebohm-ügy, így a meghozott döntés is csak speciális esetekre vonatkoztatható, hiszen a tényállás a diplomáciai védelem nyújtásához kapcsolódott és nem általában az állampolgárság kérdéséhez.⁸³ 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”.⁸⁴

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 kapcsolat elvének létjogosultsága a mai napig vitatott.⁸⁵ A kritikák középpontjában a tényleges kapcsolat követelményének bizonytalan tartalma áll.⁸⁶ Ahogy erre 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 létezése és elismerése tekintetében.”⁸⁷

A nemzetközi bírói gyakorlat⁸⁸ arról tanúskodik, hogy a tényleges állampolgárság elvének alkalmazása nem vált általános gyakorlattá nemzetközi szinten és ebbe a körbe

⁸⁰ Nottebohm-ügy, 20–26. pp.

⁸¹ Nottebohm ügy, 23. pp., GANCZER MÓNKA: *Állampolgárság és államutódlás*, Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2013. 74. p.

⁸² Nottebohm-ügy, 23. p.

⁸³ WEINGERL-TRATNIK 2019, 105. p.

⁸⁴ MYERS, CRAIG: *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.

⁸⁵ SWIDER 2020, 1168. p.

⁸⁶ Dissenting Opinion of Judge Klaestad, Dissenting Opinion of Judge Read, and Dissenting Opinion of M. Guggenheim in ICJ, Judgment in Nottebohm.

⁸⁷ Nottebohm-ügy (Liechtenstein v. Guatemala), International Court of Justice, Second Phase, Judgment of 6 of April 1955. I.C.J. Reports 1955, Dissenting opinion of Judge Read, 46. p.

⁸⁸ 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

tartozik az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata is. Az Európai Bíróság a *Micheletti-ügyben*⁸⁹ arra szólította fel 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.⁹⁰

Ez a tulajdonképpen 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.⁹¹

Mindezek után meglepő, hogy az X-ügyben *Spunar* főtanácsnok emlékeztet arra,⁹² hogy a Bíróság már korábban elfogadta, hogy jogszerű az, hogy valamely tagállam védeni kívánja a közötte és állampolgárai között meglévő, szolidaritáson és hűségen alapuló, különös kapcsolatot, és az állampolgárság megszerzése és elvesztése feltételeinek meghatározására irányuló hatásköre gyakorlása során a tényleges kapcsolat fennálltának követelményéből indul ki.⁹³

IV. A tényleges kapcsolat elvének alkalmazása az X-ügyben-új megközelítés

Az alapeljárás felperese arra hivatkozott, hogy az állampolgárságnak automatikus és kivétel nélküli elvesztése bár jogszerű célt követ, ami a tagállam és az állampolgárai közötti tényleges kapcsolat, és a közöttük lévő, szolidaritáson és hűségen alapuló, különös kapcsolat fenntartása, azonban nem alkalmas e célkitűzés biztosítására.⁹⁴

Az ügyben előterjesztett főtanácsnoki indítvány ezért külön foglalkozott a tényleges kapcsolat követelményének, mint az állampolgárságot megalapozó kategória jogszerűségének vizsgálatával.⁹⁵

A főtanácsnok egyértelműen kiállt amellett, hogy jogszerű, hogy valamely tagállam védendő célként határozza meg a közötte és állampolgárai között meglévő, szolidaritáson és hűségen alapuló, különös kapcsolatot, valamint az állampolgársági jogviszony alapját

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.*

⁸⁹ 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.).

⁹⁰ Micheletti-ügy, para.10.

⁹¹ Micheletti-ügy, paras.26–27.

⁹² X-ügy, Spunar főtanácsnok vonatkozó indítványa, para. 55.

⁹³ Tjebbes-ügy, para.35.

⁹⁴ X-ügy, Spunar főtanácsnok vonatkozó indítványa, para. 52.

⁹⁵ X-ügy, Spunar főtanácsnok vonatkozó indítványa, 1. pont.

képező jogok és kötelezettségek kölcsönösségét.⁹⁶ Elfogadhatónak tartja, hogy az állam az állampolgárságot a közötte és az állampolgárai közötti tényleges kapcsolat megnyilvánulásának tekintse.⁹⁷ A főtanácsnok a tényleges kapcsolat elvének funkcióját úgy határozta meg, hogy annak alkalmazásával megakadályozható, hogy a (dán) állampolgárságot generációkon keresztül olyan személyeknek adják át, akik nem, vagy már nem állnak tényleges kapcsolatban az állammal. A tagállami állampolgársági szabályozás indoka így az az álláspont, hogy azok a külföldön született személyek, akik nem éltek Dániában, vagy nem töltöttek e tagállamban hosszabb időt, felnőtté válva fokozatosan elvesztik e tagállammal való tényleges kapcsolatukat, tehát az állammal szembeni lojalitásukat, szolidaritásukat és kapcsolatukat.⁹⁸

Maga a főtanácsnok szerint kétséges viszont azt állítani, hogy a tagállamon kívüli tartózkodási hely minden esetben a tényleges kapcsolat elvesztésével jár, állítása szerint ez az uniós polgárság jogállásának lényegét jelentő szabad mozgás jogának megkérdőjelezését jelentené. Hiszen a fenti logikát követve a szabad mozgás jogának gyakorlása révén megszűnne az uniós polgár tényleges kapcsolata az eredeti államával, ami állampolgársága elvesztését eredményezhetné.⁹⁹ Spunar főtanácsnok szerint azonban ezen egyébként jogszerű kritériumok alkalmazásának is összhangban kell lenniük az uniós jogi elvekkel, így megkérdőjelezhető a dán szabályozás arányossága, hiszen nem tesz különbséget a más tagállamban és a harmadik államban való tartózkodás között.¹⁰⁰

A Tjebbes-ügyben a külföldön levő tartózkodási helyet a tényleges kapcsolat hiányának minősítette, ugyanakkor kijelentette, hogy a tényleges kapcsolat hiányát csak az „[az érintett] tagállam területén kívül és az EU-Szerződés hatálya alá tartozó területeken kívül található tartózkodási hely alapozhatja meg.”¹⁰¹ Az Európai Bizottság is egyetértett azzal, hogy, az Európai Unió területén való letelepedés és tartózkodás nem tekinthető az uniós polgár és a származási tagállama közötti tényleges kapcsolat megszakadásának.¹⁰²

Ezzel a megközelítéssel egyetértve az Európai Bíróság, hasonlóan a korábbi ügyekhez, újból megerősítette, hogy a dán szabályozásnak az uniós polgárság jogállásának érintettsége folytán az uniós joggal összhangban kell lennie, mindazonáltal nem tekinthető az uniós joggal ellentétesnek, ha valamely tagállam védeni kívánja a közötte és állampolgárai között meglévő, szolidaritáson és hűségen alapuló, különös kapcsolatot, valamint az állampolgársági jogviszony alapját képező jogok és kötelezettségek kölcsönösségét.¹⁰³ A tagállamok jogosultak az állampolgárság megszerzése és elvesztése feltételeinek meghatározására irányuló hatáskörük gyakorlása során az állam és az állampolgárai közötti

⁹⁶ X-ügy, Spunar főtanácsnok vonatkozó indítványa, para. 55.

⁹⁷ X-ügy, Spunar főtanácsnok vonatkozó indítványa, para. 55.

⁹⁸ X-ügy, Spunar főtanácsnok vonatkozó indítványa, para. 55.

⁹⁹ Az esethez hasonló helyzet állhat elő, ha egy dán állampolgárságú, egyben egy harmadik állam állampolgárságával rendelkező személy, aki egy másik tagállamban született olyan dán anyától vagy apától, aki az EUMSZ 21. cikk szerinti szabad mozgáshoz való jogát gyakorolta.

¹⁰⁰ X-ügy, Spunar főtanácsnok vonatkozó indítványa, paras. 60, 61.

¹⁰¹ Tjebbes-ügy, para. 36.. Tjebbes-ügy, Mengozzi főtanácsnok indítványa para. 54.

¹⁰² X-ügy, Spunar főtanácsnok vonatkozó indítványa, para. 65.

¹⁰³ Rottmann-ügy, para. 51, Tjebbes-ügy, para. 33.; JY-ügy, para. 52.

tényleges kapcsolatot vizsgálni¹⁰⁴ és annak hiányában közérdekből az állampolgárság megszűnéséről vagy elvesztéséről dönteni.¹⁰⁵

A tényleges kapcsolat fennállásának mérlegelésekor viszont figyelembe kell venni az állampolgárság elvesztésének az érintett személy és adott esetben családtagjai helyzetére gyakorolt következményeit az uniós jog szempontjából.¹⁰⁶ Tehát a tényleges állampolgárság bizonyítékait nem értékeli külön-külön az Európai Bíróság, jogszerűnek ítéli meg alkalmazásukat a tagállami állampolgársági ügyekben, viszont az arányosság uniós jogi követelményének ebben a tekintetben is érvényesülnie kell.

A tényleges kapcsolat bizonytalan tartalmát már a Nottebohm-döntés utáni kritikák is említik¹⁰⁷, az államhoz való kötődés "bizonyítékai" illetve megítélésük azóta sem egységes.¹⁰⁸

A Rottmann ügyben az állampolgárság elvesztéséhez vezetett, hogy a kérelmező honosítási kérelmében hamis adatokat szolgáltatott.¹⁰⁹ Tehát a tényleges kapcsolat, az állampolgár és az állam viszonyának részeként, az állam megkövetelheti a jóhiszeműséget.

A Tjebbes-ügyben a Bíróság jogszerűnek tartotta, hogy a tagállam megköveteli az állampolgáraitól, hogy amennyiben a szokásos tartózkodási helyük az Európai Unió területén kívül található akkor az egyes személyek feladata, hogy más módon,¹¹⁰ de aktív kapcsolatot tartsanak fenn az állampolgárság szerinti tagállammal. Ellenkező esetben az állampolgársági kötelek jogszerűen felbontható. Ennek kapcsán egyértelmű az Európai Bíróság álláspontja; a tagállam jogszerűen tekintheti úgy, hogy azok a külföldön született személyek, akik nem laktak vagy tartózkodtak e tagállam területén, tehát e tagállammal való tényleges kapcsolatuk nem bizonyítható, fokozatosan elveszíthetik e tagállammal szembeni lojalitásukat, szolidaritásukat és kapcsolatukat. Ezt a bírói gyakorlatot megerősítette *Az állampolgárságról szóló európai egyezmény* 7. cikke (1) bekezdésének e) pontja is, mely úgy rendelkezik, hogy az állampolgárság a törvény erejénél fogva elveszíthető az állam és a szokásosan külföldön tartózkodó polgár közötti tényleges kapcsolat hiányában, feltéve ha nem áll fenn a hontalanság veszélye.¹¹¹

JY-ügyben az EUB nagyon hasonló érvelést követett, amikor az állampolgárság elvesztését jogos oknak tekintette a több állampolgárság birtoklásából eredő esetleges nemkívánatos hatások elkerülése érdekében, de más szempontokat kapcsolt a az állampolgársági szabályozás indokaihoz, így az érintett személy magatartásának értékelésének fontosságát, valamint azt, hogy az érintett személynek pozitív hozzáállást kell tanúsítania

¹⁰⁴ Rottmann-ügy, para.51, Tjebbes-ügy, para. 32.; JY-ügy, para. 52.

¹⁰⁵ Tjebbes-ügy, para.37-38. Lásd még Tjebbes-ügy, Mengozzi főtanácsnok indítványa para.53.

¹⁰⁶ X-ügy, para. 22.

¹⁰⁷ SWIDER 2020, 1169. p.

¹⁰⁸ HYLÉN-CAVALLIUS, KATARINA: *Solidarity and the bond of nationality in union citizenship law*, Nordic Journal Of European Law 6(2), 2023. 76. p.

¹⁰⁹ Rottmann-ügy, paras. 50–51.

¹¹⁰ A Tjebbes-ügyben az útlevel megújítása a tagállam konzuli szerveivel harmadik államokban történő kapcsolatfelvétel útján az egyén számára az állampolgársági kötelek fenntartásának és megőrzésének módja lett volna.

¹¹¹ Az Európa Tanács keretében 1997. november 6-án elfogadott és 2000. március 1-jén hatályba lépett, az állampolgárságról szóló európai egyezmény.

ahhoz az államhoz, amelynek állampolgárságával rendelkezik.¹¹² Ezzel az Európai Bíróság a jóhiszeműségen túl a szolidaritás követelményét is a tényleges kapcsolat megléte bizonyítékának tekintette, elismerve azt, hogy az egyén jogellenes magatartása jogszerűen eredményezheti azt, hogy a tagállam megtagadja a honosítást.¹¹³

Az X-ügy a Tjebbes üggyhöz hasonlóan megint csak azt hangsúlyozza, hogy az állampolgárság megtartásához az állammal való aktív tényleges kapcsolatra van szükség.¹¹⁴ Viszont a Tjebbes-üggyhöz képest jóval szélesebb körű felsorolását adja azoknak a tényezőknél, melyeket eljárása során a tényleges kapcsolat fennállásának bizonyítékának tekint, amennyiben a kérelmező esetében a lakóhelyre vagy a tartózkodásra vonatkozó feltételek nem teljesülnek.¹¹⁵ Így figyelembe vehető a kérelem elbírálásakor az érintett személy *születési helye és lakóhelye*, valamint *e személy nemzeti területen való tartózkodásának körülményei*¹¹⁶ másrészt *a kérelmező dániai tartózkodásainak teljes időtartama, a tagállamban való látogatásainak száma*, az, hogy a látogatásokra röviddel 22 éves kora előtt vagy több évvel korábban került-e sor, valamint hogy *a kérelmező folyékonyan beszél-e dánul*, és egyébként *kötődik-e* ehhez a tagállamhoz a *dán rokonokkal való kapcsolattartás*, illetve *dán vagy más egyesületekkel való kapcsolatok* révén.¹¹⁷ Az Európai Bíróság azt is igyekszik leszögezni, nem kell megvizsgálni az ilyen feltételek jogszerűségét, amennyiben az említett értékelés céljából azok nem tesznek különbséget az érintett személy valamely tagállamban való születése, lakóhelye vagy tartózkodása, valamint e személy harmadik országban való születése, lakóhelye és tartózkodása között.¹¹⁸ Összefoglalva, az X-ügyben hozott ítélettel a Bíróság elvben megerősíti a tagállamok azon lehetőségét, hogy a nemzeti és az uniós polgárság megtartását az állampolgárság szerinti állammal való tényleges kapcsolat fennállásától tegyék függővé, feltéve, hogy az állampolgárság elvesztését többféle szempont alapján vizsgálják, különösen akkor, ha az uniós polgárság elvesztésével is jár. Mivel az uniós polgárság az Európai Bíróság szerint továbbra is minden európai polgár alapvető jogállása, ez feljogosítja az EUB-t, hogy ezen tényezők értékelése során is az uniós joggal való összeegyeztethetőség követelményét írja elő.

Így elmondható, hogy a „szolidaritás” és a lojalitás az uniós polgárság elvesztésével kapcsolatos ügyekben az állam és állampolgára közötti állampolgársági viszony alapvető elemévé vált. Mindegyik ítélet indoklása megerősíti, hogy a Bíróság elfogadja, hogy az állampolgársági kötelék meghatározása és szabályozása a tagállamok előjoga. Az Európai Bíróság szerint az uniós joggal nem ellentétes, hogy a tényleges kapcsolat hiányára,

¹¹² JY-ügy, para. 52. 57.

¹¹³ JY-ügy, para. 57.

¹¹⁴ X-ügy, para. 20–21.

¹¹⁵ Egyrészről az e rendelkezés első mondata értelmében vett „Dániához fűződő szoros kötelék” fennállásának értékelését illetően különbséget tesznek azon helyzetek között, amelyekben az érintett e tagállamban való tartózkodásának időtartama a 22. életév betöltését megelőzően egy évnél kevesebb, illetve több volt. Ha e tartózkodás időtartama legalább egy év volt, a nemzeti hatóságok elismerik, hogy elegendő kötelék fűződik a Dán Királysághoz a dán állampolgárság fenntartásának igazolásához. Ellenkező esetben azonban az e szoros kötelékre vonatkozó követelmények szigorúbbak abban az értelemben, hogy az érintettnek bizonyítania kell, hogy a rövidebb tartózkodások is „a Dániához fűződő szoros kötelék” kifejeződései.

¹¹⁶ X-ügy, para. 35.

¹¹⁷ X-ügy, para. 21.

¹¹⁸ X-ügy, para. 36.

mint közérdekre hivatkozva az állam elveheti az állampolgárságot. Mindazonáltal a jogoszerű cél által igazolt intézkedéseknek, valamint eljárásaiknak tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogot. Mivel ezek a tényleges kapcsolatot alapfeltételnek tekintő tagállami döntések az uniós polgárság jogállását is érintik és annak elvesztéséhez is vezetnek, nemcsak a kérelmező érdeke, hanem az uniós jog is megkövetelheti az EUMSZ 20. cikkének fényében, hogy ezeket a döntéseket az Európai Bíróság által megadott szempontok szerint a tagállami hatóságok felülvizsgálják.¹¹⁹

Azzal, hogy az Európai Bíróság jogszerűnek (bár nem feltétlenül arányosnak) ítélte meg ezeket a tagállami intézkedéseket a döntéseivel tulajdonképpen hallgatólagosan alátámasztotta és továbbalakította azt a precedens, hogy a tagállamok megkövetelhetik a tényleges kapcsolat fennállását az állam és az egyén között, és a tagállamok által meghatározott szempontok vizsgálándók ilyen esetben a tényleges kapcsolat bizonyítékaként.

V. Következtetések

Felmerül a kérdés, hogy a tagállamok állampolgársági gyakorlatán keresztül a tényleges kapcsolat elve az uniós jog részévé válhat? Ciprus és Málta állampolgársági szabályozását vizsgálva a Bizottság már korábban sem zárkózott el ettől.¹²⁰ 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.”¹²¹ Ebben a jelentésében a Bizottság arra is kitér, hogy a tényleges kapcsolat hiányában megadott állampolgárság sértheti a kölcsönös (lojális) együttműködés elvét.

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 biztosítania kell, hogy az állampolgárságot nem ítélik oda az országgal, vagy annak polgáraival fennálló tényleges kapcsolat hiányában.”¹²² Tény, hogy a tagállami állampolgárság megadásán keresztül az uniós polgárság jogállása is megszerzésre kerül, az azzal együtt járó jogosultságok pedig az egész Európai Unió területén érvényesíthetők.

Egyenlőre azonban korai arról beszélni, hogy a tényleges kapcsolat elve az uniós jog általános elveként, az uniós jog szerinti felülvizsgálat részeként, kötelezné a tagállamokat, sokkal inkább arról van szó, hogy az ilyen gyakorlatot folytató tagállamok eljárását nem tartja az Európai Bíróság az uniós joggal ellentétesnek. A tagállamok azok, akik meghatározhatják és figyelembe vehetik állampolgársági szabályozásukban a tényleges kapcsolat szempontjait. Mivel továbbra is kizárólag a tagállamok hatáskörébe tartozik az

¹¹⁹ Case C-221/17 Tjebbes and Others (n 4), para 42 and Case C-689/21 X v Udlændinge- og Integrationsministeriet. See Opinion of AG Spunar in Case C-689/21 (n 19), para 46.

¹²⁰ VAN DEN BRINK, MARTIN: *3½ Myths about EU law on Citizenship for Sale*, Verfassungblog 2024. <https://verfassungsblog.de/3%C2%BD-myths/>

¹²¹ A Bizottság 2019-es jelentése, 6. p.

¹²² A Bizottság 2019-es jelentése, 6. p.

állampolgársági kérdések szabályozása, így az Európai Unió nem is kötelezheti a tagállamokat a tényleges kapcsolat elvének érvényesítésére. Az Európai Bíróság az uniós polgárság érintettségé folytán elvárhatja viszont az uniós jogi elveknek megfelelő eljárást állampolgársági ügyekben és az EUB döntéseinek hatására változhat a tagállami állampolgársági szabályozás, akár a tényleges kapcsolat követelményének tartalma is.

Az Európai Bíróság a dán ügyben jutott a legközelebb ahhoz, hogy a tényleges kapcsolat követelményét, annak „bizonyítékait” és tartalmát is megvizsgálja. Végül az Európai Bíróság megállapításai itt is csak arra szorítkoztak, hogy a tagállami hatóságok ehhez kapcsolódó gyakorlatát megerősítsék, és az uniós joggal összeegyeztethetőnek minősítsék a tényleges kapcsolat követelményén alapuló tagállami eljárásokat, amennyiben azok az uniós jog általános elveit, különösen az arányosság elvét tiszteletben tartják.

Bár az Európai Bíróság gondosan kerülte, hogy bírálja a tagállamok állampolgársági törvényeit, hatáskörrel rendelkezik a jogszabályok általános vizsgálatára, és annak értékelésére, hogy azok megfelelnek-e az arányosság és jogszerűség szempontjainak. Azzal viszont, hogy mindegyik vizsgált ügyben az uniós joggal összeegyeztethetőnek találta a tagállami rendelkezéseket, a Bíróság legitímálta a még oly ellentmondásos gyakorlatot is, mint a tényleges kapcsolat követelménye.¹²³ Mindezt anélkül, hogy mérlegelte volna, hogy e közérdekű célkitűzések megvalósítása az uniós polgárság jogállásának stabilitását nem veszélyezteti-e.

Az olyan kategóriák, mint a „szolidaritás és a jóhiszeműség”, valamint a „jogok és kötelezettségek kölcsönösségének” elve nem elég egyértelműek ahhoz, hogy a gyakorlatban kiszámíthatóan alkalmazzák őket¹²⁴, és a tényleges kapcsolat követelményének objektív tartalmát adhassák.

Így ennek az elvnek az uniós jog alapelveként való alkalmazása messzemenő következményekkel járna. Ahogy *Mengozzi* főtanácsnok fogalmaz a Tjebbes-ügyben előterjesztett indítványában akár az is előfordulhatna, hogy az EUB előírhatná a nemzeti hatóságoknak, hogy a tagállami jogalkotó által a nemzetközi jognak megfelelően és az uniós jog megsértése nélkül kiválasztott, az állampolgárság elvesztését megalapozó tényezőt figyelmen kívül hagyja más kapcsolóelvek javára, amelyek elméleti szempontból ugyan vitathatatlanul elképzelhetők, de amelyeket a nemzeti jogalkotó nem jelölt ki releváns szempontként az érintett tagállammal fenntartott tényleges kapcsolat bizonyítása céljából.¹²⁵

Mivel az állampolgárság megszerzésére és elvesztésére vonatkozó feltételek meghatározása a tagállamok hatáskörébe tartozik, ez azt eredményezné, hogy az Európai Unió megsértene a tagállamok nemzeti identitásának figyelembevételére vonatkozó, az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglalt kötelezettséget.¹²⁶ A közérdekű célt követő nemzeti intézkedés szükségességét és arányosságát pedig nem zárja ki az a pusztán körülmény, hogy valamely tagállam egy másik tagállam által felállítottól eltérő védelmi rendszert választott és más tényezőket vesz figyelembe a tényleges kapcsolat vizsgálata során.¹²⁷

¹²³ SWIDER 2020, 1181. p.

¹²⁴ SWIDER 2020, 1169. p.

¹²⁵ Tjebbes-ügy, Mengozzi főtanácsnok indítványa, para. 106.

¹²⁶ Tjebbes-ügy, Mengozzi főtanácsnok indítványa, para. 107.

¹²⁷ Tjebbes-ügy, Mengozzi főtanácsnok indítványa, para. 109.

Amennyiben az uniós jogi felülvizsgálat részeként az EUB a tényleges kapcsolat elvének keretei között vizsgálná, hogy melyek az érintett tagállam felé mutató releváns kapcsolóelvek, azok mennyire intenzívek, valamint hogy milyen súlyt kell nekik tulajdonítani, jogbizonytalan helyzetet teremtené az uniós polgárok számára és sértené a tagállamok e területen fennálló kizárólagos hatásköreit.¹²⁸

Azzal együtt tehát, hogy a jövőben a tagállami állampolgárság és az uniós polgárság viszonyának újragondolása szükséges az Európai Bíróság esetjoga alapján, a tényleges kapcsolat elvére való alapozás kétes eredménnyel kecsegtet. A tényleges kapcsolat követelménye ugyanis egyszerre szolgál a befogadás és a kirekesztés mechanizmusaként.¹²⁹ A tagállami állampolgárság és ezáltal az uniós polgárság meghatározásával kapcsolatos állásfoglalások leginkább arra használják a tényleges kapcsolat elvét, hogy bizonyos személyeket kizárjanak az uniós polgárság jogállásából és az ahhoz kapcsolódó jogokból. Ez pedig mindenképpen ellentétes azzal az uniós törekvéssel, hogy az uniós polgárság a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen.

IMOLA SCHIFFNER

APPLICATION OF A GENUINE LINK REQUIREMENT IN CITIZENSHIP CASES OF THE EU MEMBER STATES

*THE REVIVAL OF AN OLD PRINCIPLE IN THE CASE LAW OF THE EUROPEAN COURT OF
JUSTICE*

(Summary)

The Court of Justice of the European Union has developed a line of reasoning in its case-law that Member States are subject to the obligation to observe EU law also in nationality matter. These citizenship issues take on a transnational dimension by influencing access to status and rights throughout the EU. Loss of citizenship, therefore, is not an isolated event that only affects an individual's national status, but affecting his or her position and rights within the entire European Union. With this competence, however, the Court proceeded to legitimize highly controversial objectives, such as the preservation of the genuine link.

The origins of the contemporary understanding of nationality as a genuine link can be traced to the famous International Court of Justice (ICJ) judgment *Nottebohm* from 1955. Yet the doctrine's dubious legacy persists and thrives. It also features in the judgments in *Rottmann* and *Tjebbes* through the ECJ's uncritical acceptance of a genuine link as justification for depriving some individuals of their nationality, in order "to protect the special

¹²⁸ Tjebbes-ügy, Mengozzi főtanácsnok indítványa, para. 114.

¹²⁹ VAN DEN BRINK, MARTIN: *Revising Citizenship within the European Union: Is a Genuine Link Requirement the Way Forward*, German Law Journal Vol. 23, No.01., 180. p.

relationship of solidarity and good faith between it and its nationals and also the reciprocity of rights and duties. In the newest case the Court of Justice examines the *ipso iure* loss of Danish nationality at the age of 22 for those born abroad. The judgement, in line with an established case-law, confirms the possibility for Member States to link the retention of national citizenship to the existence of a genuine link between the State of nationality and its nationals again. Does EU law require Member States to limit the award of nationality to persons with a genuine connection to their country and citizens?